Sérgio Eduardo Moreira Lima. Diplomata. Formado em Direito pela UERJ. Concluiu o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Oslo. Serviu na Missão do Brasil nas Nações Unidas e nas Embaixadas em Washington, Lisboa e Londres. Foi embaixador em Tel Aviv (cumulativo com Ramallah), Oslo e Budapeste. Foi Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e é presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Rogério de Souza Farias. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, atualmente em exercício no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão. É pós-doutor pela Universidade de Chicago e pesquisador associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

ISBN 857631780-X
9 788576 317807

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

Este livro que os leitores têm à mão é uma amostra representativa da contribuição do Itamaraty à reflexão estratégica e ao diálogo e à cooperação que são a marca da relação entre diplomatas e militares. O barão do Rio Branco, aliás, foi quem inaugurou essa tradição de diálogo, cônscio que era da importância de forças armadas fortes, bem equipadas e profissionais para garantir a paz ao longo do tempo e para que a diplomacia pudesse triunfar. Em um discurso no Clube Militar, em 1911, o Patrono da diplomacia brasileira ressaltava que "não se pode ser pacífico sem ser forte". [...]

Para além desta homenagem à relação entre diplomacia e defesa, duas faces de uma mesma moeda quando se trata de garantir a paz e a concórdia, as conferências de chanceleres na Escola Superior de Guerra (ESG) oferecem ocasião para reflexões sobre as grandes linhas da política externa brasileira, seus fundamentos e seus objetivos estratégicos de longo prazo. E o que surpreende ao observador desavisado, mas não ao estudioso atento, é a constância dessas linhas mestras de nossa diplomacia, cujo fio condutor, por mais que mudem as conjunturas e enredos da trama da história, mantém sua coerência com o passar dos anos e décadas.

Aloysio Nunes Ferreira
Ministro das Relações Exteriores

coleção Política Externa Brasileira
825

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Rogério de Souza Farias
(Organizadores)

A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
(1952-2012)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção Política Externa Brasileira

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Rogério de Souza Farias
(Organizadores)

A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1952-2012)

Fundação Alexandre de Gusmão

O livro retrata importantes períodos na história da nossa diplomacia do pós-guerra, durante os quais, em diversas ocasiões, os chanceleres brasileiros proferiram conferências na ESG. Ali expuseram políticas de Estado, analisaram conjunturas, posicionaram-se sobre decisões arrojadas tomadas à época pelo governo brasileiro. Ao fazê-lo, contribuíram para o enriquecimento intelectual de muitos homens públicos que passavam pelos bancos da nossa Escola e que, no prosseguimento de suas carreiras, terão certamente tomado em conta esses ensinamentos. [...]

General de Exército Décio Luís Schons
Comandante da
Escola Superior de Guerra

coleção Política Externa Brasileira

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Rogério de Souza Farias
(Organizadores)

A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1952-2012)

Fundação Alexandre de Gusmão

coleção Política Externa Brasileira

A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1952-2012)

Ministério das Relações Exteriores

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

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

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

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

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Rogério de Souza Farias
(organizadores)

A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1952-2012)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2018

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

Equipe Técnica:

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

Projeto Gráfico:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Capa:

Fachada da sede da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro/RJ (s.d.)
Acervo ESG.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P154 A palavra dos chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012) / Sérgio Eduardo Moreira Lima, Rogério de Souza Farias (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2018.

739 p.- (Coleção política externa brasileira)
ISBN 978-85-7631-780-7

1.Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE) - história. 2. Relações exteriores - história - Brasil. 3. Diplomata - discursos etc - Brasil - 1952-2012. 4. História diplomática - Brasil. 5. Escola Superior de Guerra (Brasil) (ESG). I. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. II. Farias, Rogério de Souza. III. Série.

CDD 327.81

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

Sumário

Lista dos ministros das Relações Exteriores do Brasil (1946-2017) 9

Apresentação 11

Aloysio Nunes Ferreira

Prólogo 17

Décio Luís Schons

Introdução 21

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Discursos

A responsabilidade dos Estados em direito internacional (1952) 55

Raul Fernandes

Vista panorâmica dos principais acontecimentos e tendências do mundo atual (1952) 89

João Neves da Fontoura

As doutrinas políticas contemporâneas e suas relações com a segurança nacional (1958) 123

Afonso Arinos de Mello Franco

Síntese da conjuntura internacional (1962) 139

Francisco Clementino San Tiago Dantas

Panorama mundial e segurança nacional (1963) 173

Hermes Lima

Política exterior do Brasil (1963) 181

Hermes Lima

Sistemas mundiais e regionais de segurança (1962) 197

João Augusto de Araújo Castro

O panorama mundial e a política externa do Brasil (1965) 225

Vasco Tristão Leitão da Cunha

A política exterior do Brasil (1966) 247

Juracy Montenegro Magalhães

Fundamentos da política exterior do Brasil (1967) 273

José de Magalhães Pinto

O panorama internacional e a política externa do Brasil (1968) 283

José de Magalhães Pinto

Política exterior brasileira e as relações Brasil-EUA (1968) 297

Mário Gibson Alves Barboza

A política externa do Brasil na década de 1970 (1970) 309

Mário Gibson Alves Barboza

Pródromos do pragmatismo responsável (1974) 325

Antônio Francisco Azeredo da Silveira

O *aggiornamento* do perfil externo brasileiro (1978) 351

Antônio Francisco Azeredo da Silveira

A inserção internacional em tempos de turbulências (1979)..... 383

Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

Relatório de uma gestão (1984)..... 405

Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

A crise do multilateralismo, a dívida externa e a reforma do Itamaraty (1987) 517

Roberto de Abreu Sodré

A democratização da ordem internacional (1988)..... 539

Roberto de Abreu Sodré

O novo perfil da política externa brasileira (1990) 569

José Francisco Rezek

O primado da economia de mercado, a conquista das liberdades essenciais e o esgotamento do confronto entre as superpotências (1991) 595

José Francisco Rezek

Pensar e decidir a política externa (1992)..... 617

Celso Lafer

O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial (1993)..... 651

Luiz Felipe Lampreia

A execução da política externa brasileira (1996) 693

Luiz Felipe Lampreia

A política de defesa de um país pacífico (2012)..... 725

Celso Luiz Nunes Amorim

LISTA DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (1946-2017)*

Nome	Início	Fim
João Neves da Fontoura	31/1/46	24/7/46
Raul Fernandes	12/12/46	1/2/51
João Neves da Fontoura	1/2/51	19/6/53
Vicente Rao	1/7/53	26/8/54
Raul Fernandes	26/8/54	12/11/55
José Carlos de Macedo Soares	11/12/55	4/7/58
Francisco Negrão de Lima	4/7/58	10/8/59
Horácio Lafer	10/8/59	31/1/60
Affonso Arinos de Mello Franco	1/2/61	25/8/61
Francisco Clementino de San Tiago Dantas	11/9/61	25/6/62
Affonso Arinos de Mello Franco	17/7/62	13/9/62
Hermes Lima	24/9/62	19/6/63
Evandro Cavalcante Lins e Silva	3/7/63	21/8/63
João Augusto de Araújo Castro	29/9/63	1/4/64
Vasco T. Leitão da Cunha	6/4/64	17/1/66
Juracy Montenegro Magalhães	17/1/66	15/3/67

* A lista abrange somente os efetivos.

José de Magalhães Pinto	15/3/67	23/10/69
Mário Gibson Alves Barboza	30/10/69	15/3/74
Antônio Francisco Azeredo da Silveira	15/3/74	15/3/79
Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro	15/3/79	15/3/85
Olavo Egydio Setúbal	15/3/85	14/2/86
Roberto Costa de Abreu Sodré	14/2/86	15/3/90
José Francisco Rezek	15/3/90	13/4/92
Celso Lafer	13/4/92	5/10/92
Fernando Henrique Cardoso	5/10/92	31/8/93
Celso Luiz Nunes Amorim	31/8/93	1/1/95
Luiz Felipe Palmeira Lampreia	1/1/95	29/1/01
Celso Lafer	29/1/01	1/1/03
Celso Luiz Nunes Amorim	1/1/03	1/1/11
Antonio de Aguiar Patriota	1/1/11	28/8/13
Luiz Alberto Figueiredo Machado	28/8/13	2/1/14
Mauro Luiz Iecker Vieira	2/1/14	18/5/16
José Serra	18/5/16	7/3/17
Aloysio Nunes Ferreira	7/3/17	–

Apresentação

Este livro que os leitores têm à mão é uma amostra representativa da contribuição do Itamaraty à reflexão estratégica e ao diálogo e à cooperação que são a marca da relação entre diplomatas e militares. O barão do Rio Branco, aliás, foi quem inaugurou essa tradição de diálogo, cônscio que era da importância de forças armadas fortes, bem equipadas e profissionais para garantir a paz ao longo do tempo e para que a diplomacia pudesse triunfar. Em um discurso no Clube Militar, em 1911, o Patrono da diplomacia brasileira ressaltava que "não se pode ser pacífico sem ser forte".

Essas sábias palavras ressoam ainda hoje e servem de inspiração para a atuação do Brasil no cenário internacional, em que buscamos afirmar nossa soberania não pela ameaça ou projeção agressiva do poder militar, mas por meio da negociação e do uso dos instrumentos de defesa como fator de estabilidade, de modo a debelar eventuais ameaças a nossos recursos pela

dissuasão e contribuir ativamente para a manutenção da paz em outras paragens sob a bandeira das Nações Unidas.

Para além desta homenagem à relação entre diplomacia e defesa, duas faces de uma mesma moeda quando se trata de garantir a paz e a concórdia, as conferências de chanceleres na Escola Superior de Guerra (ESG) oferecem ocasião para reflexões sobre as grandes linhas da política externa brasileira, seus fundamentos e seus objetivos estratégicos de longo prazo. E o que surpreende ao observador desavisado, mas não ao estudioso atento, é a constância dessas linhas mestras de nossa diplomacia, cujo fio condutor, por mais que mudem as conjunturas e enredos da trama da história, mantém sua coerência com o passar dos anos e décadas.

As palestras dos chanceleres brasileiros perante a ESG que o leitor encontrará nas páginas seguintes são testemunho vivo da solidez e da confiabilidade de nossa atuação externa através dos tempos. Vistas em conjunto, as alocuções de vários de meus predecessores compõem uma espécie de "longa-metragem" da moderna diplomacia brasileira. Os personagens e os cenários podem até variar a cada cena, mas o roteiro guiando a atuação de nossos diplomatas é fundamentalmente inspirado pelos mesmos ideais.

Em sua quase bicentenária história, o Itamaraty firmou-se como um dos celeiros de reflexão estratégica no Brasil. Desde sua fundação, em 1949, a ESG revelou vocação similar. Reflexos no espelho, as carreiras militar e diplomática encampam vertentes distintas: enquanto os militares são responsáveis pela proteção da integridade de nosso território, a diplomacia funciona como a primeira linha de defesa dos interesses e valores brasileiros no exterior ao auscultar as pulsações do sistema internacional, detectar ameaças e oportunidades para o País.

É possível argumentar que as fronteiras entre a atuação de nossos soldados e de nossos diplomatas diluíram-se com a crescente participação do Brasil em operações de paz da ONU, na medida em que os capacetes azuis brasileiros atuam frequentemente como verdadeiros embaixadores no terreno, ostentando, com orgulho, a bandeira nacional em seus uniformes e apresentando ao mundo o nosso modo de construir a paz. O encontro dessas duas instituições do Estado brasileiro é, portanto, mais do que natural.

De posse de tão valiosa compilação organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), pesquisadores, acadêmicos, diplomatas e leitores passam a contar com uma rica fonte de informações sobre diversos períodos de nossa história diplomática. Mais do que isso, é conveniente ter presente que cada uma das alocuções foi proferida no calor do momento, sem o benefício do retrospecto e privado do distanciamento histórico. São versões ainda não polidas de nossa história diplomática, acompanhadas das cores e do drama de cada um de seus momentos.

Com o livro "*A palavra dos chanceleres na Escola Superior de Guerra* (1952-2012)", ganha a historiografia brasileira e ganha a nossa diplomacia, porque a memória histórica – como bem nos ensinaram homens como Duarte da Ponte Ribeiro, Joaquim Nabuco, o próprio barão do Rio Branco e, mais recentemente, Rubens Ricupero – é um trunfo diplomático de inestimável valor.

Em sua palestra na ESG em 1996, o saudoso embaixador Luiz Felipe Lampreia afirmou, com autoridade e conhecimento de causa, que "o Itamaraty não inventa interesses nem, define prioridades, apenas cumpre um mandato". Com o benefício do olhar retrospectivo, permito-me complementar o pensamento do ex-chanceler: ao Itamaraty cabe interpretar as flutuações do mundo para o Brasil e o Brasil para o resto do mundo, recebendo, do presidente da República, as orientações sobre como expressar

esses interesses na arena internacional e, do povo brasileiro, os estímulos para defender as cores de nossa Pátria nos quatro cantos do planeta.

A política externa brasileira é amplamente reconhecida pela permanência de seus princípios orientadores. Sob regimes políticos distintos e em períodos diferentes de nossa história permaneceram, a rigor, imutáveis e inegociáveis como atributos do comportamento internacional do Brasil a preferência pela solução pacífica das controvérsias, o compromisso com a legalidade internacional, o respeito às soberanias nacionais e a postura de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

A marcha da história e a própria evolução política, econômica e social do País agregaram outras diretrizes no acervo normativo de nossa diplomacia, que se tornaram novas constantes. Entre eles, a opção pelo multilateralismo como forma de expressão internacional, a universalização do sistema de relações exteriores, a prioridade atribuída à integração regional e a defesa de uma ordem internacional baseada no direito, a proteção e a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, o compromisso com o desenvolvimento sustentável.

O leitor poderá acompanhar, ao ler as conferências que compõem esta coletânea, o desenvolvimento constante, porém seguro, da visão sobre o lugar do Brasil em sua região e no mundo. Poderá também apreciar que a constância das linhas mestras da política externa nunca representou uma camisa de força para inovação e adaptação, diante da natureza cambiante do cenário internacional e das novas necessidades do país, tendo sido capaz de fornecer um norte para que as respostas às novas realidades não se perdessem no mar tormentoso dos acontecimentos sucessivos e das urgências imprevistas.

Ao disponibilizar este material ao grande público, a FUNAG e o Itamaraty também prestam uma homenagem ao diálogo e, mais do que isso, à quase simbiose entre diplomacia e defesa, dois instrumentos essenciais para a fortalecimento da soberania nacional e a construção de um país seguro, justo e próspero, que são objetivos nacionais permanentes perseguidos com afinco e abnegação por nossos diplomatas e militares, onde quer que estejam, hoje e sempre.

Aloysio Nunes Ferreira

Ministro das Relações Exteriores

Prólogo

É com grande satisfação que recebi o convite do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), para escrever algumas palavras à guisa de prólogo a esta primeira edição do livro contendo os textos das conferências pronunciadas por chanceleres brasileiros na Escola Superior de Guerra (ESG), de 1952 a 2012.

O livro retrata importantes períodos na história da nossa diplomacia do pós-guerra, durante os quais, em diversas ocasiões, os chanceleres brasileiros proferiram conferências na ESG. Ali expuseram políticas de Estado, analisaram conjunturas, posicionaram-se sobre decisões arrojadas tomadas à época pelo governo brasileiro. Ao fazê-lo, contribuíram para o enriquecimento intelectual de muitos homens públicos que passavam pelos bancos da nossa Escola e que, no prosseguimento de suas carreiras, terão certamente tomado em conta esses ensinamentos.

Criada em 1949, àquela altura a ESG já adquirira justo renome como palco de debates e de construção de uma doutrina de segurança nacional que contemplava também o desenvolvimento harmonioso do país. Grandes vultos da nossa história, dentre os quais vários presidentes da República, já haviam passado pela Escola, fosse como estagiários, fosse como comandantes ou instrutores. A marca "ESG" já se havia estabelecido como sinônimo de estudo e trabalho metódicos, associados aos princípios e valores de culto à nacionalidade e busca do bem comum.

Na verdade, a necessidade de um educandário voltado para a pesquisa dos problemas brasileiros remonta ao início do século XX, quando o político fluminense Alberto Torres defendeu a criação de um curso voltado ao equacionamento dos problemas que assolavam o Brasil. Na sequência, Pandiá Calógeras, ministro da Guerra entre 1919 e 1922, também advogou a mesma causa.

O convívio com militares de países na vanguarda do desenvolvimento científico-tecnológico durante a II Guerra Mundial exerceu significativa influência sobre os oficiais da Força Expedicionária Brasileira (FEB) enviada aos campos de batalha da Itália. Ao retornarem, vitoriosos, esses chefes militares estavam conscientes da importância de um contínuo aprestamento da estrutura de defesa, uma vez que o tempo disponível para o preparo das Forças Armadas na eventualidade da ocorrência de conflitos reduzira-se sensivelmente. Viram também esses chefes a íntima conexão entre desenvolvimento autóctone e segurança nacional e passaram a considerar a necessidade de o país gozar da maior autonomia possível na produção de materiais de emprego militar.

Da análise dos fatores que amarravam o Brasil ao atraso, despontou a noção cristalina de que a posse de um gigantesco território dotado de inesgotáveis riquezas naturais e habitado por numerosa população não teria o condão de, por si só, retirar-nos do

subdesenvolvimento e da pobreza crônica. Era necessário despertar a consciência nacional para a importância da educação e preparar líderes para capitanear a grande e necessária transformação.

Em 1949, o tenente-coronel Idálio Sardenberg, em memorável artigo intitulado "Princípios fundamentais da Escola Superior de Guerra", estabelecia de forma cristalina os alicerces intelectuais da ESG. A Escola era ali projetada como o cadinho onde se forjaria o método para a análise dos problemas da segurança nacional, mediante a livre discussão e o trabalho em conjunto entre militares e civis representantes das diversas agências de Estado e da sociedade nacional.

Influenciada, de início, pela cultura norte-americana do National War College, em que se inspirou, a ESG não tardou a seguir rumos próprios. Abandonava, na verdade, a característica de ser tão somente uma escola militar e passava a hospedar um grande debate de ideias em que viriam a se engajar personagens ilustres da intelectualidade brasileira: presidentes e futuros presidentes, ministros, juízes, diplomatas, parlamentares, homens de negócios, militares e civis, homens e mulheres de variadas procedências e capacitações. Assim, a ESG convertia-se no espaço em que se forjava a metodologia para a análise e o planejamento do futuro do Brasil.

O binômio segurança e desenvolvimento passou a orientar a dinâmica dos debates. Inspirado no dístico da bandeira nacional, tornou-se o mote de gerações de docentes e estagiários (como tradicionalmente são chamados os discentes da ESG) – muitos dos quais seriam guindados em breve a posições de relevo nos diversos níveis da administração pública.

Passaram-se os anos e hoje, quase sete décadas após a sua fundação, a ESG prossegue animada dos mesmos ideais de seus fundadores e de seus primeiros comandantes, os marechais Cordeiro

de Farias e Juarez Távora. A defesa do interesse nacional e a busca do bem comum continuam a nortear estagiários e membros do corpo permanente em seus estudos, pesquisas e debates sobre a segurança, a defesa e o desenvolvimento de nosso Brasil.

Saúdo, nesse espírito, a parceria ora em andamento entre a FUNAG e a ESG. Esse lançar de olhos para um passado recente e tão cheio de lições, mais que homenagear pessoas, significa reconhecer e realçar os princípios pelos quais elas se bateram. Aos homens e às instituições do nosso tempo cabe prosseguir na construção do futuro sem perder de vista as lições dos que vieram antes de nós.

Iniciativas como essa do embaixador Moreira Lima são indicativas do muito que pode ser realizado quando instituições de Estado trabalham em sinergia, visando à defesa do interesse nacional.

General de Exército Décio Luís Schons
Comandante da Escola Superior de Guerra

Introdução

A palavra é a ferramenta de trabalho da diplomacia. É por ela que se constrói o consenso interno sobre as propostas e diretrizes que devem orientar o processo de formulação da política externa brasileira e o projeto de inserção internacional do país. Serve ainda como meio de sinalização no sistema internacional. Na segunda metade do século XX, a prática consolidou uma série de eventos do calendário diplomático brasileiro em que o ministro das Relações Exteriores expressa, em discursos, as bases de sua gestão, apresenta sua interpretação sobre as relações internacionais, indica as prioridades da política externa do país e faz um balanço de suas iniciativas.

Nesse conjunto de ações, tradicionalmente, o primeiro documento é o discurso de posse; o segundo, o da formatura das turmas do Instituto Rio Branco, celebrado, após 1970, em 20 de abril, data do nascimento do barão do Rio Branco; o terceiro, o realizado na sessão de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas; e o quarto, a apresentação e o debate no Congresso

Nacional, em especial nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa do Senado e da Câmara dos Deputados.

Entre a década de 1950 e a década de 1990, os pronunciamentos na Escola Superior de Guerra (ESG) ombrearam esses eventos em termos de relevância para a política externa brasileira[2]. Como nos outros pronunciamentos, a confecção do texto era coordenada pelo gabinete do ministro de Estado, com a participação dos assessores mais próximos e com o subsídio de departamentos e divisões; sua transcrição era circulada na série telegráfica, com a recomendação para que os chefes dos postos a lessem; a imprensa reportava e, em alguns casos, transcrevia trechos, ocasionalmente, publicados em volumes de síntese das gestões do órgão.

Atualmente, os discursos na ESG são objeto de estudo por diplomatas e pesquisadores. Alguns se encontram em publicações seriadas do próprio Itamaraty; outros, nos arquivos privados e públicos do Rio de Janeiro e de Brasília. Inexistia, até este momento, obra consolidada e de referência. A Fundação Alexandre de Gusmão, portanto, no desempenho de sua missão de oferecer fontes essenciais para a reflexão sobre a política externa brasileira, reuniu neste volume uma seleção de discursos dos chanceleres na Escola Superior de Guerra. Ele complementa outras obras, como a que contém os discursos na abertura da Assembleia Geral da ONU[3].

A Escola e a Chancelaria

A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial promoveu aproximação inusitada entre instituições militares brasileiras

2 "[E]ste encontro anual com os estagiários da ESG faz parte da agenda obrigatória do ministro das Relações Exteriores, propiciando reflexão e debate de grande utilidade sobre os temas de interesse de nossa política externa. (...) [A] conferência que cabe ao ministro das Relações Exteriores proferir, aqui, a cada ano, constitui, habitualmente, um dos pronunciamentos mais importantes e abrangentes sobre a política externa. É um momento de analisar, de refletir, de apresentar um balanço dos resultados que temos colhidos no âmbito internacional". Roberto de Abreu Sodré (1987).

3 SEIXAS CORRÊA, 1995.

e dos Estados Unidos da América. Do lado norte-americano, predominava a doutrina da "segurança hemisférica" e a prevalência de valores associados à liberdade econômica e ao capitalismo. Do lado do Brasil, as carências sociais e técnicas davam a medida das limitações do subdesenvolvimento e revelavam a vulnerabilidade decorrente do hiato entre Estado e sociedade. A questão da defesa da soberania ainda tinha como condicionantes a pobreza, o atraso econômico e tecnológico do país, que via na parceria com os EUA uma forma de superar tais deficiências e ao mesmo tempo garantir sua segurança internacional.

A Escola Superior de Guerra nasceu sob a influência da Guerra Fria, que sucedeu àquele conflito. A disputa entre os EUA e a União Soviética, entre o mundo capitalista e o comunista, se agravou com a possibilidade de que uma guerra na Coreia fosse o estopim para uma nova conflagração mundial. As preocupações internacionais estavam no cerne das atividades da instituição, mas os estudos da ESG não se limitariam às questões internacionais. Seu foco abrangia também questões de caráter interno, ligadas à superação do subdesenvolvimento e da vulnerabilidade doméstica, o que explica a presença entre seus estagiários de empresários, de técnicos e de representantes de outros segmentos importantes da sociedade brasileira.

A Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, criou a Escola com o objetivo de "desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional"[4]. Natural, portanto, que, desde o início, o Ministério das Relações Exteriores fosse chamado a dela participar.

4 Escola Superior de Guerra. Jornal do Brasil. 19 de maio de 1949; SCHMIDT, Augusto Frederico. A Escola Superior de Guerra, iniciativa salvadora. Correio da Manhã. 20 de maio de 1949; Solenemente inaugurada, ontem, a Escola Superior de Guerra. Diário de Notícias. 16 de março de 1950; A possibilidade de ser o Brasil envolvido em um conflito de grande envergadura. Correio da Manhã. 16 de março de 1950.

Um primeiro tipo de colaboração consistiu no sistema de conferências da Escola, iniciado antes mesmo da criação da instituição. Com efeito, no começo da década de 1940, e, talvez antes, já havia certa tradição de diplomatas proferirem palestras na Escola do Estado-Maior do Exército. Durante o regime militar, os diplomatas também atuariam como conferencistas em outras instituições castrenses, como na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, na Escola de Guerra Naval e na Escola Nacional de Informações.

Ao longo de décadas de interação, observa-se um fluxo de interesses mútuos. Por um lado, a ESG transformou em rotina o convite a diplomatas para tratar dos mais variados temas da política externa e das relações internacionais. Por outro, o ambiente acadêmico foi considerado por diplomatas como espaço privilegiado de interlocução com a sociedade. Como o então chanceler Luiz Felipe Lampreia afirmou em 1996, "os estagiários da Escola Superior de Guerra tradicionalmente representam setores importantes e participativos da sociedade brasileira". Com efeito, entre 1950 e 1988 foram formados mais de três mil estagiários, a maioria ocupando posições estratégicas na sociedade e no aparelho estatal, constituindo audiência dificilmente reunida em outros contextos.

Pode-se considerar a temática das relações internacionais um dos eixos centrais de interesse da Escola. Em 1978, por exemplo, foram demandadas treze conferências de diplomatas[5]. Os próprios pronunciamentos registram a interação entre o Itamaraty e a ESG. Convém reproduzir alguns:

> *São tradicionais e fortes os laços que unem o Itamaraty a esta instituição de altos estudos e a realização destes ciclos*

5 De José Fragomeni para Antônio Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro, 19 de abril de 1978. Maço temático 627.3(B46). AHI-BSB.

> *nos oferece, anualmente, a oportunidade de estreitarmos nossos vínculos por meio de uma ampla troca de ideias e experiências. É, sem dúvida, alentador que, a cada ano, se torne mais intenso o interesse participante dos meios especializados e da opinião pública nacional pelos assuntos que formam a agenda diária dos trabalhos do Itamaraty (Antônio Azeredo da Silveira, 1978).*
>
> *[As conferências da ESG] representam uma das linhas de diálogo que o Itamaraty manteve – em constante aperfeiçoamento – com a sociedade brasileira. As conferências, pela importância institucional da Escola, repercutiram além dos limites do Forte São João. Serviram de ponto de referência para o diálogo com os mais diversos setores da sociedade brasileira (Ramiro Saraiva Guerreiro, 1984).*
>
> *Do diálogo já tradicional que aqui mantemos, decorre uma troca de impressões fundamental para a correta avaliação dos fatores que influenciam a formulação da nossa diplomacia. É tradição do Itamaraty preparar, para apresentação nessa escola, textos abrangentes, que constituem repositórios importantes para a formulação e a divulgação das linhas-mestras da política externa brasileira. Há anos esses textos são referência obrigatória de quantos desejam conhecer a nossa política externa. O esforço de sistematização exigido por esses textos constitui sem dúvida uma oportunidade singular para a reflexão diplomática. Sua renovação a cada ano é fonte de permanente atualização da própria visão que o Itamaraty tem de sua tarefa (Luiz Felipe Lampreia, 1987).*

Apesar das diferenças de personalidade e crenças, todos os ministros acima apontaram a experiência da socialização e do debate como elementos essenciais à própria condução diplomática. Observa-se, aqui, o desejo de estimular, no Brasil, as instituições que são formadoras de opinião a desenvolverem um pensamento e

contribuírem para a produção de ideias e conceitos que possam ser úteis para a formulação da política externa.

Não foi só como conferencistas que os diplomatas tiveram contato com a Escola. Entre 1950 e 1988 foram destacados 118 para atuarem como estagiários do Curso Superior de Guerra (1950-1985) e do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (1986 em diante). O número parece diminuto. No mesmo período, trabalharam no Itamaraty 928 diplomatas e os dois cursos tiveram, segundo dados da ADESG, 3.366 estagiários. Esses números mascaram, contudo, o aspecto qualitativo. O primeiro ponto a ser salientado é a natureza do recrutamento, pois a Escola privilegiou, em seus primeiros anos, diplomatas em nível intermediário na carreira, que estavam em franca ascensão. Vários futuros ministros das Relações Exteriores e secretários-gerais passaram, assim, pelo estágio, como Vasco Leitão da Cunha, Mário Gibson Barboza, Manoel Pio Corrêa Júnior, Fernando Ramos de Alencar e Sérgio Corrêa da Costa. O segundo aspecto a ser explicitado é que a proporção de diplomatas na turma variou bastante, com os dois anos iniciais na faixa entre 11 e 13%. Foi somente com o aumento do número de estagiários das turmas que o percentual caiu para menos de 2% ao ano.

Além da função de estagiários, ocasionalmente alguns servidores foram escolhidos para atuar como diplomatas de ligação. As maiores atividades, no entanto, eram as desempenhadas na Divisão de Assuntos Internacionais e no Departamento de Estudos. Deve-se destacar, aqui, a ação do diplomata Álvaro Teixeira Soares no momento de nascimento da instituição, secundando o general Cordeiro de Farias na formatação da área de relações internacionais.

Fontes e critérios de seleção

O trabalho de confecção deste volume iniciou-se com a colaboração entre as direções da Fundação Alexandre de Gusmão

(Funag) e da ESG, que ofereceu um primeiro conjunto de fontes. Devo registrar o agradecimento pessoal ao general de exército Décio Luís Schons e a sua equipe pela parceria, sem a qual não teria sido possível finalizar esse projeto. O levantamento inicial da Escola foi acrescido por duas rodadas de pesquisas suplementares, com o apoio da Biblioteca da instituição. No Itamaraty, a pesquisa nos maços temáticos de antecedentes sobre o relacionamento, foi realizada por Rogério Farias, parceiro na organização desta obra, que ali descobriu material inédito. A ele sou grato pela pesquisa e o caminhar conjunto na exploração desta nova fonte de subsídio ao estudo das relações internacionais e da política externa brasileira.

Há dezenas de discursos proferidos por chanceleres brasileiros na Escola Superior de Guerra. Se adicionarmos os interinos, ultrapassa-se a centena. Esta edição representa um esforço de síntese e, como tal, envolveu a seleção dos mais relevantes. Uma primeira orientação foi privilegiar os redigidos durante cada gestão ministerial. A razão decorre de muitos ministros terem histórico anterior de associação com a ESG. Dois bons exemplos foram os de João Augusto de Araújo Castro, último ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, e o de Ramiro Saraiva Guerreiro, chanceler do governo Figueiredo (1979-1985). O primeiro pronunciamento de Guerreiro data de 1953, quando ainda era segundo secretário. Até assumir o cargo de ministro (1979), retornou à Escola mais quatro vezes. No caso de Araújo Castro, é notória a qualidade de suas palestras e as proferidas na ESG, ainda também como jovem diplomata, confirmam a tradição.

Em vários casos, não foi possível localizar o pronunciamento realizado durante a gestão ministerial, apesar de estarem disponíveis discursos proferidos antes ou depois da respectiva passagem pela chefia da diplomacia brasileira. Por fim, há casos de ministros cujos discursos não foram localizados – como José

Carlos de Macedo Soares, Francisco Negrão de Lima, Horácio Lafer e Olavo Setúbal[6].

A segunda orientação foi excluir os que ocuparam o cargo de forma interina – personalidades como Décio Honorato de Moura, Fernando Ramos de Alencar, Carlos Alfredo Bernardes, Jorge de Carvalho e Silva, João Clemente Baena Soares, Marcos Azambuja e outros. Tal decisão retirou da amostragem pronunciamentos relevantes, mas deu maior consistência no aspecto mais amplo das gestões ministeriais da pasta.

A terceira orientação foi buscar na própria atividade diplomática a indicação do nível de interesse. Em 15 de março de 1985, na solenidade de transmissão do cargo de ministro, por exemplo, Saraiva Guerreiro indicou que não faria uma síntese de sua gestão, pois isso fora realizado na conferência proferida na ESG em 1984[7]. Esse tipo de informação habilitou uma escolha mais adequada às prioridades que os próprios atores históricos desejaram legar ao futuro.

Por fim, há o estudo meticuloso de cada pronunciamento, analisando-o sob a orientação da literatura existente, particularmente os grandes manuais da história das relações internacionais do Brasil. Procurou-se, nesse caso, identificar como cada fonte permite ou sintetizar os princípios e temas de uma determinada gestão ou apresentar aos pesquisadores facetas interpretativas ainda não vislumbradas. A seleção, desse modo, é um recorte específico e um primeiro passo no esforço mais amplo de divulgação do acervo das conferências das dezenas de diplomatas que colaboraram com a ESG.

6 Oswaldo Aranha e Fernando Henrique Cardoso fizeram pronunciamentos, mas em período afastado das respectivas gestões na pasta. No caso de Aranha, a Funag já publicou o discurso recentemente (MOREIRA LIMA et al, 2017, p. 545-567). Setúbal esteve na ESG em 27 de maio de 1985, mas foi para ser sabatinado pelos estagiários. A transcrição não foi localizada. Ver Informe. *Jornal do Brasil*. 29 de maio de 1985.

7 GUERREIRO, 1985, p. 9.

Outro aspecto relacionado às fontes é o fato de a maioria ter sido extraída de gravações, mediante notas taquigráficas, não sendo corrigidas e revistas pelos conferencistas. Decidiu-se diminuir ao máximo as intervenções nos textos originais. Excluíram-se alguns vocativos e foi atualizada a ortografia de algumas palavras, buscando manter a informalidade e até os neologismos.

O pensamento diplomático na ESG

O primeiro discurso reproduzido no volume é o de Raul Fernandes, o decano dos juristas brasileiros no século XX. Sua apresentação foi realizada em abril de 1952, entre os períodos em que exerceu o cargo de chanceler. Nela tratou do tema da responsabilidade dos Estados no direito internacional. Com seu estilo característico, erudito e conciso, apresentou a doutrina brasileira sobre o tema, evocando o marquês de São Vicente e a questão Christie, não escapando de fazer referências elogiosas a Rui Barbosa.

O próximo discurso é de João Neves da Fontoura, também de formação jurídica. Além de promotor em Porto Alegre e consultor jurídico do Banco do Brasil, notabilizou-se pelas atividades políticas que levaram à Revolução de 1930. O objetivo de sua oração foi tratar não do passado, mas apresentar aos estagiários o contexto contemporâneo da política internacional da forma como era observada pelo Itamaraty, o que ele denominou de "história em estado gasoso". Essa metáfora traduzia a dificuldade de estabelecer juízos categóricos sobre o presente e prever os contornos de cenários futuros. Tal método acabaria sendo adotado por outros palestrantes nas décadas seguintes.

A falta de tempo para a elaboração do texto acabou por permitir maior desenvoltura de sua oratória, considerada das mais eloquentes à época. Em convergência com a apresentação realizada por Raul Fernandes nota-se sua admiração pela doutrina

de Rui Barbosa sobre a igualdade jurídica dos Estados para refletir sobre os fatos contemporâneos. João Neves da Fontoura apontou como o princípio estava desgastado diante da crueza da política de poder dominante. O gaúcho demonstrou certo ceticismo sobre o alcance do multilateralismo, quando, por exemplo, mencionou que a definição de um conceito como o de "agressor" no tocante ao uso da força nas relações internacionais estava "consumindo imensos e enormes tesouros de sabedoria em debates infindáveis", sem alcançar resultados práticos.

Do ponto de vista regional, no entanto, estava confortável em seu otimismo. Ele elogiou, em particular, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e a Carta de Bogotá. Sua hipótese para a força do sistema de direito internacional das Américas residia em um fato peculiar da região: uma nação "imensamente poderosa" rodeada de países sem poder equivalente. Os mais fracos, assim, tinham grande incentivo no fortalecimento do direito hemisférico, como acabaria ocorrendo com o desenvolvimento do sistema interamericano e da doutrina correspondente, com impacto no direito internacional. Do ponto de vista contemporâneo, um dos aspectos examinados por Neves da Fontoura era o tema do comunismo. Ele fez parte de uma geração de estadistas que consideravam o espectro de Moscou como o maior desafio da época.

Afonso Arinos de Mello Franco, o ministro que assumiu em fevereiro de 1961, um dos principais idealizadores da Política Externa Independente, lidou também com a doutrina marxista como ideologia política e suas repercussões para a segurança nacional dos Estados em sua apresentação de 1958, cerca de três anos antes de tomar posse no Itamaraty. Didático, o grande jurista e político mineiro apresentou de forma precisa seus conceitos. Sua preocupação era compreender a "manutenção da integridade e da estabilidade da nação brasileira". Seu método de análise foi essencialmente jurídico e seu argumento era que a Constituição

propunha a garantia da estabilidade institucional e que existiam doutrinas políticas que poderiam colocar em risco essa premissa. Mais importante foi seu argumento de que a segurança nacional se inseria num contexto internacional mais amplo. Nenhum Estado conseguia isolar-se das influências da força das ideologias de sua época. Se o diagnóstico era pessimista, as propostas revelavam certo otimismo. O juridicismo liberal de Afonso Arinos propunha a valorização democrática como caminho essencial para lidar com os desafios ideológicos da era[8]. Curioso observar que, em nenhum momento, Arinos se refere a sua ideia pioneira e visionária de uma América Latina livre de armas nucleares.

Por sua vez, outro grande jurista, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, destacou-se como um dos conferencistas mais requisitados da ESG, fazendo nove pronunciamentos entre 1951 e 1962[9]. Foi admirador da instituição, considerada por ele como exemplo de ensino. Neste volume, foi reproduzida somente a conferência proferida em 1962, ano em que deixou de atuar como ministro. Em alguma medida, ela inaugura a prática que se firmaria do chanceler apresentar também na ESG as "linhas mestras da política exterior". Ele demonstrou a necessidade de realizar uma síntese por acreditar que a inserção internacional do país "deixou de ser apenas um assunto limitado aos interesses [de] especialistas e passou a ser um tema de cujas grandes alternativas todo o público participa".

8 Um dos maiores desafios no plano hemisférico, com repercussões globais, foi a eclosão, em 1962, da crise dos mísseis soviéticos em Cuba com capacidade nuclear para atingir os EUA. Tratava-se de situação que punha em risco efetivo a paz e a segurança internacional e ameaçava uma hecatombe nuclear. Foi nesse quadro que se desenvolveu uma doutrina de segurança nacional orientada para evitar a expansão comunista e que acabou por promover a militarização dos sistemas políticos nacionais na América Latina. A ESG desempenhou papel no desenvolvimento de ideias e conceitos nesse processo que se refletiriam, mais tarde, em posições que impactariam mais tarde decisões de política externa, sobretudo, na gestão do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco.

9 SAN TIAGO DANTAS, 2014.

A preocupação de San Tiago com o debate público é aspecto característico da Política Externa Independente. Os choques do "complexo de interesses e aspirações", em sua opinião, eram eventos salutares de uma democracia vibrante. Ele também acreditava que o momento inicial, de grande debate, fazia parte de um ciclo:

> *Uma política externa é tanto mais controvertida quanto mais ela se encontra próxima da sua fase de formulação. Depois que ela adquire raízes mais profundas, depois que ela consegue estabelecer como que uma jurisprudência política através de aplicações sucessivas às situações internacionais, esta política, muitas vezes, ganha uma certa tranquilidade no espírito das classes políticas, é natural que ela se apresente como assunto eminentemente polêmico.*

Hermes Lima, outro ministro do período da Política Externa Independente, apresentou percepção semelhante ao examinar o "processo de transformação estrutural" pelo qual o país passava. Se comparado com Afonso Arinos, Lima era mais otimista com relação às "peripécias da competição ideológico-militar" da Guerra Fria. Ele salientou que, a despeito da Crise dos Mísseis, a coexistência estabilizada até então poderia ser não só recuperada, como também poder-se-ia "assistir à democratização do mundo comunista e a socialização do mundo capitalista".

O último ministro das Relações Exteriores da República de 1946, o diplomata João Augusto de Araújo Castro, proferiu sete discursos na ESG. Foi escolhido o de 1962, por coincidir com o período em que ocupava o importante cargo de secretário-geral adjunto para Organismos Internacionais, logo antes de assumir a chefia do Itamaraty. Sua palestra bem reflete a qualidade do seu pensamento diplomático.

Na alocução, aproximando-se do argumento de San Tiago Dantas de democratização da política externa, Araújo Castro apontou que "os grandes temas de política exterior passaram

dos silenciosos gabinetes da nossa chancelaria para a área dos francos e apaixonados debates públicos". A tese permitiu breve reflexão sobre o exercício da diplomacia e, particularmente, sobre o papel do Itamaraty na sociedade brasileira. Imbuído de sincera perplexidade, o diplomata apresentou aos estagiários como a realidade mudara desde o seu ingresso na carreira:

> *Quando entrei para o Itamaraty, há 21 anos, prevalecia no país a impressão de que a Casa era praticamente infalível em seus atos, opiniões e julgamentos. Mas honestamente devemos perguntar se nossa infalibilidade de então não era um mero reflexo da profunda indiferença com que a nação acompanhava nosso trabalho, a não ser em alguns momentos críticos da tensão internacional. O Itamaraty era considerado mesmo uma pasta à margem da realidade política, o detentor de uma tradição de bom senso e estabilidade num país em fermento e ebulição. Havia, mesmo, em muitos de nós o pensamento de que o Itamaraty era uma organização perfeita, que o país talvez não merecesse. É bem diversa a situação de hoje, quando nossos erros e omissões aparecem frequentemente em colunas dos jornais (...) [A]inda não estamos perfeitamente aparelhados para defender, em toda sua complexidade, os interesses de um país que cresceu muito além de nossas expectativas e, talvez mesmo, além de nossos desejos secretos.*

Era exatamente esse ambiente de inquietação que justificava a presença constante de diplomatas na ESG e em outros ambientes privilegiados de reflexão sobre a inserção internacional do Brasil.

Araújo Castro aproveitou a oportunidade para apresentar sofisticada concepção do cotidiano da Guerra Fria, principalmente no plano do multilateralismo e da segurança, além de indicar como sistemas regionais se inseriam na estrutura global de poder. Se Hermes Lima apresentava-se como otimista, Araújo Castro era um cético realista. Acreditava que o mundo ainda estava longe da paz diante da expansão da Guerra Fria não só para a periferia do

sistema internacional como na propaganda política. Desenrolou-se, domesticamente, processo de radicalização na situação política no Brasil, que poria fim à própria gestão de Araújo Castro à frente do ministério.

O próximo ministro das Relações Exteriores foi o diplomata Vasco Leitão da Cunha, o primeiro com diploma do Curso Superior de Guerra da ESG a alcançar tal posição. Ele dividiu sua apresentação em quatro partes, tratando respectivamente da ONU, do conflito Leste-Oeste, da questão do comércio internacional e dos assuntos relativos ao hemisfério.

Na primeira, Leitão da Cunha apresentou a transformação estrutural da organização. Antes, era um clube pequeno. Progressivamente, sofreu "profundas modificações no seu ambiente". O ocidentalismo majoritário de outrora sucumbira; a unidade do clube se rompera com a descolonização. Chamou a atenção para a importância da manutenção da paz e os desafios que as operações de paz criavam para o orçamento da ONU. A "crise financeira" da organização diante de contribuições insuficientes acabava por refletir-se em "uma crise política".

Ao examinar o conflito Leste-Oeste, apresentou o histórico de vinculação da política externa brasileira ao hemisfério. Ele retomou os valores e princípios tradicionais do pacifismo para defender o projeto de inserção internacional do país durante a Guerra Fria. Ao contrário de muitos de seus ouvintes, o diplomata apresentou uma postura equilibrada com relação à União Soviética. Amparado em sua larga experiência diplomática, que incluía a chefia da Embaixada do Brasil em Moscou por dois anos, argumentou que, após 47 anos de história soviética, o regime acabou sendo moderado e socializado no sistema internacional – uma situação distinta da China. A argumentação, nesse tópico, cumpriu o objetivo da nova

política externa de preservar as relações diplomáticas com os soviéticos e o bloco de países europeus da Cortina de Ferro.

O governo de Castello Branco é considerado pela historiografia como um "passo fora da cadência", uma breve ruptura com o passado[10]. O discurso de Vasco Leitão da Cunha demonstra, no entanto, que essa disjunção talvez não tenha sido tão severa. Um ano após o início do regime militar, ele explicitamente recuperou a tese de "conflito Norte-Sul" apresentada por Afonso Arinos durante a Política Externa Independente. Sua visão do tema era bem *cepalina* e tradicional com seus antecessores da pasta na área econômica, propondo até a fixação de preços para a comercialização de matérias-primas exportadas por países em desenvolvimento, não deixando de notar que o Brasil fora um dos principais idealizadores e propositores da Conferência de Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

O segundo ministro das Relações Exteriores do regime militar, Juracy Magalhães, também era veterano da escola, tendo feito apresentação aos estagiários em 1956, quando discutiu a relação entre a ação estratégica e o poder nacional. Em 1965, iniciou sua conferência utilizando o discurso do presidente Castelo Branco proferido na formatura do Instituto Rio Branco do ano anterior. Sua opinião era a de que a nova política externa refletia "uma restauração" de tradições brasileiras, tema que examinou em seguida, dedicando especial atenção aos princípios da não intervenção e da autodeterminação. Tal análise é usual no período, mas sua conferência se diferencia por debater esses conceitos no momento em que crescia a polêmica sobre a participação brasileira na Força Interamericana de Paz na República Dominicana.

Ao contrário de muitos analistas e tomadores de decisão do período da Guerra Fria, Juracy defendeu a tese da impossibilidade

10 CERVO e BUENO, 2002.

de um novo conflito mundial. O Brasil deveria confrontar-se, portanto, com um quadro instável de conflitos periféricos, muitas vezes de natureza ideológica. Segundo o conferencista, a formação cultural, geográfica e étnica brasileira oferecia uma orientação objetiva da inserção internacional nesse complexo contexto. É aqui que avalia a Política Externa Independente, indicando que esse epíteto poderia ser aplicado à gestão iniciada em abril de 1964, pois anteriormente a ação diplomática "estava impregnada [de uma] ideologia estranha à formação cristã do povo brasileiro, se chocava a todo passo, senão propositadamente, com os interesses da comunidade que sempre integrávamos e se caracterizava por um maquiavelismo neutralista que, sob o pretexto de um suposto não alinhamento, nos estava alinhando entre os seguidores ou servos *in fieri* do bloco oposto à nossa própria comunidade". Percebe-se, portanto, que Juracy Magalhães ainda estava muito associado ao processo de justificação do novo regime.

A gestão do presidente Costa e Silva teria como representante no Itamaraty o político mineiro José de Magalhães Pinto. Ele proferiu dois pronunciamentos na ESG, o primeiro, de 1968, apresentando os fundamentos da política exterior do Brasil; o segundo, de 1969, sobre o panorama da política internacional no final da década de 1960. Nos dois, o foco foi o que se convencionou denominar de "diplomacia da prosperidade": a vinculação entre segurança, desenvolvimento e democracia. Sua opinião era de que, após vinte anos da Guerra Fria, a estrutura do poder mundial se estabilizara, abrindo o debate ideológico para o tema do progresso e do bem-estar. As ameaças do que considerou subversão persistiam, mas soluções meramente militaristas eram custosas e insuficientes.

Havia, desse modo, necessidade de dar um salto qualitativo no progresso material do país. Isso só poderia ser realizado com grandes investimentos e a incorporação de tecnologias de ponta na infraestrutura e na matriz produtiva. Ao discorrer sobre o assunto,

Magalhães Pinto aludiu ao conceito do uso pacífico da energia nuclear, um dos temas de maior relevo na sua gestão à frente do Itamaraty. Em suas palavras, "nossas mais legítimas aspirações de progresso serão inviáveis" sem o domínio dessa tecnologia para o desenvolvimento econômico do Brasil. Destacou as negociações que desembocaram no Tratado de Não Proliferação Nuclear, apontando seu caráter discriminatório e monopolista, que criava novas assimetrias na ordem internacional e um "diretório de superpotências".

No último discurso que proferiu na ESG após o fracasso da II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Magalhães Pinto observava com desencanto a atuação dos países desenvolvidos no esforço de "manter suas posições de poder". Se esse propósito era facilitado e garantido pelos mecanismos operacionais da carta da ONU, no campo da manutenção da paz e da segurança internacional, os privilégios aos membros permanentes do Conselho de Segurança pareciam então expandir-se em novos instrumentos discriminatórios na esfera tecnológica com implicações econômicas, como o TNP.

Mário Gibson Barboza, que estagiara na ESG em 1951, ocupou a chefia do Itamaraty durante o governo do presidente Emílio Garrastazu Médici. Foram selecionados dois de seus pronunciamentos na Escola. O primeiro, de 1968, quando ainda era secretário-geral, trata da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos. O segundo, de 1970, analisa a política externa brasileira na década que então se iniciava. O estilo do diplomata, nas duas apresentações, é fluido e objetivo. Apresenta, ocasionalmente, percepções originais sobre a carreira e sobre a política internacional. Uma delas é a "lição maior" que aprendera na sua vida profissional: "em diplomacia não há lugar para automatismo, nem imutabilidade".

Assim como seus antecessores, Gibson Barboza salientou o "entendimento tácito" entre os Estados Unidos e a União Soviética na macroestrutura da política internacional. Apresentou tal quadro dentro do plano histórico de longa duração, passando dos "torneios oratórios" do século XIX até a fase em que "as aspirações nacionais surgem com vigor renovado". O diplomata foi particularmente sensível em detectar a transformação da política externa americana no campo do desenvolvimento econômico e suas consequências para o Brasil. Ele indicou ser inviável esperar, naquele momento, qualquer ajuda financeira ou cooperação econômica por parte dos Estados Unidos. Nas circunstâncias então prevalecentes, Washington era "neoisolacionista" e atuava de acordo com uma filosofia de "neoprotecionismo". Tal conclusão é relevante, pois de 1946 até meados da década de 1960 não foram poucos os tomadores de decisão brasileiros que defendiam estratégia de inserção internacional com base na atração de capitais norte-americanos sob a forma de empréstimos e investimentos. Gibson apresentou, assim, visão distinta do relacionamento bilateral, indicando como naturais os choques que cada vez mais afetariam essa dinâmica: "à medida que o Brasil cresce, se multiplicam suas áreas de confrontação com os Estados Unidos". A função da diplomacia seria, nesse contexto, "ampliar as áreas de concordância e reduzir as de divergência". Havia particular interesse em saber como essa equação poderia ser equilibrada na administração Nixon, o que motivou a visita oficial do presidente Médici aos EUA em 1971.

Gibson Barboza liderou a diplomacia em período peculiar, do "milagre brasileiro", quando o país começava a ser visto como "uma potência em ascensão", o que ocasionou "problemas novos e renovados". Isso o levou a apresentar aos estagiários a questão do nacionalismo como aspecto central da política internacional na década de 1970. Os desafios do período também refletiam sua preocupação com o papel da diplomacia profissional. O ponto

de partida de sua análise nesse tópico foi o *Duncan Report*, o documento que acelerou as reformas no serviço exterior britânico. A análise de um país que havia perdido seu império colonial e procurava redimensionar sua presença no mundo serviu para nortear o caso brasileiro, que parecia trilhar rota oposta.

O diplomata Antônio Francisco Azeredo da Silveira assumiu o ministério no primeiro semestre de 1974 e proferiu conferências na ESG em cada um dos cinco anos de sua gestão, com exceção do último (ele entregou o cargo em março de 1979). Sua construção conceitual, no primeiro discurso, seria importante para compreender a visão do ministro e suas propostas. Para Silveira, o "papel da chancelaria é por o país à frente de seu tempo". A política externa devia ser "a projeção da síntese dos interesses nacionais no plano internacional" e não mera extensão do "poder nacional", conceito demasiado rígido e ancorado apenas no presente. Sendo um país em rápida ascensão, seria melhor estruturar objetivos e interesses pensando no amanhã – "é importante abrir as opções para o futuro e preservá-las integralmente". Enfim, o Brasil não deveria assumir compromissos que viessem a cercear suas perspectivas estratégicas.

Merecem destaque na apresentação de Silveira as reflexões sobre a atividade diplomática. Ao comparar a diplomacia com outras políticas públicas, observou como o campo de ação internacional gerava desafios mais complexos. Isso porque se, no plano doméstico, "a vontade governamental é decisiva", no plano internacional o Estado exercia influência limitada ou, às vezes, nula. Sendo a política internacional exercida em ambiente de constante mutação, sublinhou o fato de inexistirem coincidências permanentes e tampouco divergências perenes entre nações. Essa realidade impunha a necessidade do pragmatismo e, em especial, o afastamento a alinhamentos automáticos. Percebe-se, aqui, no terreno rarefeito do tema conceitual, a preparação teórica para as

inflexões e os ajustes que seriam implementados durante o governo Geisel, tanto no tocante ao tema das ex-colônias portuguesas como no estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China – aspectos *inter alia* aprofundados pelo chanceler na sua conferência de 1978 na ESG.

Se a conferência de 1974 apresentou os princípios do Pragmatismo Responsável, o último discurso que proferiu na ESG como ministro das Relações Exteriores, em 1978, serviu para efetuar um balanço antecipado de sua gestão. Preliminarmente, indicou o fato de a política externa ter passado "a refletir o que é o nosso país e o que somos como sociedade e como povo", tendo também encontrado "eco e apoio em todas as camadas da população brasileira". Subjacente a essas palavras encontrava-se um aspecto de que poucos tinham consciência: o ativo esforço da chancelaria de aproximar-se de grupos sociais e dos meios de imprensa, revertendo o relativo afastamento dos anos iniciais do regime militar. Pode-se, portanto, aventar que a "reabertura" à sociedade, no Itamaraty, precedeu e até orientou o movimento mais amplo que se desenrolaria na década de 1980.

Apesar do esforço de síntese, a conferência foi proferida no auge da gestão de Silveira – dois meses depois, por exemplo da cerimônia de assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. Muitos dossiês da agenda ainda estavam em franco desenvolvimento, o que trouxe maior relevância e atualidade ao seu pronunciamento. Observa-se isso particularmente no tratamento dos temas regionais. O diplomata apresentou a questão de Itaipu, mas informou os estagiários da impossibilidade de realizar uma resenha mais completa naquele momento quando ainda estavam em curso negociações.

Talvez o aspecto mais relevante de sua apresentação tenha sido sobre os desafios futuros da política externa brasileira.

Nesse particular, salientou a crescente "complexidade" nacional, a necessidade de promover maior abertura do Brasil para o mundo. Ele vinculou essa situação diretamente à diversificação do perfil econômico do país. Essa evolução contribuiria para um relacionamento mais intenso com os países africanos e um melhor equilíbrio com o mundo desenvolvido. Mas não eram somente aspectos endógenos que explicariam essa complexidade. A *détente* legara à política internacional uma situação mais pacífica, que alguns consideravam então como passageira.

Outro desafio apontado por Silveira advinha das mudanças na estrutura do poder mundial e na tendência à sedimentação "de uma multilateralização seletiva e excludente do processo decisório em questões internacionais". Ao contrário de períodos anteriores, no entanto, a política desenhada pelo chanceler voltava-se para projetar o Brasil na mesa de negociação desses fóruns e não a mera denúncia da estrutura do poder internacional cristalizada em diretórios informais que se constituíam ao arrepio do multilateralismo mais amplo.

Essa opção resultou de um contexto estrutural mais complexo enfrentado pelo país na segunda metade da década de 1970. Até a crise do petróleo, os países em desenvolvimento eram compreendidos de forma relativamente homogênea, constituindo sua autoimagem como bloco político em contraposição aos países desenvolvidos, notadamente na agenda econômica. Na UNCTAD II, em Nova Delhi (1968), contudo, surgiram fissuras na unidade dos países em desenvolvimento, que se acelerariam após a primeira crise do petróleo (1973). O grupo denominado de países de menor desenvolvimento relativo atuou (e foi estimulado a fazê-lo) de maneira a conseguir concessões diferenciadas dos países desenvolvidos. O crescimento econômico extremamente acelerado do Brasil e outras nações também levou à criação do termo "países em desenvolvimento avançados", com a expectativa de que fossem

graduados a uma posição em que progressivamente deixassem de receber concessões.

O discurso é importante por traduzir um otimismo mais amplo da comunidade decisória de Brasília no final do governo Geisel. A maioria pensava que a tendência de crescimento econômico permaneceria nos anos seguintes. Silveira, em particular, projetou que a base produtiva do Brasil aumentaria 80% até 1985, com a multiplicação por oito do valor das exportações de produtos manufaturados. Os eventos de 1979, com o segundo choque do petróleo e a elevação significativa dos juros norte-americanos, comprometeriam boa parte dessas expectativas e exigiriam reajustes de política.

O discurso de Ramiro Saraiva Guerreiro, sucessor de Silveira no ministério, proferido naquele ano, teve como pano de fundo exatamente essas dramáticas transformações. Expoente da área jurídica e política da diplomacia brasileira, preocupava ao novo ministro a ausência de "mecanismos eficientes, justos, abertos para solução dessas tensões". Ele citou especificamente o caso da UNCTAD como oportunidade perdida de transformação da governança econômica global. Vivia-se, ao final da década de 1970, "a oligarquização dos foros decisórios", em detrimento dos interesses brasileiros. Sua solução era reforçar a "solidariedade entre os países em desenvolvimento" e utilizar a criatividade para constituir "modos próprios e eficazes de aproximação e cooperação horizontais".

Um dos vetores dessa criatividade que Saraiva Guerreiro reforçou foi o universalismo, definido como linha básica da diplomacia formulada pelo presidente João Baptista Figueiredo, na esteira do "ecumenismo" de Silveira. O conceito partia da aceitação da diferença e da diversidade. A "vocação do Brasil à boa convivência internacional", no entanto, não seria mera preferência

diplomática. Observou o chanceler a ligação entre os valores que caracterizavam a sociedade brasileira, em particular sua formação histórica, com os parâmetros gerais da política externa.

Saraiva Guerreiro, assim como Azeredo da Silveira, foi conferencista da ESG em todos os anos de sua gestão, com exceção do último. O de 1984 foi de especial relevância, pois o próprio ministro definiu-o como o documento que sintetizou sua gestão à frente do Itamaraty – sendo provavelmente o pronunciamento mais detalhado e longo de um chanceler na Escola. Além dos usuais trechos de análise de conjuntura, ele fez um balanço mais amplo da política externa "no quadro maior da democratização e da abertura". Essa peculiaridade da situação doméstica afetou a forma como Guerreiro apresentou o processo de inserção internacional do Brasil.

Os ventos da mudança fortaleciam novos atores, como as universidades, a imprensa e os partidos. O medo do diplomata era que isso levasse a uma fragmentação da política externa, capturada por grupos de interesse. Por isso alertou os estagiários sobre a necessidade de a diplomacia profissional ser um articulador ativo do interesse nacional. Segundo suas próprias palavras, "o melhor capital de uma Chancelaria é a sensibilidade política" e era com essa habilidade, e sempre no estrito escrúpulo das atribuições de outros órgãos, que o Itamaraty deveria agir.

Do ponto de vista de sua gestão, o ministro lamentou o quadro em que teve de operar, caracterizado pela "deterioração da estrutura política e econômica do sistema internacional". Havia, portanto, severa distância entre o interesse nacional e as opções diplomáticas: "A crise significa, para nós, frustração, dificuldades crescentes".

Mas a crise também resultou em uma ressignificação do perfil externo, afinal, "a consolidação da democracia muda a face externa

do país". Isso pode ser observado pelas características dos ministros que se sucederam na chefia do Itamaraty de março de 1985 a outubro de 1992. Roberto Abreu Sodré, Olavo Setúbal, Francisco Rezek e Celso Lafer foram os primeiros ministros das relações exteriores desde outubro de 1969 recrutados fora do Itamaraty. No caso de Rezek e, sobretudo, Lafer existia a proximidade determinada pelo interesse quanto ao Direito Internacional e ao estudo das Relações Internacionais. Ambos foram professores do Instituto Rio Branco e examinadores no Curso de Altos Estudos. Todos mantiveram a tradição de participar das atividades da ESG[11].

Além da manutenção dessa rotina, os ministros também se esforçaram para garantir a continuidade. Como informou Roberto de Abreu Sodré, sua primeira preocupação ao assumir o cargo de ministro foi com a "coerência de nossa política externa com seu nobre passado e suas firmes tradições", mesmo com os inevitáveis ajustes. A razão dessa permanência decorreu da percepção de que a política externa do regime militar refletia "interesses reais e aspirações concretas" e não veleidades institucionais. Essa assertiva ajuda a explicar como o Brasil conseguiu manter relativa coerência da sua política externa, a despeito da mudança de regime político e de lideranças à frente do Itamaraty.

Para Abreu Sodré, a Guerra Fria transformou a "confrontação retórica" em "quadro de distensão". Apesar do sentimento de otimismo que pairava no período, ele tinha opinião convergente com a de Saraiva Guerreiro sobre o que julgou ser o "gradual processo de desgaste dos organismos internacionais". Os dois movimentos pareciam estar em contradição, mas, na verdade, achavam-se intimamente vinculados. A distensão fora alcançada em parte como consequência do ativismo do novo programa

11 No caso de Olavo Setúbal, ele participou das atividades da instituição em um formato de perguntas e respostas, mas o conteúdo do evento não foi transcrito.

estratégico-militar do governo Reagan. O unilateralismo do novo presidente americano também se refletiu no âmbito multilateral, notadamente no plano econômico.

Para o Brasil, a fragilização do sistema de regras internacional era negativo, pois perdia-se o principal mecanismo de "condicionamento da política de poder". O país renovou, no período, portanto, o esforço de fortalecimento dos organismos internacionais. Isso pode ser observado, por exemplo, no retorno ao Conselho de Segurança da ONU, presidido no mês de julho de 1988 pelo diplomata Paulo Nogueira Batista.

A segunda apresentação de Francisco Rezek na ESG, proferida em 1991, apresentou um quadro de renovação e reforma. Desde a conferência de Juracy Magalhães de 1965, o Itamaraty não se apresentava de forma tão assertiva na Escola. Para o ministro, o governo Collor assumira com o mandato de "rearrumar a casa, desmontando estruturas oligárquicas e patriarcais, para começar a construir um Brasil Novo". Foi um "processo irrequieto", mas que não deixou de "aprender com o passado". Essas fortes palavras estavam em paralelo com o famoso discurso de posse de Fernando Collor de Mello, para o qual contribuiu o diplomata José Guilherme Merquior[12]. O próprio ministro justificou esse tom ao afirmar que "em períodos de mudança importante e profunda como o presente, é inevitável a emotividade do debate".

Rezek apontou como elemento central da nova gestão o "imperativo do mercado como vetor do desenvolvimento e sua importância para a evolução das relações internacionais". Não foram palavras vazias. A administração da qual fez parte se esforçou para liberalizar o comércio exterior, empreendendo uma das maiores aberturas comerciais já realizadas pelo Brasil em sua história. Ele

12 Discurso de posse do presidente é um compromisso com a reconstrução. *Jornal do Brasil*. 16 de março de 1990.

defendeu a tese de que os países desenvolvidos haviam alcançado certa prosperidade por seguirem um conjunto de premissas. Primeiro, uma progressiva redução da intervenção do Estado na oferta de produtos e na definição de preços. Segundo, o foco no atendimento ao consumidor, algo que privilegiava a tecnologia em detrimento do trabalho. Terceiro, a interdependência pelos fluxos do investimento e do comércio.

Celso Lafer, o segundo ministro das Relações Exteriores de Collor, avançou na reflexão sobre as mudanças do sistema internacional. Ele partiu da análise da identidade brasileira, tema longamente examinado em sua trajetória acadêmica, para compreender o posicionamento do país diante dos desafios da década de 1990. Assim como vários antecessores, Lafer identificou o apego à prática do diálogo e da cooperação como corolário da "vocação pluralista da sociedade brasileira". Outra semelhança foi na identificação do espaço regional em que o Brasil estava inserido. A "fronteira-separação" que cingia o externo do interno foi transformada em "fronteira-cooperação", cujo maior exemplo é o Mercosul, solidificando os interesses nacionais sem que ocorresse perda de soberania.

Um elemento inédito na apresentação de Lafer foi a dimensão federativa da política externa. Ele apontou que, em sua gestão, não só comprovou, mas também incentivou, a prática federativa. Havia, nesse esforço, grande atividade de coordenação e diálogo com autoridades estaduais e municipais. Esse aspecto estava intimamente ligado à sua preocupação com o caráter democrático da ação diplomática. A abertura a outras instâncias políticas fazia parte da busca pela legitimação:

> *[É] evidente que numa democracia efetiva o papel da sociedade não é o de legitimar opções previamente efetuadas pelo Estado no campo internacional, nem mesmo o de simplesmente aceitar a agenda apresentada pelo núcleo*

> *formulador de política externa do Estado. A opinião pública tem sua própria agenda, que a diplomacia profissional deve incorporar, na medida em que lhe cabe responder aos impulsos da sociedade civil.*

Esse foi um dos temas mais examinados por Lafer em sua Conferência e ligava-se, igualmente, ao "impulso democratizador" da reforma da Carta das Nações Unidas, de maneira a permitir que a sua estrutura refletisse "mais adequadamente as realidades da distribuição do poder internacional". Essa agenda buscou reforçar o multilateralismo, algo observado como viável diante das "novas geometrias de poder" que facilitavam a ação internacional por intermédio de múltiplas alianças táticas.

Cabe destacar a ênfase dada na exposição do chanceler Celso Lafer à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, com observações sobre o papel construtivo que nela desempenhou o Brasil como país-sede, assim como o significado dos textos nela assinados e/ou negociados que inseriram e consolidaram na agenda internacional o conceito do desenvolvimento sustentável. Enfim, naquela conferência, a mais importante que o Brasil havia, até então, sediado, logrou-se estabelecer o ponto de equilíbrio entre a noção de crescimento econômico e a de preservação ambiental, o que correspondeu a extraordinário avanço no direito internacional contemporâneo aplicável ao tema.

O último chanceler que proferiu conferências durante sua gestão cujas transcrições estão disponíveis ao pesquisador foi o diplomata Luiz Felipe Lampreia. Sua exposição assemelhou-se a de Antônio Azeredo da Silveira pela preocupação em apresentar um quadro conceitual preliminar para os estagiários. Na de 1993, ele iniciou afirmando que "a inserção internacional de um país é elemento determinante do seu projeto nacional e fator decisivo na busca da sua consolidação como Estado soberano e como sociedade

estável, equânime e desenvolvida". Reforçava-se, assim, a ligação entre a política externa e a prosperidade nacional, uma perspectiva coerente com a tradição da política externa brasileira.

Se Francisco Rezek apontou de forma mais crua a necessidade de o Brasil abrir seus mercados, Lampreia foi mais cauteloso e didático: "O grande desafio da diplomacia dos nossos dias é precisamente conciliar, em atenção aos interesses do país, a soberania e a interdependência". Muitos países passavam por esse mesmo dilema. O diplomata apontou China, México, Chile, Singapura, Taiwan e Hong Kong, entre outros, como exemplos de economias que, a despeito de diferentes regimes políticos, conseguiram alterar seus perfis para atender a nova realidade.

Em sua opinião, uma das tarefas da diplomacia brasileira era ajudar a população a compreender essas mudanças externas e, especialmente, cuidar da promoção e da defesa dos interesses nacionais "a partir de um constante aperfeiçoamento da inserção do país no mundo". Ele não tinha dúvida sobre a necessidade de o Brasil ter "um projeto nacional próprio" que reconhecesse as vitórias logradas pelo processo de substituição de importações. Mas indicava que, em um sistema internacional com características distintas, seria relevante adaptações e certa flexibilidade.

Ele não era idealista a ponto de pensar que esse processo fosse fácil. Muito pelo contrário. Lampreia afirmou que a incerteza forçava o Brasil a "manter aberto o maior número possível de opções estratégicas" e, acima de tudo, lidar com custos e opções no plano interno. A tensão de equilibrar essa equação dentro do movimento de renascimento democrático seria um dos maiores desafios da diplomacia profissional. Com efeito, o diplomata apontou que, em muitos temas, as negociações internas com grupos de interesses, com congressistas e com outros atores seriam bem mais complexas que as externas.

Nesse contexto, um dos grandes desafios da diplomacia era exatamente exercer "a tarefa difícil de recordar ao público interno, imerso nos complexos debates em torno dos temas de interesse da diplomacia, que a negociação pressupõe compromissos e barganha". Ele apontou que "encarar a negociação externa, em um mundo dinâmico onde temos muitos competidores, como mera tática dilatória pode às vezes ter altos custos, não só em imagem, mas principalmente em isolamento, retaliações e dificuldade de acesso a bens materiais e recursos financeiros e tecnológicos indispensáveis ao nosso desenvolvimento".

Em sua apresentação de 1996, Lampreia formulou uma palestra mais tradicional, voltada para a apresentação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Na introdução, sobre o contexto internacional, focou predominantemente no tema da globalização. Muitos críticos do governo nesse período apontavam certo idealismo e falta de objetividade na forma como se percebia esse fenômeno. O texto traz ponderações a essa conclusão:

> *[N]ão podemos ter a ingenuidade de acreditar que a força da globalização é capaz de automaticamente minorar ou resolver problemas graves que persistiram, como a pobreza, as desigualdades sociais e regionais, a concentração de riqueza, o mau uso do meio ambiente e as agressões contra os direitos de grupos ou indivíduos dentro dos países em todo o mundo. É importante adotarmos uma visão objetiva e crítica do fenômeno: trata-se de uma realidade que é preciso compreender para melhor lidar com ela. (...) Os riscos dessa nova realidade estão ligados muito mais à incapacidade que um Estado tenha de se adaptar para fazer face às novas condições da competição internacional.*

Percebe-se, assim, o caráter realista do período. Não se afirmava que a globalização era ambiente automático nivelador da desigualdade e promotor da prosperidade. O que se indicava era o

fato de o fenômeno ser uma realidade objetiva, não importando a ausência de reconhecimento por parte do Brasil. Havia certamente dificuldades e constrangimentos impostos às estruturas econômicas e políticas pela força da globalização, mas o argumento de Lampreia era de que criar diques entre o Brasil e o mundo para evitar a realidade seria muito pior: "[u]ma sociedade mal integrada e com baixo desempenho econômico é muito mais susceptível de ser afetada adversamente por problemas (...)".

A conclusão da gestão de Lampreia no ministério caracterizou o fim da regularidade da tradição de os ministros das Relações Exteriores proferirem discursos durante suas respectivas gestões na Escola Superior de Guerra. O último discurso transcrito nesse volume, de autoria de Celso Amorim, que chefiou o Itamaraty entre 2003 e 2011, foi proferido em 2012, quando ocupava o cargo de ministro da Defesa. Por essa característica, o diplomata examinou predominantemente aspectos relacionados à segurança nacional. Ainda que tenha esse foco, há grande convergência com os pronunciamentos de seus antecessores na pasta das Relações Exteriores, a iniciar com a tradição de apresentar um contexto internacional preliminar.

Para Amorim, o estado de natureza imaginado por Thomas Hobbes não correspondia à realidade da interação entre o Estados; tampouco a paz perpétua concebida pelo filósofo Immanuel Kant. As relações entre os Estados caracterizavam-se, portanto, "por um misto de cooperação e de conflito em gradações diversas". Nesse ambiente, um primeiro aspecto a determinar a segurança do Estado nacional era a situação das fronteiras. O Brasil, nesse quesito, em decorrência da "habilidade de homens como o barão do Rio Branco", criou um ambiente de segurança. O segundo aspecto salientado por Amorim foi a capacidade persuasiva e de irradiação de valores (*soft power*) do país. Para o diplomata, novamente apresentando concepção semelhante a vários de seus

antecessores, essa característica estava vinculada às características do povo brasileiro, que privilegiava a cooperação em detrimento "às fórmulas impositivas ou intimidatórias".

Todo esse quadro apontava para a necessidade de o Brasil ter como elemento central na sua política de defesa "um forte componente de cooperação", particularmente com os seus vizinhos. Indicou que essa preocupação já existia há algum tempo. A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares e o Mercosul constituíam os elementos de cooperação estratégicos para lidar com a Argentina. A Unasul e seu Conselho de Defesa seriam o eixo complementar.

Celso Amorim também apresentou como elemento conformador de uma nova comunidade de defesa a criação, em 2012, do 1º Curso Avançado de Defesa da Escola Superior de Guerra, que tinha como foco a capacitação de civis e militares de países vizinhos para "desenvolver o pensamento sul-americano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração".

Mas não era só com o *soft power* que o Brasil deveria conduzir sua estratégia de defesa, segundo o ministro. Para ele, era necessária a criação de uma capacidade dissuasória não só regional, mas global, como complemento essencial de uma política externa robusta. Esse era, certamente, um desafio. Os gastos em pessoal, encargos sociais e custeio da pasta que chefiava representaram, em 2011, 88,2%, não sobrando quase nada para investimento. O volume de gastos também era inferior se comparado com o de outros países emergentes.

Esse conjunto de conferências proferidas na ESG por titulares do Itamaraty em mais de meio século constitui referência útil ao estudo da evolução da política externa no período. Demonstra o papel da Escola no debate acadêmico e profissional e também sua contribuição ao pensamento sobre o Brasil, seu desenvolvimento

e sua inserção internacional. Desde o pós-guerra, amplia-se gradualmente o interesse geral sobre as relações internacionais no país. Nesse contexto, a Funag, por meio de parceria com a Escola e com outras instituições acadêmicas, tem sido instrumental para a diplomacia pública e para a formação de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional. Creio que a obra é representativa deste diálogo amplo e permanente com a sociedade, tão importante para a democracia e seus valores.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Referências:

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. *Poder nacional, cultura política e paz mundial*: conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951-1962). Rio de Janeiro: ESG, 2014.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas* – 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Olavo Egydio Setúbal assume o Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 45, n. 2, 1985, p. 9-11.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo et al (orgs.). *Oswaldo Aranha*: um estadista brasileiro, v. 1. Brasília: FUNAG, 2017.

Discursos

A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS EM DIREITO INTERNACIONAL (1952)

*Raul Fernandes**

O general Cordeiro de Farias, que dirige com tanto brilho e autoridade a Escola Superior de Guerra, honrou-me sobremaneira convidando-me a inaugurar neste ano letivo o ciclo de conferências sobre assuntos internacionais. Desvaneço-me com tão insigne favor, e o agradeço com sincera efusão, certo, entretanto, de que o alcancei, não por algum mérito especial na matéria que devo versar, mas em razão do apreço e especial consideração com que tratei esta Escola durante o tempo em que tive o privilégio de servir o país como ministro de Estado das Relações Exteriores.

Não agradeço, porém, ao prestigioso comandante o tema que me foi proposto. Na verdade, "a responsabilidade internacional dos Estados" é o problema central do direito das nações no conceito de autoridades tão qualificadas como o sr. Hildebrando Accioly[1] e o saudoso dr. Vitor Maurtua[2], emérito internacionalista e diplomata peruano, de quem todos nos recordamos com saudades, pois aqui

* Raul Fernandes (Valença/RJ, 1877 — Rio de Janeiro/RJ, 1968). Advogado, político e diplomata brasileiro. Ministro das Relações Exteriores nos governos Dutra (1946-51) e Café Filho (1954--55). Atuou como delegado do Brasil nas Conferências de Paz de 1919 e de 1946.

1 *Tratado de Direito Internacional Público*, v. 1º, p. 287.

2 Conferência na Academia de Direito Internacional de Havana, publicada na *Revista de Derecho*, dez. 1929, p. 214.

faleceu como embaixador de seu país e era um fervoroso amigo do Brasil.

A importância da matéria não decorre somente do imenso campo de aplicação de seus princípios, que apanham o Estado em toda a sua atividade, assim exterior como doméstica, mas ainda das controvérsias de doutrina e de jurisprudência suscitadas pelo desenvolvimento desses princípios, quando postos em obra para solução dos litígios emergentes.

Sou reconhecidamente dotado de certo poder de síntese, mas não sei como me aplicar com êxito em resumir numa breve palestra um *mare Magnum* de tal densidade que só dificilmente se atravessará num curso integral de algumas lições.

Serei, pois, forçado a um esquema, um esqueleto, pouco mais do que um sumário, tanto mais apertado quanto o próprio enunciado do tema que me foi proposto obriga-me a ilustrar algumas proposições com exemplos tirados dos precedentes, o que, aliás, facilita a compreensão do assunto e, ao mesmo tempo, mitiga, em parte, a aridez desta alocução.

Direi, assim, tão sucintamente quanto possível, sobre os fundamentos da responsabilidade dos Estados nas suas relações externas, sobre os atos e fatos que podem originá-la direta ou indiretamente, e sobre as causas de exoneração.

Essa responsabilidade existe; os fatos a comprovam frequentemente. Não obstante, há autores, como Pradier Fodéré, Funck-Brentano e Sorel, que a negam radicalmente, sob o fundamento de que os Estados, sendo soberanos, não conhecem poder superior que lhes possa reconhecer faltas e sancioná-las.

Tal objeção, rejeitada pela torrente dos juristas e superada na prática internacional quotidiana, já estava fulminada desde o tempo de Luiz XIV por Bossuet[3] quando distinguia entre o governo

3 *Politique tirée de l'Écriture Sainte*, liv. 8, art. II.

absoluto e o governo arbitrário. O governo absoluto, dizia ele, tira este caráter do fato de não estar sujeito a nenhum outro poder no Estado, mas da fusão se segue que ele seja arbitrário, pois há leis nos impérios que fulminam de nulidade tudo o que se faz com seu desprezo.

Nas relações entre Estados é manifesto que a soberania de cada qual há de ser limitada pela obrigação de respeitar seus próprios deveres para com as outras soberanias. Esses deveres são prescritos pelo direito internacional.

É certo que a lei internacional, no sentido técnico da palavra, não existirá enquanto um órgão não se constituir com a função de criá-la. As Nações Unidas não tiveram a coragem de conferir esse poder, mesmo *inter partes*, à sua grande Assembleia, como poderiam ter feito com vantagem para todos, e sem risco para ninguém, mediante certas qualificações da maioria deliberante, tal como assentaram, nas suas relações recíprocas, as Repúblicas Americanas, segundo o Tratado do Rio de Janeiro, de 1947.

Mas, mesmo na imperfeita sociedade em que vivemos internacionalmente, certas normas de procedimento existem, cuja observância é obrigatória.

Umas, criam desde logo obrigações mútuas, e tais são as que decorrem dos tratados concernentes a determinados negócios. Por exemplo, os tratados de paz e os de limites.

Outras, são estabelecidas nos tratados normativos, que não estipulam prestações, recíprocas ou não, e por isso não são propriamente contratos, e sim *uniões*, em que os Estados participantes firmam a vontade e a obrigação comuns de observarem certas regras de convivência. A Declaração de Paris, de 1856, o *Covenant* da Sociedade das Nações, a Carta de São Francisco, são exemplos conspícuos desta espécie de fonte de direitos internacionais.

A prática generalizada, uniforme e duradoura de certos atos, ou omissões, na vida de relações dos Estados, constitui os costumes, que atestam a adesão geral a determinadas normas de procedimento, e são, como tais, uma terceira fonte do direito internacional[4]. Essas três ordens de preceitos constituem o assento de direitos e correlativos deveres dos Estados.

Estes deveres são a origem e a medida da sua responsabilidade. Mas o Estado, pessoa moral, só age por intermédio das autoridades revestidas de um poder delegado. O comportamento desses órgãos, ou agentes, e só ele, empenha a responsabilidade estatal; e se esta responsabilidade, como se vê correntemente, pode decorrer de atos praticados por pessoas não revestidas de qualquer autoridade pública, ainda aqui ela só existirá em razão de falta imputável a agentes ou prepostos do Estado, negligentes em prevenir, ou, pelo menos, em reprimir esses atos.

Pouco importa, na esfera internacional, a natureza das atribuições cometidas a tal ou qual órgão ou agente do poder público. A economia do governo exige internamente a partilha dessas funções entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, cada um com seus próprios agentes distribuídos hierarquicamente. Da unidade da soberania decorre que as violações do direito imputáveis a qualquer desses órgãos ou agentes acarretam a responsabilidade do Estado.

Assim, quanto ao Poder Legislativo, seja como for a sua organização nacional, incumbe-lhe editar as leis necessárias ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado, derivadas dos tratados ou dos costumes estabelecidos; e ao mesmo tempo lhe corre o dever negativo de se abster de legislar em contrário a essas obrigações.

4 LAFAYETTE, *Princ. de Dir. Int.*, v. 1º, § 5º.

A infração desse dever por ato ou omissão do Poder Legislativo acarreta a responsabilidade do Estado, princípio este que vige também na ordem interna, dentro de conhecidos limites, e impera com o mesmo rigor, porém, com maior extensão, na ordem externa.

Citarei três exemplos da aplicação desta doutrina. Por uma convenção de 14 de março de 1884 para a proteção dos cabos submarinos, as potências contratantes, entre as quais a Grã-Bretanha, obrigaram-se a tomar as medidas legislativas necessárias para assegurar a execução do ajuste, especialmente para punir com prisão e multa os contraventores de certas cláusulas. Na Grã-Bretanha, a proposta do governo para esse efeito foi emendada no Parlamento, segundo o interesse de companhias proprietárias de cabos submarinos, e a lei, em certos pontos, saiu contrária ao tratado. Os signatários, em consequência, firmaram um protocolo pelo qual a Convenção entraria em vigor em 1º de maio de 1888, sob a condição de que se reputariam sujeitos às suas estipulações os governos contratantes que até essa data não houvessem adotado as medidas legislativas internas adequadas. O Parlamento britânico inclinou-se, e votou a lei necessária. A impunidade legal dos atos declarados repressíveis pela Convenção poderia acarretar, como se vê, a responsabilidade do Estado omisso em modificar a sua legislação.

Também na célebre arbitragem de Genebra para dirimir as reclamações americanas contra a Grã-Bretanha no caso do corsário "Alabama", o tribunal (em que um dos três árbitros foi designado pelo Imperador do Brasil) aplicou a mesma doutrina, declarando em sua sentença "que o governo de Sua Majestade Britânica não podia se escusar de falta de diligência alegando a insuficiência dos meios legais de que dispunha". Se um Estado não cumpre o dever de editar a legislação necessária para executar suas obrigações internacionais, incorre em responsabilidade e deve reparação dos prejuízos causados por sua omissão.

O terceiro precedente ocorreu a propósito do Tratado de Paz de Versalhes, de 28 de junho de 1919, cujo art. 80 dispunha:

> *A Alemanha reconhece e respeitará estritamente a independência da Áustria dentro das fronteiras que se fixarão no tratado a celebrar-se entre esse Estado e as Principais Potências Aliadas e Associadas; reconhece que essa independência será inalienável sem o consentimento da Sociedade das Nações.*

Pouco depois, a Constituição alemã de 11 de agosto de 1919 exarava o seguinte preceito (art. 61): "A Áustria alemã depois de sua reunião ao Império alemão terá o direito de participar no Conselho do Império com o número de votos correspondente à sua população".

O governo francês protestou contra esse texto perante o Conselho da Sociedade das Nações; e, transmitido o protesto ao governo do Reich, esse artigo da Constituição de Weimar foi suprimido.

Verdade é que, vinte anos depois, o *Anschluss* se operou pela intervenção militar de Hitler, sem oposição das potências e sem responsabilidade imediata por tão escandaloso ato de força. Esta era, e desgraçadamente ainda é, a *ultima ratio*...

O Poder Judiciário é organizado, nas democracias modernas, com atributos especiais de independência em relação aos outros poderes políticos. Entre nós, especialmente, essas garantias consubstanciadas na inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos dos magistrados, são as mais completas. Pelos erros ou desvios desse Poder o Estado é irresponsável na ordem interna, pois as decisões judiciárias, depois de esgotados os recursos processuais, constituem coisa julgada que *pro veritate habetur*. A ilegalidade da decisão motiva, é certo, a ação rescisória; mas desta conhece o próprio Tribunal que houver julgado a causa em última instância; pois se as sentinelas

se escalonam ao longo da hierarquia, mas só dentro dela, porque se trata de um poder independente, pela natureza das coisas uma dessas sentinelas há de ser a derradeira, diante da qual fica sem resposta à pergunta – *quis custodiet ipsos custodes*?

Na esfera internacional, porém, as coisas se passam diferentemente. Pode o Estado ser responsabilizado por denegação de justiça, a qual ocorre – ou porque a sentença negue ao estrangeiro o acesso legal aos tribunais, ou porque a decisão postergue flagrantemente as regras inconcussas do direito, ou, ainda, porque se retarde tanto que, afinal, já não tenha nenhum efeito prático.

Daqui resulta que, nestes casos, o estrangeiro tem situação melhor do que o nacional. Não porque ele tenha um recurso que ao nacional falece; pois não há propriamente recurso, nem a sentença é infirmada por decisão de poder estranho. A resistência oposta pelo Estado, de que é súdito o litigante em causa, não se funda em direito deste, não o vindica. Ela assenta num direito do próprio Estado reclamante, qual o de proteção aos seus nacionais, a cujo tratamento justo as nações estão internacionalmente obrigadas, umas para com as outras.

Por esta razão, como veremos adiante, é que as cláusulas hispano-americanas de irresponsabilidade internacional, estabelecidas em lei ou estipuladas em contratos administrativos passados com estrangeiros, visando a prevenir reclamações diplomáticas fundadas em danos pecuniários, ou em violações de direito outras, são taxadas de nulas pelos Estados Unidos da América, pela Grã-Bretanha e pelos países europeus em geral, bem como pela unânime doutrina aí professada.

Praticamente e ao cabo, se em instância internacional, ou em negociação diplomática, o Estado incriminado se vê obrigado a compor o dano irrogado pela sua justiça deficiente, a composição, por liberalidade do Estado vencedor, pode verter, e quase sempre

verte (ainda que não necessariamente) em favor do seu súdito. E é sob este aspecto que pode dizer-se que a reclamação por denegação de justiça constitui uma desigualdade entre litigantes, sendo mais favorecido o estrangeiro do que o nacional.

Os fundamentos da responsabilidade dos Estados por motivo de decisões judiciárias foram lapidarmente resumidos por Charles Dupuis nestas palavras que vale a pena transcrever:

> *Frequentemente se pôs em dúvida, e muito sem razão, a responsabilidade do Estado em consequência de decisões de seus tribunais. Alegou-se que em virtude da separação dos poderes a autoridade judiciária é independente e soberana. A separação dos poderes – fórmula um tanto confusa, aliás, senão obscura e errônea – é inteiramente estranha ao domínio das relações de Estado a Estado; ela só é válida internamente, onde traduz, em estilo ambíguo, a divisão de funções, ao passo que a unidade do Estado é a única a considerar-se em face dos outros Estados. Sem dúvida, há Cortes soberanas no Estado soberano, o que vale dizer que há Cortes que não sofrem a supervisão de ninguém; mas o Parlamento também é soberano na ordem legislativa, como o Poder Executivo é soberano no governo. Ora, o Estado, responsável por suas leis e por sua administração, não poderia deixar de sê-lo por seus julgamentos. De qualquer modo que se exerça a soberania interna, o Estado é responsável para com outros Estados por todas as faltas para com as soberanias estrangeiras, por toda infração das obrigações internacionais. Não lhe é mais facultado romper com o direito das gentes por autoridade da justiça do que pela fantasia do Parlamento ou pela desenvoltura do governo*[5].

Esta questão foi objeto de uma sentença arbitral em um caso que, na ocasião, fez grande ruído. Em 1891, Carpenter, súdito britânico, capitão do navio australiano *Costa Rica Packet*, acusado de

5 DUPUIS, Charles. *Les Rél. Int., in Recueil des Cours de l'Académie de Dir. Int.*, v. 2º, p. 354.

roubo, foi detido por ordem das autoridades judiciárias das Índias Neerlandesas. Pouco tempo depois, Carpenter foi liberado, pois o inquérito demonstrara que o delito fora cometido fora das águas territoriais e, consequentemente, em lugar onde as autoridades holandesas não tinham jurisdição. O governo britânico tendo reclamado sem êxito uma indenização por via diplomática, foi a controvérsia consecutivamente submetida a julgamento arbitral. O árbitro condenou o governo holandês a pagar a indenização.

Os atos e omissões do Poder Executivo em prejuízo de Estado estrangeiro, ou de súdito seu, constituem a causa mais frequente de responsabilidade. Isto decorre obviamente de que esse Poder exerce atividade em todo o vasto domínio administrativo, mais exposto do que os outros, em razão da multiplicidade dos negócios que aí se tratam, a ocasionar erros, abusos e negligências.

Na hierarquia do governo, todos os órgãos, agentes, funcionários e prepostos – do mais graduado ao mais modesto – agem em nome e sob a responsabilidade do Estado, que responde, consequentemente, pelas faltas e abusos que eles cometam no exercício de suas funções, ainda quando procedam em contrário à lei ou às instruções do serviço. Sem dúvida, por esses desvios eles são responsáveis perante o Estado; mas este, porque os investiu da sua autoridade, responde por tais transgressões perante terceiros prejudicados, inclusive e sobretudo perante os Estados estrangeiros[6].

Antes de mencionar alguns problemas que suscitam a responsabilidade internacional do Estado por prejuízos ocasionados a outros Estados, ou a pessoas estrangeiras, pelo órgão de qualquer dos poderes políticos ou pelo comportamento de seus agentes, cumpre mencionar duas questões que, por sua generalidade, cobrem todos os casos de responsabilidade.

6 BEVILAQUA, Clovis. *Direito Internacional Público*, v. 1º, p. 191.

A primeira, é se a responsabilidade é puramente objetiva, vale dizer, se basta, para que ela ocorra, que a lesão do direito promane de ato ilícito e imputável a qualquer desses órgãos ou agentes. Os doutores discutem. O primeiro e mais qualificado monografista desta matéria, o professor Anzilotti[7], que por quatorze anos luziu como um dos mais provectos Juízes da Corte Permanente de Justiça Internacional, e com ele alguns outros, sustentam que o fato ilícito e imputável determina por si só a responsabilidade. Em outra opinião, influenciada pela doutrina civilista, inspirada no direito romano, a culpa é um terceiro elemento integrante da responsabilidade. O indubitável é que este parecer só é correto quando o ato incriminado é a falta de diligência no impedir ou reprimir as violações do direito praticadas por particulares contra o Estado estrangeiro ou seus nacionais. A prática internacional a este respeito é constante e uniforme. Se se trata, porém, de violações praticadas pelos próprios poderes públicos, ou por seus agentes, neste caso a responsabilidade é objetiva e independe de culpa. A haver culpa, será, na linguagem do direito civil, *culpa in re ipsa*.

A segunda questão, é a da responsabilidade do Estado pelos atos ou omissões de seus componentes políticos ou administrativos (Estados federados, províncias e municípios autônomos, autarquias). Essa responsabilidade é admitida sem discrepância de opinião, pois tais partilhas do poder são puramente internas e não conferem personalidade internacional aos Estados federados, e ainda menos a províncias, municípios e autarquias.

Daí decorrem dificuldades particulares quando a Constituição interna não deixa ao poder central uma autoridade suficiente para impor a todos – coletividades e indivíduos – a observância dos tratados ou das leis assecuratórias do cumprimento das obrigações internacionais.

7 ANZILOTTI, Dionisio. *Teor. Gen. della Responsabilitá delle Stato*, p. 155 e segs.

A quase independência dos Estados da União Norte-Americana, e a autonomia tão larga outorgada aos Estados Federados no Brasil, podem, sob este aspecto, acarretar graves percalços; tanto mais que entre nós, cometidas a justiça e a polícia aos Estados, e usando a União mui timidamente dos poderes implícitos nas suas atribuições expressas[8], o cumprimento de nossas obrigações internacionais, em grande parte, depende exclusivamente dos poderes estaduais.

São ilustrativos, a este respeito, alguns precedentes norte-americanos: em Nova Orleans, alguns italianos foram processados por certos crimes, inclusive pelo assassinato do chefe de polícia local. Foram absolvidos, mas a absolvição indignou o povo. As autoridades, por precaução, reconduziram à prisão os réus absolvidos, mas omitiram qualquer medida para conter previsíveis excessos da população exaltada. O resultado foi o assalto e arrombamento da cadeia, e o linchamento dos italianos. O governo norte-americano pagou as indenizações exigidas pelo da Itália, mas, prometendo fazer o que pudesse para submeter a processo os responsáveis pelo massacre, confessou que "muito provavelmente não teria ação para constranger, com esse propósito, as autoridades independentes da Lousiana"[9].

Em 1906 o condado de São Francisco decidiu criar escolas especiais para as crianças de origem asiática, onde seriam as únicas da sua raça, separadas, assim, rigorosamente, das crianças brancas, às quais outras escolas se reservavam. O governo japonês protestou contra essa discriminação, arguindo que ela infringia o tratado de 22 de novembro de 1904, que assegurava aos seus nacionais residentes nos Estados Unidos as mesmas liberdades e privilégios de que gozassem os cidadãos do país, ou os súditos da nação mais

8 CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federative*, p. 329-334.

9 *Journal de Dir. Int. Privé*, 1891, p. 1.168.

favorecida. O governo federal dos Estados Unidos quis honrar seus compromissos, mas encontrou oposição do governo do estado da Califórnia, que protestou contra a intromissão federal no assunto, alegando que isso violaria os seus direitos constitucionais. O conflito só se resolveu por negociações da União Federal, de um lado com o Japão, de outro lado com o governo da Califórnia, abolindo o governo estadual a discriminação contra os japoneses, ao mesmo tempo que o governo de Tóquio anuía à limitação da imigração nipônica no país, como na Califórnia se desejava vivamente. Mas o presidente da República sentiu a impotência a que o reduzia a legislação federal para assegurar a estrita observância dos tratados, e em mensagem de 4 de dezembro de 1906 ao Congresso escreveu:

> *Peço muito seriamente sejam modificadas as leis criminais e civis dos Estados Unidos de tal maneira que o presidente, agindo em nome da União, que é responsável pelas nossas relações internacionais, possa proteger os direitos dos estrangeiros de acordo com os tratados. Na situação atual, o governo federal nada pode fazer neste sentido*[10].

A responsabilidade, como vimos, pressupõe uma ação ou inação, infringente de obrigação internacional, imediatamente para com outro Estado, ou mediatamente para com pessoa sob sua proteção, e imputável a órgão ou agente do infrator. Da primeira espécie recordaremos dois exemplos: o da França, em consequência do efêmero governo de Napoleão evadido da ilha de Elba, e o do nosso Brasil por motivo do tráfico de escravos.

No primeiro caso, havia antes de tudo uma falta pessoal imputável ao próprio Bonaparte, o qual, segundo proclamaram as potências signatárias do Tratado de Paris de 1814, "rompendo a Convenção que o estabelecera na ilha de Elba, destruiu o único título legal que protegia sua existência" e "reaparecendo em França com

10 *Rév. Gén. de Dir. Int. Public*, 1907, p. 646.

desígnios de perturbações e subversão, privou-se por si mesmo da proteção das leis e manifestou, à face do universo, que com ele não pode haver paz nem trégua". Declararam elas, em consequência, que "Napoleão Bonaparte se pôs fora da lei, e, como inimigo e perturbador da paz do mundo entregou-se à vindita pública". Com o degredo na minúscula Santa Helena, perdida na vastidão do Atlântico, o corso fulgurante pagou a infração do Tratado de Fontainebleau, de 11 de abril de 1814, pelo qual renunciara ao trono da França.

Mas a culpa não era só do imperador vencido e destronado. A nação francesa não resistira à vibrante proclamação em que ele, desembarcando no golfo Juan, anunciara que "a águia vingadora voaria com as cores nacionais, de campanário em campanário, até pousar nas torres de Notre Dame". O fascínio do homem genial arrastou o povo, e durante os cem dias, fugido Luiz XVIII, ele se restabeleceu no trono. Derrotado, porém, em Waterloo, a França foi declarada responsável no Tratado de Paz de 20 de novembro de 1915, que estipulou contra ela sanções territoriais e pecuniárias, estas últimas fixadas na indenização, considerável na época, de 700.000.000 de francos.

O caso brasileiro é a pungente história de uma longa humilhação infligida ao pundonor nacional. Herdáramos de Portugal o tratado de 22 de janeiro de 1815 com a Grã-Bretanha, pelo qual o governo de d. João VI obrigou-se a abolir o comércio de escravos ao norte do Equador e a adotar, de comum acordo com essa potência, as medidas que melhor pudessem contribuir para a execução desse ajuste. Uma convenção adicional, de 28 de julho de 1817, estabeleceu, entre outras providências, o direito de visita e busca, e a criação de comissões mistas, uma na África, outra no Brasil, para julgarem os apresamentos realizados pelos cruzadores das partes contratantes. Os africanos apreendidos seriam restituídos à liberdade, conforme as circunstâncias, na

África mesmo ou no Brasil, onde o governo se encaminharia para trabalhar nas lavouras ou em estabelecimentos públicos, e lhes daria, em certo prazo, o certificado de sua condição livre. O Brasil independente confirmou esses ajustes por uma convenção vigente desde 13 de março de 1827, na qual se estipulou que, três anos depois dessa data, não seria mais lícito o comércio de escravos na costa da África pelos súditos brasileiros, comércio esse que, desde então, seria tratado como pirataria. Um artigo separado das convenções, assim confirmadas, estipulou que as medidas consentidas à Grã-Bretanha cessariam quinze anos depois de abolido o tráfico.

Para o governo brasileiro, esse prazo de quinze anos contar-se-ia de 13 de março de 1830. Expirava, pois, em 13 de março de 1845, e neste sentido o governo britânico foi devidamente notificado. A resposta do governo da rainha Vitoria foi a votação, pelo parlamento, da lei de 8 de agosto de 1845, o chamado *Bill Aberdeen*, em virtude do qual se conferiu aos tribunais do almirantado, e aos do vice-almirantado, o direito de julgar a captura de navios com a bandeira brasileira empregados no tráfico de escravos e de adjudicá-los, podendo a detenção e captura serem feitas por qualquer pessoa ao serviço de Sua Majestade.

O nó da controvérsia, que não tinha juiz, e havia de ser resolvida como entendia a Grã-Bretanha pela força da sua marinha de guerra, então dominadora sem contraste nos cinco mares, consistia em que, para o nosso governo, a captura dos navios brasileiros, em tempo de paz, só era possível por concessão nossa, e esta concessão expirara com o tratado que a estipulara em favor dos britânicos. O governo de Londres, porém, entendia que nos obrigáramos perpetuamente, não só a abolir o tráfico, mas a

considerá-lo pirataria, o que juridicamente punha os infratores fora da lei[11].

O conflito durou até que o ominoso comércio foi realmente trancado por volta de 1852, quando as leis enérgicas votadas por iniciativa de Euzébio e Nabuco de Araújo venceram a resistência dos traficantes e dos fazendeiros; mas nesse meio tempo os navios de guerra britânicos exerceram a vigilância, não só no alto-mar, mas sobretudo nas águas territoriais do Brasil, praticando, mesmo aqui, desembaraçadamente, a captura, a despeito dos nossos veementes protestos.

O primeiro desses protestos tem a data de 22 de outubro de 1845, em nota do ministro de Estrangeiros, Limpo de Abreu, mais tarde visconde de Abaeté, ao ministro de Sua Majestade Britânica no Rio de Janeiro. O conselheiro Lafayette, no seu livro "Princípios de direito internacional"[12], louva essa nota, qualificando-a como um "monumento de razão jurídica, de dignidade calma e serena, e da energia que dá a consciência do direito diante da prepotência da força". E exclama, não sem injusta parcialidade (pois esquecia, sob a República, ministros da estatura de Carlos de Carvalho e Rio Branco): "Que tempos felizes para o Brasil, em que ele tinha ministros de Estrangeiros da capacidade e do patriotismo do venerável e nunca assaz lembrado visconde de Abaeté!".

A ocasião mais frequente da responsabilidade internacional do Estado verifica-se, porém, na lesão do direito de pessoas estrangeiras.

Os problemas a respeito deste aspecto da responsabilidade são árduos e numerosos. Vejamos, *per summa capita*, os mais interessantes.

Qual a extensão do direito dos estrangeiros?

11 *Notes on Brazilian Questions* por N. D. Christie, *passim*.

12 Op. cit., v. 1º, p. 360, nota 1ª.

Responde o Estado por danos ocasionados a estrangeiros em motins ou guerra civil?

A responsabilidade pecuniária pode ser vindicada por intervenção armada?

A doutrina que prevalece nos países latino-americanos, inclusive o Brasil, é que, no tocante ao gozo dos direitos civis, os estrangeiros residentes, são equiparados aos nacionais. Esta equiparação, na Constituição de 1891, era sem reservas. As que vigoraram depois introduziram certas limitações, por exemplo: sobre a propriedade de terras nas fronteiras e terrenos da marinha, e sobre o exercício de certas atividades que interessam à segurança nacional. A Convenção sobre a condição dos estrangeiros, votada na 6ª Conferência Internacional Americana (Havana, 1928) estipula no art. 5º que

> *os Estados devem conceder aos estrangeiros domiciliados ou de passagem em seu território, todas as garantias individuais que concedem aos seus próprios nacionais, sem prejuízo, no que concerne aos estrangeiros, das prescrições legais relativas à extensão e modalidades, dos direitos e garantias.*

Esta regra vigora na Holanda, na Itália, na Espanha. Em alguns países europeus, o sistema adotado é o da reciprocidade; em outros, e bem assim em alguns Estados da União Norte-Americana, limitam-se os direitos dos estrangeiros relativamente a institutos jurídicos especiais, tais como o direito de sucessão e a aquisição de bens imóveis. Estamos, assim, bem longe de um direito uniforme nesta matéria, e não devo ocultar que a tendência favorável à concessão de um estatuto especial aos estrangeiros já se vai acentuando, como atesta Hildebrando Accioly,[13] seja na doutrina, seja nas resoluções do Instituto de Direito Internacional, seja na

13 Op. e loc. cit., p. 333 e segs.

própria jurisprudência da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional, hoje Tribunal de Justiça Internacional. O Instituto, na sua reunião de Lausanne, em 1927, adotou uma resolução, da qual consta o seguinte art. 4º:

> *Ressalvados os casos em que o direito internacional exija um tratamento do estrangeiro preferível ao do nacional, o Estado deve aplicar ao estrangeiro, contra os fatos lesivos provenientes de particulares, as mesmas medidas de proteção que aos seus nacionais. Conseguintemente, os estrangeiros devem ter, pelo menos, o mesmo direito de obter indenização que os nacionais.*

Quanto à Corte de Justiça, numa sentença de 25 de maio de 1926 declarou a existência de um *direito internacional comum* que protege os estrangeiros contra medidas contrárias a esse direito; ainda que tais medidas, na opinião generalizada dos internacionalistas europeus, sejam legítimas em relação aos nacionais.

Contra essa jurisprudência, e contra essa opinião, já me insurgi numa conferência pronunciada no Instituto dos Advogados em 1929, pois não sei o que seja o "direito internacional comum", enquanto nas relações internacionais prevalecerem, como é forçoso, somente as normas consentidas por acordo expresso ou tácito dos Estados que elas devem reger.

Sem dúvida, há um direito comum, que se contrapõe ao direito singular ou de exceção. Mas, o que eu receava é que nesse direito comum, só estabelecido por acordo expresso ou tácito dos Estados, se pretendesse incluir o que os autores chamam os "padrões de justiça civilizada", e o estatuto da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional denominava "princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas", mandando aplicá-los na decisão dos litígios.

A mesma regra foi escrita no art. 38 do atual Tribunal de Justiça Internacional, e vejo, agora, o meu alarma de há 23 anos

partilhado por Kelsen, o qual, analisando o preceito, duvida se tais princípios existem num mundo cujo antagonismo político e econômico se estenderá inevitavelmente ao campo do direito, e, a existirem, se devem ser reconhecidos por todos os Estados, ou por um determinado número de Estados (o que de nenhum modo está definido) para receberem aplicação como regras de direito (HANS KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, 1950, p. 533).

O marquês de São Vicente, um dos nossos mais abalizados jurisconsultos, sendo ministro de Estrangeiros em 1870, em nota à legação italiana, que reclamava indenização por danos decorrentes do assalto e bombardeio de Paisandu, escreveu estes conceitos lapidares:

> *A garantia de segurança para o estrangeiro lhe é devida, não por essa qualidade, mas sim pela de habitante do país. O estrangeiro não tem direito senão a uma proteção igual à que cobre os nacionais; fora disso, não se pode reconhecer naquele um direito mais extenso sem criar, em seu proveito, um privilégio, que, como todas as disposições excepcionais, não se deriva senão de uma lei formal ou de uso geralmente admitido. Quando um estrangeiro vai a um país, tem direito, sem dúvida alguma, à segurança de seus bens e de sua pessoa; mas é preciso não esquecer que essa garantia lhe é devida, não porque é estrangeiro, mas porque torna-se habitante do país.*

Neste particular, os países latino-americanos foram, no correr do século XIX, e ainda nos primórdios do século XX, o campo de reclamações muitas vezes injustas e excessivas. Foi com a lembrança desse fato que Charles Dupuis[14] escreveu que os estrangeiros abusaram, pedindo indenizações sem proporção com os prejuízos sofridos, e com demasiada frequência obtiveram de seus governos um apoio dado sem discernimento.

14 Op. e loc. cit., p. 359-360.

A experiência brasileira a esse respeito é amarga. Nem sempre pagamos sem justiça, como por exemplo, quando indenizamos com a soma apreciável (1.010 contos de réis) as famílias dos engenheiros franceses Buette e Müller. Estes dois estrangeiros prestaram seus serviços técnicos à esquadra revoltada do Almirante Custódio de Mello. Dominada a rebelião, foram contratados para reparos no couraçado Aquidaban, gravemente avariado em Santa Catarina. Recuperado o navio, de grande valor na época, o coronel Moreira Cézar recolheu presos os engenheiros a uma fortaleza. Aí desapareceram os dois homens. Alegava o ministro da França que tinham sido fuzilados sumariamente e reclamava indenização; de seu lado, o coronel Moreira Cézar afirmava que eles se tinham evadido. Mas o certo é que, se evadidos, apareceriam em alguma parte, e não só não apareceram, como as suas famílias na França deles não tinham nenhuma notícia...

O governo pagou discretamente a indenização, fazendo-o, embora pela consideração dos valiosos serviços prestados por Buette e Müller à Fazenda Pública, sem reconhecer, nem negar, o fuzilamento, cuja prova dependeria de averiguações. As notas diplomáticas da chancelaria brasileira salvaram ao mesmo tempo a face do governo e a justiça. São documentos, esses, brilhantemente redigidos e argumentados, o que não surpreende, pois, seu autor e signatário foi o insigne ministro das Relações Exteriores, conselheiro Carlos de Carvalho, um dos mais exímios jurisconsultos brasileiros de todos os tempos[15].

Menos felizes fomos com os ingleses, com os quais novamente andamos às voltas, no ano de 1862 e seguintes, em dois incidentes lamentáveis. Na costa do Albardão, no Rio Grande do Sul, naufragou um barco mercante, o *Prince of Wales*. Grande parte da carga foi trazida à praia pelas ondas, e com ela os corpos de quatro marinheiros

15 *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1895.

afogados. A autoridade mais próxima, um subdelegado de polícia, estava a muitos quilômetros de distância. Logo que informada do naufrágio, acorreu ao local, acompanhada de um cônsul de Sua Majestade e de médicos. A autópsia revelou que os marujos haviam morrido por asfixia. Quanto à carga, pela maior parte tinha sido pilhada e alguns dos ladrões já se tinham posto a salvo além da fronteira. A Legação, porém, insinuava que os marinheiros tinham sido assassinados, pretendia que as autoridades tinham sido negligentes, e reclamava um pouco mais de seis mil libras esterlinas de indenização. À frente da Missão britânica estava o ministro Christie, que esse conflito tornou famoso. Homem tão competente e enérgico, quanto duro e intratável, foi surdo a todas as nossas alegações de que, nas circunstâncias do caso, nenhuma negligência podia ser imputada às autoridades brasileiras e, portanto, era irrecusável a irresponsabilidade do governo. Sobreveio, nesse meio tempo, outro incidente, o da fragata *Forte*, surta no porto do Rio de Janeiro. Dela desembarcaram à paisana o capelão, um tenente e um aspirante. Andaram pela cidade e foram parar na Tijuca. Beberam, como costumam fazer os marinheiros folgando em terra, e assim "intoxicados" insultaram a sentinela do posto policial do bairro; pelo que um alferes os recolheu ao xadrez, sem lhes saber a identidade nem compreender o que diziam na sua língua. Logo que identificados, foram encaminhados à autoridade superior, que os mandou para bordo do seu navio. E foi tudo. A Legação imediatamente exigiu a baixa do alferes de polícia, autor da prisão, o castigo da sentinela insultada e a censura pública do chefe de polícia e do subdelegado do Engenho Velho. Respondeu-se-lhe que não havia razão para essas penalidades: as autoridades policiais em nenhum grau eram culpadas de ofensa à marinha inglesa, nem mesmo por negligência. Apesar disso, o governo britânico nos forçou a mão por meio de represálias, aprisionando cinco navios que demandavam a barra e desembarcando a carga, como penhor, numa ilha vizinha!

Nosso governo pagou, embora protestando, a indenização pelos salvados do *Prince of Wales*, reduzida pelo próprio governo britânico a pouco mais de três mil libras esterlinas; e quanto ao caso da fragata Forte, propusemos, e foi aceita, a arbitragem do rei Leopoldo I da Bélgica, prova de confiança na integridade desse monarca, tanto maior quanto ele era nada menos do que tio da rainha Vitória[16].

O laudo foi integralmente a favor do Brasil, dizendo que "consideradas as circunstâncias, não houve no procedimento das autoridades brasileiras ofensa à marinha britânica", cumprindo à Inglaterra, não só reatar as relações diplomáticas (pois tinham sido rompidas), como nos dar satisfações. Durante dois anos negociamos, por mediação do rei d. Luiz de Portugal, o cumprimento dessa decisão arbitral, e finalmente o gabinete Olinda considerou e aceitou a seguinte proposta:

> *O ministro plenipotenciário de Sua Majestade Britânica junto à República Argentina, o Sr. Thornton, será enviado em missão especial ao Brasil. À sua chegada, solicitará a honra de uma audiência do Imperador. Exprimirá a Sua Majestade Imperial o pesar com que Sua Majestade soube das circunstâncias que surgiram por ocasião da interrupção das cordiais relações existentes entre as duas cortes; declarará que Sua Majestade nega, pela forma mais solene, toda intenção de ofender a dignidade do Império brasileiro; que Sua Majestade aceita plenamente, e sem reserva, o laudo do rei dos Belgas e será feliz de nomear um ministro para o Brasil logo que Sua Majestade Imperial estiver disposto a reatar as relações diplomáticas*[17].

Em consequência da aceitação desta proposta, o enviado britânico apresentou-se a d. Pedro II em Uruguaiana, onde o

16 *Relatório do Ministério de Estrangeiros*, 1863.

17 NABUCO, J. *Um Estadista do Império*, v. 1º.

monarca visitava a praça assediada pelos paraguaios e recebia a rendição do general Estigarribia. A cerimônia se desenrola na barraca de campanha do Imperador, em 23 de setembro de 1865, com uma pompa e colorido que vale a pena ler no Jornal do Comércio da época, pronunciando o enviado britânico um discurso em que prestou, nos termos previamente ajustados, as satisfações a que tinha direito o melindre nacional.

Devo acrescentar, para atenuar a culpa da Grã-Bretanha, que essa, no curso das represálias, ofereceu submeter as duas questões a arbitragem, afinal aceita só para o caso da fragata "Forte"; e, bem assim, que narro o episódio, com os pormenores essenciais à sua compreensão, para mostrar a diferença dos tempos, para melhor, pois atualmente a moral internacional mais aprimorada, um inegável sentimento de solidariedade, e as instituições em que se enquadra a vida de relações dos povos – mesmo ainda incompletas e apenas delineadas como se acham – tornam inconcebíveis tão desmarcado emprego da força para solver controvérsias desta espécie.

A insurreição e a guerra civil são origem de consideráveis prejuízos às pessoas e a seus bens. Os estrangeiros, molestados como a generalidade dos habitantes, reclamam sempre indenizações.

A este respeito, os países da América Latina, trabalhados por dissenções que a imaturidade política faz desfechar frequentemente em lutas intestinas, têm sido o campo de reclamações muitas vezes injustas e excessivas.

A responsabilidade do Estado por prejuízos decorrentes dessas desordens não difere, nos seus princípios e na sua medida, da que lhe incumbe ordinariamente.

A parcialidade política de certos internacionalistas europeus tem inspirado opiniões absurdas, tendentes a estender essa

responsabilidade muito além dos limites que lhe traçam a equidade e os seus fundamentos jurídicos. Assim, segundo um autor (Brusa), o Estado assume para com os estrangeiros estabelecidos no seu território o compromisso implícito de lhes fornecer garantias especiais em troca da cooperação por eles prestada. Se a necessidade obriga a certos atos lesivos, isto não isenta o Estado do dever de indenizar a vítima. Esta sofre um prejuízo em proveito da comunhão; cabe-lhe, em consequência, o direito à reparação.

Esta teoria é especiosa. Sem dúvida, se o Estado, deliberadamente, para necessidade de sua defesa, utiliza ou destrói a propriedade particular, deve compor o dano ao proprietário, seja este nacional ou estrangeiro. Se há interesse geral na prática do ato lesivo, é compreensível que esse interesse seja atendido pela comunidade nacional e não unicamente pelo proprietário. O princípio é justo, está consagrado no art. 141, § 16 da Constituição brasileira de 1946, e até então não era sufragado pela jurisprudência dos nossos tribunais. Mas é evidente a sua incongruência com os danos resultantes de lutas civis, quando não sejam premeditados, mas ocorram ao acaso do entrechoque das forças em conflito. Nesta emergência, a teoria de Brusa se inverte contra ela mesma. Trata-se, então, de um caso fortuito, ou de força maior irresistível. Nesta hipótese, ainda que as circunstâncias permitam identificar as forças legalistas como autoras dos danos, e assim seja incontestável a imputabilidade do Estado, ocorre um ato visando a manutenção ou o restabelecimento da ordem pública, ato lícito, portanto, insuscetível de gerar direito a indenização.

Outro autor, e este de máxima autoridade, pois se trata de Fauchille, aventou aplicar-se ao caso, em proveito dos estrangeiros, a teoria do risco, isto é, o direito à indenização pelo dano, independentemente de qualquer consideração de autoria e de culpa. Na espécie, entretanto, não concorrem as razões sociais e econômicas que introduziram a responsabilidade pelo risco nas

legislações internas, e, aí mesmo, em domínio muito limitado, como nos acidentes de trabalho e em certas modalidades de transporte.

A verdade, porém, é que, ainda no caso das lutas civis, têm inteira aplicação as regras comuns da responsabilidade internacional do Estado: só a negligência das autoridades em prevenir o dano autoriza a indenização. Se essa prevenção excede as possibilidades do governo assoberbado pela insurreição, a defesa, com todas as suas consequências, é uma necessidade, que a torna lícita e irresponsável. Os estrangeiros se acham em comunhão de fortuna com os nacionais, e não podem pretender um tratamento de favor. E é precisamente por esta razão que se entende devida a indenização quando o motim, revolta ou insurreição é, não contra a autoridade, mas contra os estrangeiros especialmente, por motivo de nacionalidade, de raça ou de religião. É que neste caso rompe-se a comunhão de fortuna em que eles se achavam com os nacionais e os igualava a estes, não ficando em campo mais do que as garantias internacionais de incolumidade de pessoas e de bens, que acompanham o homem onde quer que se encontre.

Chegando a esta conclusão, o eminente internacionalista argentino Podestá Costa escreveu um primoroso *Ensayo sobre las Luchas Civiles y el Derecho Internacional*, que faz honra à cultura do país vizinho e sinto não poder resumir no âmbito estreitíssimo desta explanação, limitando-me a recomendar sua leitura a quantos se interessam por estes assuntos.

A doutrina oficial brasileira, em substância, não difere da que estou expondo, como minuciosamente se pode ver nos autores nacionais, especialmente exposta com a habitual proficiência pelo embaixador Accioly no seu excelente *Tratado de direito internacional público* (v. 10, p. 338 e segs.).

O caso mais notável da ruptura dessa comunhão de fortuna entre nacionais e estrangeiros, pondo imediatamente a proteção

destes a cargo dos respectivos Estados, verificou-se na insurreição chinesa dos *boxers*, em 1899. Os estrangeiros de raça branca, como tais e só por isso, sofreram terríveis perdas de vidas e de bens. Os missionários foram massacrados barbaramente. Os próprios diplomatas acreditados em Pequim tiveram de se entrincheirar na Legação britânica. Os edifícios de outras Missões foram incendiados. O ministro da Alemanha, barão von Ketteler, foi assassinado, e a mesma sorte sofreu o chanceler da Legação japonesa Sujiyama. A passividade, e às vezes a cumplicidade ativa das autoridades, eram patentes. Deu-se, então, a intervenção conjunta das potências interessadas (Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Holanda, Bélgica, Áustria-Hungria, França, Rússia). Um corpo expedicionário, sob o comando do marechal de Campo alemão conde de Wandersee, invadiu a China, ocupou Pequim, libertou as Missões diplomáticas e destroçou os *boxers*. A China, pelo Protocolo de 7 de setembro de 1901, sujeitou-se a severas reparações e obrigou-se a garantias consideráveis, que incluíram: o estabelecimento das Missões em um bairro privativo onde nenhum chinês poderia residir; a guarda permanente das Legações por contingentes militares dos respectivos países; a ereção de monumentos expiatórios e comemorativos dos assassinatos dos diplomatas; a punição com penas, impostas pelo governo chinês, e vários personagens de alta categoria na administração, penas essas que variavam, desde a morte e o suicídio, até à prisão e ao exílio; finalmente o pagamento de quatrocentos e cinquenta milhões de *taels* ouro, em trinta e nove anos, com juros de 4% ao ano, seguro por vários impostos, especialmente pelas rendas aduaneiras.

As atrocidades foram terríveis, tremenda a responsabilidade do governo chinês. As reparações morais e pecuniárias foram proporcionadas aos agravos. Isto vem minuciosamente narrado

nas revistas da época e nos digestos do direito internacional[18]. Mas um internacionalista belga, Ernest Nys, que, como é costume no seu país, não tem a "língua no bolso" na pitoresca expressão francesa, mostrou, no reverso dessa medalha, a exasperação dos chineses ante a pilhagem estrangeira que, pela conquista ou pelas concessões extorquidas, lhes roía o território e lesava a soberania; o que fez com que os *boxers* fossem, mais do que uma sociedade secreta de fanáticos, um partido de patriotas desesperados (E. NYS, *Le Droit International. Les Principes, Les Théories, Les Fats* – v. 2º, p. 234).

A responsabilidade dos Estados, quando de caráter pecuniário, pode ser cobrada *manu militari*?

No curso do século XIX duas teorias se afrontaram a este propósito, ambas de inspiração puramente política. Nos países credores, a possibilidade do emprego dessa forma de compulsão encontrou sua expressão numa circular de Lord Palmerston, em 1846, aos agentes diplomáticos britânicos no exterior; nos países devedores, a tese oposta era propugnada pelo grande internacionalista argentino Carlos Calvo, autor de um tratado clássico de direito internacional, e foi trazida com estrondo à atenção da opinião pública, no ano de 1902, pela famosa nota diplomática de Luiz Drago, eminente jurisconsulto e, ao tempo, ministro das Relações Exteriores da República Argentina.

Lord Palmerston declarava que a melhor política era a de não fazer questão internacional por causa da impontualidade de governos estrangeiros para com súditos britânicos, isto com o fim de não estimular empréstimos imprudentes; mas, ao mesmo tempo, afirmava que, para o governo britânico, era questão de pura discrição, e não de direito, decidir se intervinha, ou não.

18 MOORE, J. Bassett. *Digest of International Law*, v. 5º, p. 476/533.

Na França, prevalecia a mesma política. O ministro de Estrangeiros Pichon, em discurso na Câmara dos Deputados, dizia em 7 de junho de 1907:

> *Não se pode repelir sistematicamente, em todos os casos, toda medida coercitiva na esfera internacional para a satisfação de reclamações pecuniárias, sobretudo quando tais reclamações se apoiam na execução de tratados, em direitos inteiramente respeitáveis, em interesses do comércio, da indústria, da prosperidade dos Estados, eventualmente lesados por governos infiéis às suas promessas ou descuidosos em cumprir suas obrigações. Há uma distinção a fazer entre as necessidades inelutáveis, diante das quais todos os governos se inclinam, e as especulações anônimas ou individuais às quais é preciso saber resistir.*

Cinco anos antes deste discurso do ministro francês ocorrera, em 1902, a demonstração armada de três Estados europeus (Alemanha, Grã-Bretanha e Itália) contra a Venezuela para a cobrança de dívidas, das quais algumas concerniam a empréstimos do Estado, e outras procediam de reclamações por prejuízos sofridos por súditos desses três países em desordens internas nessa República. Navios de guerra aprisionaram as modestas belonaves venezuelanas, bombardearam os portos de La Guayra, Puerto-Cabello e Maracaibo, e estabeleceram um severo bloqueio ao longo das costas.

Tal ação, que preludiava a ocupação do território, pelo menos a das alfândegas, suscitou profunda emoção neste continente. Os Estados Unidos da América interpuseram-se; fizeram cessar a violência, e induziram o governo venezuelano a um acordo para o pagamento da sua dívida pública, bem como para o estabelecimento de sua comissão mista para apreciar as outras reclamações pecuniárias. É interessante notar, de passagem, que a comissão mista afinal reduziu a 3 milhões de bolívares os 40 milhões

reclamados pelos italianos, a 2 milhões os 7 milhões das reclamações alemãs, e a 9½ milhões os 14¾ pedidos pelos britânicos; o que mostra a temeridade de esposarem as chancelarias pretensões que não têm fundamento prévio numa sentença judicial, tanto mais que, mesmo nos países mais civilizados, esses departamentos do governo não têm um órgão adequado para apreciar o fundamento e o valor das reclamações dessa espécie.

Foi sob a emoção do incidente venezuelano que Luiz Drago entrou na história ao enviar sua célebre nota de 22 de dezembro de 1902 ao Departamento de Estado em Washington, chamando a atenção do governo americano para o perigo que ameaçava a independência, a paz e a segurança do continente em consequência da atitude das três potências empenhadas em ação contra a Venezuela.

Nesse documento, notabilíssimo por sua generosa inspiração e pelo vigor dos argumentos políticos e jurídicos, o dr. Drago sustentava a tese da inadmissibilidade do emprego de meios compulsórios para a cobrança da dívida pública; e como se apoiava, para essa conclusão, em princípios explanados com certa amplitude, a nota argentina passou a constituir, na literatura do direito internacional, a chamada "Doutrina de Drago", o que bastou para perpetuar a memória de seu autor.

O interesse despertado por esse documento foi imenso. Inúmeros especialistas lhe dedicaram estudos; Calvo, que ainda vivia nesse tempo, mandou uma circular aos seus colegas do Instituto de Direito Internacional pedindo que opinassem a respeito, e recolheu respostas em grande maioria favoráveis[19]. Por iniciativa do secretário de Estado Root, presente à 3ª Conferência das Repúblicas Americanas, reunida em 1906 no Rio de Janeiro,

19 *Rev. de Dir. Int. et de Lég. Comp.*, 2ª série, v. 5º, p. 597 e segs.

esta deliberou que os delegados à Conferência da Paz, convocada para o ano seguinte na Haia, recebessem instruções para

> *convidar a Conferência a examinar a questão da cobrança pela força das dívidas públicas, e, em geral, as medidas tendentes a diminuir entre os povos os conflitos de origem exclusivamente pecuniária.*

Na Haia, Drago, delegado de seu país, sustentou a sua tese. Contra ela se pronunciou Ruy Barbosa, obedecendo, nesse passo, a instruções precisas do nosso governo, preocupado, antes de tudo, em não abalar o crédito indispensável para os empréstimos necessários ao desenvolvimento econômico do país.

Ruy, em erudito e magistral discurso, colocou-se rigorosamente no terreno jurídico. Mas o aspecto político era dominante, e acabaria prevalecendo, embora parcialmente. Na verdade, escreveu Sir John Fischer Wiliams[20].

> *a conclusão política era sólida. Havia, contra o emprego da força armada para a cobrança de dívidas do Estado, na ausência de qualquer decisão judiciária, uma objeção de importância prática capital; a objeção é que isto seria uma lei em proveito do poderoso contra o fraco. Nenhum governo fraco, em nenhum tempo da história, pensou em cobrar pela violência contra um Estado forte os créditos de seus súditos, e não parece que haja, na história moderna, um único exemplo de um governo usando, por esse motivo, da violência contra uma potência de força igual à sua. Somente quando se pensa que a operação é praticamente um passeio militar, que se realizará sem efusão de sangue (o que nem sempre é justificado na prática) é que tal empresa é decidida: o Estado devedor deve ser tão fraco que a resistência possa ser considerada sem esperança. Hoje mesmo, em presença do maior calote conhecido na história, pelo repúdio de uma dívida pública para com os nacionais de*

20 *Cit. Rec. des Cours*, v. 1º, p. 326.

> *uma potência estrangeira (o autor alude à Rússia Soviética), ninguém pensa empregar a força contra um Estado devedor cujo potencial militar é reconhecido como formidável. Muito se pode dizer em favor da instituição de uma polícia internacional; mas uma força desta natureza deve estar ao serviço de uma lei imparcial. Um sistema de polícia no qual a mesma pessoa é, a um só tempo, o magistrado, a vítima e o soldado, não é de todo um sistema jurídico. Eis porque o dr. Drago politicamente tinha razão, contanto que consentisse em admitir a introdução de certas garantias contra o abuso que se pudesse fazer da fraqueza (porque pode-se abusar da fraqueza assim como da força) com o fito de deixar imune um devedor desonesto, que tivesse sido condenado por um tribunal imparcial.*

Por proposta do delegado norte-americano Porter adotou-se a convenção, que veio a ser conhecida pelo nome de seu iniciador, segundo a qual as potências contratantes resolveram não recorrer à força para a cobrança de dívidas contratuais reclamadas ao governo de um país por outro governo em favor de seus nacionais; tal estipulação, entretanto, não sendo aplicada quando o Estado devedor recusar uma oferta de arbitramento, ou, aceitando-o, tornar impossível o acordo sobre o compromisso, ou, depois do arbitramento, não cumprir a sentença proferida.

Note-se que a convenção Porter não cobre as reclamações de indenização de prejuízos decorrentes de atos ilícitos. A própria nota inicial de Drago as descartava do seu protesto, entendendo que o direito vigente já obrigava as partes a esgotarem os meios processuais segundo as leis internas do Estado devedor, não se internacionalizando o litígio senão em caso de denegação de justiça[21].

21 MOULIN, H. A., *La Doctrine de Drago*, p. 18.

Quando se estabelece a responsabilidade do Estado, cumpre a este prestar a devida reparação. Neste particular, o direito internacional se apropriou inteiramente das regras do direito civil. Assim, a mais completa reparação consiste em repor as coisas no estado anterior, afora a indenização de perdas e danos eventuais. Se a situação não pode mais ser restabelecida, ou as coisas não podem ser restituídas, o sucedâneo imperfeito, mas único possível, é o pagamento de adequada indenização pecuniária, isto é, que equivalha, tanto quanto possível, à perda sofrida. A avaliação do dano compreende o mal direto e imediato resultante do ato ilícito, bem como seus efeitos perniciosos, desde que sejam consequência necessária, ligada a esse ato por nexo de causalidade. Se o prejuízo for puramente moral, como nos casos de ofensa à honra e à dignidade da nação, a satisfação será da mesma natureza: explicações solenes, testemunhas de consideração, etc.

Finalmente, cumpre referir as causas excludentes da responsabilidade. Incluem-se nesta categoria: 1º) a força maior, que Ulpiano definiu *omnem vim cui resisti non potest*, e pode ser de ordem física, como um terremoto ou inundação, ou de natureza política, como as insurreições que paralisam ou embaraçam o poder público constituído; 2º) a legítima defesa, que supõe uma agressão contrária ao direito internacional, ou a iminência de um perigo que não deixe ao Estado ameaçado outro meio de proteção senão a violência. Nesta última hipótese, que se confunde com o estado de necessidade, autores de reconhecido prestígio[22] sustentam que a violência deixa de ser um ato ilícito, mas não exclui a reparação de prejuízos consequentes, pois se o Estado assim satisfaz uma necessidade de sua preservação, e com isto obtém um proveito, deve satisfazer o dano que outro Estado, ou seus súditos, tenham sofrido em seu favor; 3º) as represálias justas, em tempo de paz.

22 BUSTAMANTE, *Derecho Int. Pub.*, v. 3º, p. 502.

A responsabilidade neste caso não cabe ao Estado que as pratica, e sim ao Estado que as motivou por seu injusto procedimento.

Alguns autores de nota incluem entre as causas de exoneração a chamada *cláusula Calvo* e a prescrição. Quanto a esta, o que se aduz para justificá-la só procederá *dejure codendo*, pois o instituto da prescrição com os seus prazos e regras relativos ao respectivo começo, suspensão e interrupção de curso, depende estritamente do direito positivo, e nada há estabelecido a este respeito na esfera internacional, quer nos tratados normativos, quer nos costumes. O mais que pode haver são prazos de decadência fixados em tratados particulares, isto é, prazos marcados para o exercício do direito de pedir reparação.

A cláusula Calvo, assim chamada porque foi sugerida por esse internacionalista, consiste em disposições legais ou estipulações contratuais, pelas quais os estrangeiros ficam obrigados a não reclamar a proteção diplomática de seus governos em caso de contestações atinentes a violações de direitos, a respeito das quais a decisão da justiça nacional se entenderá como definitiva.

Escarmentados com reclamações diplomáticas nem sempre justas no fundamento e quase sempre imoderadas, muitos países da América espanhola introduziram tal prescrição, ora nas suas Constituições, ora nas leis ordinárias, e muitas vezes nos contratos de concessão. Mesmo a 2ª Conferência das Repúblicas Americanas, reunida no México, adotou resolução neste sentido, contra o voto do delegado norte-americano e com o voto favorável do delegado brasileiro, se bem que o Brasil nunca inserisse tal estipulação, quer em suas leis, quer nos seus contratos administrativos.

Como já dissemos, os Estados Unidos a impugnaram sistematicamente[23] e do mesmo modo os países europeus, e bem assim

23 MOORE, J. Basset, cit. *Digest of International Law*, v. 6º, § 918.

a doutrina geralmente professada[24], sob o fundamento, que nos parece correto, de que o direito de proteção de seus nacionais é uma prerrogativa do Estado, que não pode ser cerceada pelas leis internas de outros Estados, nem por contratos com particulares.

Cumpre terminar. Passei, pela angústia do tempo, ao lado de muitas questões interessantes, mas pela maior parte eriçadas de controvérsias enfadonhas para qualquer auditório, sobretudo para um auditório de leigos, e às vezes irritantes pelo pedantismo dos doutores apostados em rachar em muitas partes um fio de cabelo. Limitei-me a expor, em linhas muito sumárias, o direito vigente, que amanhã já pode ser outro. No limiar da era atômica, e diante da incoercível interdependência das nações, uma geral revisão das normas de sua convivência está em marcha, e já as Nações Unidas vão criando uma moral e uma consciência jurídica internacionais, que auguram o progressivo império de direito entre os Estados livres e iguais.

24 Cit. *Rec. des Cours*, v. 2º, p. 362.

VISTA PANORÂMICA DOS PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS E TENDÊNCIAS DO MUNDO ATUAL (1952)

*João Neves da Fontoura**

Encontro-me hoje na situação daquele estudante a quem distribuíram quase de véspera o ponto para o exame. Além disso o tema, que me tocou por amável escolha do excelentíssimo senhor general Oswaldo Cordeiro de Farias, ilustre comandante deste alto estabelecimento de ensino, foi o de falar acerca dos acontecimentos marcantes e das tendências do mundo moderno. Nas aperturas de tempo, que me estão afligindo, poucos momentos me sobraram para preparar-me. Por isso confio muito mais em vossa indulgência do que propriamente na explanação dos conceitos que eu venha a desenvolver perante este importante auditório. Ao entrar aqui, ocorreu-me – não sei porque – uma observação da princesa Bibesco, que é muito mais escritora do que princesa, quando conversava com o abade Mugnier, a quem ela disse: "Vossa Reverendíssima, senhor abade, gosta de história, mas não gosta de política, e diz com acerto que a política é a história em estado gasoso". Ao que o abade sorriu e respondeu: "Fico esperando que ela se condense."

* João Neves da Fontoura (Cachoeira do Sul/RS, 1889 — Rio de janeiro/RJ, 1963. Advogado, diplomata, jornalista, político e escritor brasileiro. Ministro das Relações Exteriores nos governos Dutra (1946) e Vargas (1951-53). Foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul (1928-30 e 1935-37) e embaixador do Brasil em Portugal (1943-45).

Eu estou um pouco na posição do abade, porque falar sobre as tendências do mundo moderno e os fatos mais marcantes da atualidade é também um pouco – penso eu – falar sobre a história em estado gasoso. Infelizmente a condensação não vai ser para os nossos dias. Por isso, só poderei contemplar geograficamente os vértices da cordilheira e verificar até onde eles coincidem com os pontos de vista do nosso senso crítico.

De uma certa maneira, incontestavelmente o progresso dos meios mecânicos de transporte se constituiu o responsável principal pela mudança das tendências do mundo moderno. Foi dele que nasceu uma nova concepção da segurança coletiva, porque, desaparecidas as barreiras naturais – sobretudo a barreira oceânica – surgiu um novo imperativo para as concepções da estratégia de guerra, quer do ponto de vista ofensivo, quer do ponto de vista de defesa. Basta recordar a diferença substancial entre o período anterior à primeira guerra universal e a vigência daquele conflito. Já então alguns zepelins conseguiram sobrevoar a Inglaterra causando, na cidade de Londres, danos, embora escassos. Naquela época a ideia de um desembarque nas Ilhas Britânicas não foi sequer aparentemente cogitada malgrado o aparelhamento militar dos exércitos e da marinha da Alemanha. Esta era então a terceira do mundo. O desembarque esteve, então, fora das cogitações militares, porque o pequeno canal, o estreito canal da Mancha, ainda era uma barreira natural entre o continente e as Ilhas Britânicas. De certo houve, desde o mais remoto passado, numerosas operações de desembarque, mas essas contavam, para o seu êxito, com o fator humano do soldado, contra o qual as armas de resistência ainda eram bastante fracas. Falando de uma operação de desembarque, perante ilustres oficiais das forças armadas do meu país, não poderia deixar de recordar que os grandes chefes militares Aliados, quando planejaram o ataque ao continente europeu, durante a segunda guerra mundial,

estudaram com profundeza o desembarque feito pelas tropas de d. Pedro I, quando foi a Portugal com o fito de repor, na cabeça da filha, a coroa que lhe havia sido arrebatada por d. Miguel.

Evidentemente a diferença de possibilidade de transporte, entre o passado e o presente, ocasionou uma nova concepção da guerra ofensiva e defensiva. Claro está que poderíamos considerar o progresso mecânico e sua influência sobre o mundo moderno sob muitos aspectos da vida do indivíduo e da coletividade. Para o tema, que nos interessa esta manhã, importa apenas salientar que ele influiu de forma decisiva no tocante à segurança mútua. Essa é uma expressão muito utilizada na atualidade, como se não houvesse constituído desde sempre a preocupação dos homens de Estado e dos dirigentes militares. Em geral a segurança se estabelecia outrora por um sistema de alianças. As nações se agrupavam segundo as suas afinidades ou os seus interesses, garantindo-se umas contra as outras ou contra as rivais. Os pactos que antecederam a segunda guerra mundial formavam uma cadeia de povos antagônicos ou que reciprocamente se temiam. Que esses pactos eram insuficientes e que essa cadeia oferecia uma limitada resistência, o mundo o verificou quando a Alemanha, atacando a Polônia, desencadeou o segundo conflito. E isso sucedeu porque os dois principais garantes da independência desse país não estavam em posição geográfica de poderem correr em socorro da nação agredida. A Inglaterra não o podia fazer com a rapidez necessária pela sua condição de potência extracontinental; e a França, porque, embora dispondo então de um considerável e poderoso exército, se encontrava a uma grande distância de sua aliada. Daí o fracasso inicial do sistema de segurança tão pacientemente construído à margem da Sociedade das Nações, e principalmente depois do desabamento do edifício genebrino.

Falando acerca de um sistema de segurança, temos que atravessar um vasto campo diplomático, e aí igualmente se revela

uma das características tendências do nosso tempo. Há uma diferença transparente entre a diplomacia do passado e a que se constituiu após a Sociedade das Nações. Isso para não aludirmos a tempos de remota antiguidade. A diplomacia tinha um caráter essencialmente bilateral. Depois da primeira guerra mundial, em consequência do estabelecimento da Sociedade das Nações – e muito mais profunda e intensamente agora na vigência da Organização das Nações Unidas – a diplomacia evoluiu das convenções bilaterais para os acordos multilaterais. Isso não quer dizer que mesmo agora a primeira forma não continuou até certo ponto a imperar e até mesmo a prosperar. Que é a diplomacia bilateral? A resposta se contém no próprio qualificativo. É bilateral porque representa um encontro de vontades entre duas nações. Ela se aplicou sempre e se aplica ainda tanto nos negócios de natureza política como nos de caráter econômico. A diplomacia multilateral é a que faz participar de um entendimento todos ou muitos dos Estados e tem uma profunda semelhança com a lei nacional porque emerge de um parlamento dos povos, como aquela do parlamento de um povo. Se a diplomacia bilateral continua existindo, se um Estado ainda negocia com outro os assuntos peculiares a ambos, praticamente – apesar do relativo fracasso das Nações Unidas como força disciplinadora do conjunto – a diplomacia bilateral perdeu muito de interesse, eis que ordinariamente as nações não resolvem problemas de magna importância dentro de um quadro especificamente bilateral. Ao contrário, procuram situar todas as soluções dentro das fronteiras de um panorama geral.

Vou dar-lhes um exemplo – e poderia dar-lhes vinte. O mundo está vivendo sob duas inspirações fundamentais: a econômica e a social. Notem bem que eu não oponho qualquer delas à política. Não oponho, porque política é uma expressão que afeta todas as modalidades possíveis. Mas a verdade é que especificamente as nações se movem hoje impulsionadas pela necessidade de

ser dada solução a problemas de natureza econômica ou social. Veja-se um aspecto que interessa imensamente ao Brasil: o problema do trigo. O nosso país produz escassamente o trigo para o seu consumo, embora na atualidade se o nosso olhar retroceder meia dúzia de anos sejamos obrigados a afirmar que já colhemos razoavelmente e que poderemos senão abastecer-nos suficientemente, pelo menos não ficar inteiramente à mercê de qualquer nação produtora. O trigo é um exemplo; ele constitui a base e o objeto de um organismo internacional, pelo qual são distribuídas todas as quotas entre os países produtores e os consumidores. Faz o Brasil parte desse organismo, e embora fosse até pouco abastecido por uma nação vizinha, tinha o nosso país uma determinada quota fornecida por aquele organismo, e essa quota sempre regularmente recebida. É mais barata em geral do que a que negociávamos bilateralmente. Isso quer dizer que nenhuma nação consumidora e não produtora de trigo está ao abandono. Até certo ponto o organismo adequado exerce em favor de todos uma vigilância especial. E mais do que isso: é um corretivo na questão de preço.

Inúmeros outros problemas são resolvidos da mesma forma. Um dos mais salientes, na atualidade, é o que disciplina a distribuição dos materiais escassos. Os senhores sabem, como eu, que o mundo atual parece ter ciúme de certos materiais; e sabem como a produção deles é precária em relação ao consumo. É precária não porque a produção diminuísse, mas porque o consumo aumentou. Há ainda novos aspectos da economia e da indústria que utilizam materiais produzidos antes em grande escala, mas que atualmente são gastos com muito maior intensidade. Para disciplinar esse importante capítulo funciona nos Estados Unidos uma comissão especial relacionada com os materiais escassos e as matérias-primas. Após uma luta diplomática regular, o Brasil foi admitido entre os membros do Comitê. Evidentemente a distribuição

desses materiais se faz depois de um exame apurado pelo voto dos representantes de cada nação. O que vos acabo de dizer demonstra que as matérias-primas, que a produção em geral e todos os aspectos da vida econômica e social das nações são disciplinados por uma força coletiva ou colegiada, e não exclusivamente pelo jogo dos interesses bilaterais. Tal é uma das características marcantes do nosso tempo.

Vou citar uma outra que é uma decorrência do que acabei de afirmar. Qual é o âmbito do direito internacional? Outrora o âmbito do direito internacional se exauria dentro das fronteiras da política. Ninguém admitia que dentro dele pudessem influir outros fatores que não os estritamente políticos. Pois o nosso tempo definiu rumos completamente diversos no tocante à esfera de compreensão dos preceitos do direito das gentes, estendendo-os aos problemas econômicos, sociais e culturais. Vou mais longe: esse âmbito foi alargado para os assuntos de assistência técnica e financeira que reciprocamente se dão às nações. Em geral os que combatem a ideia da comunidade internacional, no estilo da Organização das Nações Unidas, insistem em proclamar-lhe a falência do ponto de vista político. Talvez exagerem a pretendida definição desse fracasso, enquadrando-o no conceito de uma verdadeira falência. Eu tenho para mim que atravessamos apenas um duro período para todos os povos. Mas de qualquer forma os críticos esquecem que a Organização das Nações Unidas é extremamente complexa e que não abrange simplesmente o aspecto político – e consequentemente o militar – da atualidade, mas invade as relações sociais, culturais e econômicas, disciplinadas por organismos entrosados na própria Organização. Ora, entre estes funcionam com rara perfeição os referentes à assistência técnica. É curioso notar, nesse capítulo de assistência técnica, que as nações mais antigas, mais fortes, mais poderosas e aparentemente mais civilizadas não se constituem na posição exclusiva de professoras

das outras, ensinando-lhes tudo. Vemos até o oposto, isto é, um intercâmbio de pontos de vista técnicos, uma troca de docentes, uma permuta de experiências. Recentemente reuniu-se nesta capital uma importante conferência sobre administração pública. Nela se verificou que os métodos de administração pública do Brasil, desenvolvidos nos últimos vinte anos e aperfeiçoados cada vez mais, estavam em condições de servir de padrão a nações aparentemente mais cultas. E, como os trabalhos da Fundação Getulio Vargas tenham alcançado um alto nível didático, passou a funcionar aqui uma Escola de Administração Pública, nela se encontrando matriculados alunos de quase todas as nações. Devo ressaltar que, nesse importante problema de assistência técnica, em seu aspecto produtivo, não interfere exclusivamente a Organização das Nações Unidas, mas também a Organização dos Estados Americanos. É possível até que, nesta última, certos aspectos de peculiar interesse para o nosso país tenham sido mais cultivados do que naquele. Está presente neste auditório o senhor embaixador Hildebrando Accioly, que deixou recentemente – por desejar voltar ao Brasil – a nossa representação junto ao Conselho dos Estados Americanos, do qual foi presidente com grande êxito no ano passado, elevando seguramente o nome do nosso país. Foi o embaixador Accioly quem negociou para o Brasil – e o conseguiu plenamente – o estabelecimento em nosso país de um Centro contra a Febre Aftosa, Centro que está em pleno desenvolvimento. Em geral essas realizações escapam à percepção do grande público mais atento aos fatos sensacionais do que ao realismo quotidiano das coisas úteis; úteis, porém não esplendentes.

Tudo isso demonstra que, no conceito geral do âmbito do direito internacional público, se estão integrando muitas das soluções dos grandes problemas de cada nação.

Outro aspecto, digno de ser memorado como relevante entre os problemas do nosso tempo, é o que se refere à igualdade jurídica

dos Estados. Cada um de nós ouviu, desde a juventude, o elogio de um homem que dispensa outros, além de seu nome: Ruy Barbosa. Ele sustentou, na segunda Conferência da Paz da Haia, o princípio da igualdade jurídica dos Estados. A tese ficou como um testemunho inequívoco da superioridade política da nossa chancelaria, tese que teve a seu favor o maior dos advogados brasileiros talvez de todos os tempos. Entretanto, igualdade jurídica dos Estados é uma expressão vazia de conteúdo real. Quando a bandeira foi desfraldada no Binnenhof, era uma expressão carregada de sentido, aparentemente rica de consequências. Significava um passo de progresso sobre a tirania das grandes potências, que viravam desdenhosamente as costas aos interesses das pequenas. Hoje, tomada a expressão no conceito linear, se pudéssemos assim dizer, ela teria perdido imenso de seu fundo. Faz lembrar a noção do sufrágio universal, que é sem dúvida indispensável à vida e ao funcionamento das democracias, mas que também deixa de ter um valor prático se não for acompanhado ao mesmo tempo pelas medidas indispensáveis ao estabelecimento de uma vida normal e provida de todos os recursos e de todas as oportunidades para todas as criaturas humanas. O que a filosofia do nosso tempo nos está tiranicamente ensinando é que as abstrações – feitiço e encanto do passado! – precisam ser acompanhadas pelo implemento das possibilidades com que cada um possa concorrer a todas as suas aspirações. Isso quer dizer passagem dos domínios da democracia formal para os da democracia social. Ou seja, em termos categóricos, a necessidade de que a prerrogativa inalienável dos cidadãos na escolha de seus representantes e dirigentes tenha, como contrapartida para cada um, um tratamento igual, isto é, a anulação até onde for possível das desigualdades sociais. De modo idêntico, o reconhecimento da igualdade jurídica dos Estados, como princípio, seria pouco se os pequenos continuassem tiranizados pelos grandes no plano econômico ou no financeiro.

Daí uma nova face do direito internacional, a que garanta a todos os povos, no mínimo, um igual acesso às matérias-primas, um igual direito de importação das utilidades indispensáveis como bens de produção. E foi justamente esta a conquista específica alcançada na IV Reunião de Consulta dos Estados Americanos, realizada em Washington em março de 1951. De acordo com as suas recomendações e resoluções, as Repúblicas deste continente estabeleceram suas regras do equilíbrio na cooperação econômica, e cooperação econômica de caráter permanente, não simplesmente para a emergência do estado de preparação para a guerra.

Há também – e muito difundida – uma concepção um pouco errônea acerca do objeto do direito internacional. É a dos que consideram que o direito internacional só pode abranger fatos universais. Isso não é exato, como não é exato que o direito tenha chegado a uma cristalização realmente uniforme. Há um direito especial a cada regime, e esse direito não constitui nenhum obstáculo ou contradição à regra geral. Nesse sentido é que os organismos internacionais, mesmo quando regionais em face do universal que é as Nações Unidas, investem-se de autoridade e exercem sua influência sob ditames diferentes. Desse modo há um direito regional, e ninguém poderia contestar a evidência de um direito internacional americano. Basta termos sob os olhos uma peculiaridade, a meu ver das mais humanas e uma das melhores armaduras de proteção ao sistema democrático de cada nação. É o direito de asilo. Os países europeus não o reconhecem, e devo dizer que também não o reconhecem os Estados Unidos da América. Entretanto, em 1928, foi ele estabelecido na Convenção assinada na Conferência de Havana, sendo que as suas regras ainda dominam em geral os países latino-americanos. É verdade que há por vezes infrações ao princípio, como num caso recente que ainda está sujeito ao público debate. Sobre ele não me quero nem me posso atualmente pronunciar, mas cumpre-me afirmar solenemente que

o direito de asilo representa uma garantia de proteção aos homens políticos de cada nação, pela possibilidade oferecida ao indivíduo de subtrair-se à repressão injusta de qualquer governo despótico ou a qualquer vaga revolucionária. Ainda recentemente a embaixada do Brasil recebeu e asilou algumas pessoas de um país vizinho, as quais já foram transportadas para o nosso com inteiro respeito às regras do asilo político. Incontestavelmente é esse instituto de fisionomia estritamente americana, nascido na América, regido por convenções entre países latino-americanos e praticamente o dominante entre os seus signatários, salvo uma ou outra infração bastante rara. O Brasil representou sempre, como cumpria à sua formação liberal, o papel de defensor efetivo do direito de asilo. Lá vão mais de vinte anos quando o governo, estabelecido pela vitória de uma irrupção militar numa república continental, quis obrigar nossa missão diplomática a entregar um certo político asilado. A isso se opôs tenazmente o nosso encarregado de negócios. Sustentado pelo Itamaraty acabaram sendo reconhecidos o princípio e sua aplicação, ocorrendo essa solução altamente interessante, negociada pelo governo brasileiro: o asilado sairia com todas as garantias e viria para o Brasil; o governo brasileiro se comprometia – já que o governo revolucionário alegava estar a pessoa asilada incursa em crime comum e não político – a entregá-la às autoridades do país de origem se o Supremo Tribunal Federal da nossa pátria viesse a conceder a extradição. Ocorreu que o pedido de extradição chegou depois de vencido o prazo marcado, mas estou certo de que o governo brasileiro teria entregue o asilado se o Poder Judiciário assim o houvesse decidido. Este pequeno exemplo mostra como há um direito americano diferente do direito internacional universal, digamos assim. Como todas as coisas humanas, como todas as criações humanas, os institutos jurídicos têm um começo e um fim. E, entre o começo e o fim, há sempre uma margem progressiva de desenvolvimento. Por vezes ocorre

que tais instintivos se integram desde logo no plano universal; outros se confinam na esfera regional. De qualquer maneira, não seria possível contestar a existência de peculiaridades jurídicas de ordem internacional na América como na Ásia. Na América existe mesmo uma codificação do direito internacional em projetos que transpuseram até certo ponto as conferências internacionais. E é tal o prestígio do chamado Código Bustamante que muitas vezes é ele invocado nos debates da lei internacional e no direito positivo.

Chegaremos à regra jurídica universal? Aí está a Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas, na qual o Brasil se acha representado por um dos mais fulgurantes espíritos de seu tempo, o embaixador Gilberto Amado. Entretanto, é bom não esquecer que só para se atingir a definição do que seja "agressor" se estão consumindo imensos e enormes tesouros de sabedoria em debates infindáveis, sem que até agora aquela figura jurídica tenha adquirido uma fisionomia de traços indiscutíveis.

A esse propósito é justo assinalar, como uma vitória do sentimento jurídico das Américas e um testemunho de um elevado grau de progresso moral, o Tratado de Assistência Recíproca, discutido e votado na Conferência de 1947. Aquele Tratado tomou o nome de Tratado do Rio de Janeiro. Naturalmente não é obra de um homem – aliás eu não creio mais que haja obra de um só homem para coisa alguma, de tal modo a complexidade da vida humana está a exigir cada vez mais uma confluência de atividades no que se chama hoje o trabalho de equipe. Mas o projeto do Tratado de Assistência Recíproca foi debatido por todas as chancelarias do continente. Houve até mais de um projeto, sendo o final apresentado na Conferência de Quitandinha. Não tomei parte naquela reunião; era então um simples cidadão à margem das resoluções políticas do meu país. Estou, assim, à vontade para fazer ao meu eminente antecessor na pasta das Relações Exteriores

um merecido elogio, pois como presidente da Conferência, muito deve à flexibilidade de seu espírito a aprovação final do Tratado. O Tratado de Assistência Recíproca é fundado sobre uma consideração que infelizmente nunca foi adotada pelas nações europeias antes das duas guerras, isto é, a consagração do princípio da legítima defesa coletiva. A sua adoção constitui um incontestável progresso – e progresso enorme – na vida de relação entre as nações deste continente. O mesmo princípio acabou adotado em seguida pela Conferência de Bogotá. Nessa tomei eu parte, tendo-me cabido o honroso posto de chefe da delegação brasileira. E, para dar-vos uma amostra de como o progresso no campo internacional é lento, devo dizer-vos que naquela importante assembleia encontrei uma tendência, sobretudo inspirada por uma importante nação do continente, de anular o conteúdo do Tratado do Rio de Janeiro, não frontalmente, mas por uma marcha de flanco. O processo consistia em eliminá-lo da Carta de Bogotá. Ora, a Carta de Bogotá é como a Carta de São Francisco. Uma representa a carta constitucional das Américas; a outra, a carta constitucional do mundo. Falo de carta constitucional ou de constituição no sentido de organização internacional. O argumento dos que tentaram aluir os alicerces do Tratado de Assistência Recíproca residia na consideração de que o mesmo ainda não fora ratificado por um número suficiente de nações em ordem a ser considerado em vigor naquela época. Realmente ele não tinha alcançado ainda o número necessário de ratificações para que a sua vigência se verificasse; agora já o foi e por um número de nações superior ao indispensável. Entretanto, a tentativa, a que me estou referindo, resultou frustrada, e a Carta de Bogotá consignou o princípio fundamental do Tratado, reproduzindo sem alterações no capítulo V da referida Carta:

> *Todo o ataque contra a integridade e inviolabilidade territorial assim como contra a soberania e independência*

política de um Estado da América, será considerado ato de agressão contra os Estados Americanos.

O que isso representa de progresso sobre a concepção estreita de soberania em atrito com as vizinhas ou rivais não é possível compreender senão para quem esteja dentro dos acontecimentos e das dificuldades desse importante setor da sociedade humana. Devo pôr em relevo que aquela conquista do direito internacional americano teve uma significação política de alto porte, quando o Tratado de Bruxelas, firmado entre a Inglaterra, a França e as Nações do Benelux, praticamente copiou a base fundamental do Tratado do Rio de Janeiro. Tardiamente embora, as nações do velho continente passaram a considerar a segurança coletiva da mesma forma que nós, mas chegaram a esse resultado depois de vencerem suas rivalidades seculares, enquanto que os países da América o atingiram com dificuldades muito menores, mas com idealismo muito maior.

Por que foi possível às nações americanas atingirem aquele ponto? Por várias circunstâncias. Uma delas é que em nosso continente há um desequilíbrio fundamental na balança de poder, visto que nele se encontra uma nação imensamente poderosa, de certo modo a mais poderosa do mundo (já que quanto à força de sua rival nenhum de nós dispõe de elementos para medi-la em consequência de seu regime fechado); as demais nações ocidentais, mesmo as mais fortes, reunidas, não poderiam enfrentar a primeira, isto é, os Estados Unidos. Hoje – os senhores desnecessitam de explicação e, por isso, eu me limito a um modesto enunciado – a guerra de ataque e de defesa é um fruto do poder econômico, sobretudo do poder industrial. Os grandes exércitos, em que predominava quase puramente o heroísmo dos soldados, acabaram. O heroísmo perdeu a sua auréola gloriosa para consistir apenas no preparo da guerra. Que valor pode ter na atualidade um exército heroico, mesmo comandado e orientado por oficiais de primeira ordem, se não estiver resguardada a sua ação militar por

um grande poderio industrial, de modo que a máquina de agressão ou de defesa funcione paralelamente à produção de armamentos e munições? Nem deveríamos mesmo falar de uma máquina montada antes do conflito. O último demonstrou que, durante ele, armas novas modificaram o teor das operações e mudaram constantemente as perspectivas de vitória. Sendo assim, para que as nações da América pudessem chegar a um grau de segurança recíproca, impunha-se consagrar, de forma inequívoca entre todas, o princípio da legítima defesa coletiva, isto é, que o agressor tivesse automaticamente mobilizados todos os demais exércitos continentais, contra a agressão. Não poderia omitir aqui um elogio à atitude dos Estados Unidos, pois, pelo Tratado do Rio de Janeiro, submetem as suas deliberações ao voto da maioria qualificada de 2/3, no referente à determinação do agressor. Os Estados Unidos da América comprometem-se, assim, a empenhar num certo sentido todo o seu imenso poderio militar e a sua força política, desde quando o voto de pequenos países – o menor de todos tem um voto igual ao maior – assegure uma maioria, mesmo contra os sufrágios dos maiores. É a aplicação prática do conceito teórico da igualdade jurídica dos Estados. Daí resulta que o Tratado do Rio de Janeiro representa um enorme progresso no campo do direito internacional e constitui um dos melhores instrumentos para a paz continental.

Outrora era possível afirmar que os povos e os governos viviam mais separados e às vezes em crises de hostilidade por causa de aspirações territoriais não satisfeitas ou de ambições econômicas incontíveis. Não é esse o espetáculo do mundo atual. O que hoje extrema as nações, o que as divide, o que as envenena é uma concepção política. Por que fugir ao enunciado da trágica realidade dos nossos dias? Há dois mundos frente à frente: um, inspirado na concepção coletivista e marxista, acha-se fechado, pois atrás do pano de boca domina a mais sanguinária das ditaduras;

o outro alimenta-se da inspiração dos preceitos democráticos do ocidente. É o nosso mundo, o das nossas origens étnicas, culturais e religiosas. Mas donde proveio esse terrível dualismo? Quem é por ele responsável? Uns o atribuem ao presidente Roosevelt por haver transigido em Yalta com as imposições soviéticas contra o pronunciamento do então primeiro-ministro da Grã-Bretanha. Segundo essa corrente, Yalta foi o ponto de partida da atual divisão do mundo. De acordo com esses observadores – talvez superficiais – os exércitos ocidentais deveriam ter feito o desembarque no continente europeu em direção aos Bálcãs, de maneira a não deixar aquela zona ser previamente ocupada pelas tropas soviéticas. Em lugar disso – é essa a versão corrente – Stalin não teria concordado com essa operação militar, mas exigido que o ataque anglo-norte-americano ao continente fosse feito pela costa francesa. Dessa maneira o coração da Europa teria ficado à mercê do comunismo. Ainda paira um denso véu de sombras sobre o que haja de verdade ou de exagero nesse domínio. Uma coisa, porém, é historicamente certa: apesar de tudo, os exércitos norte-americanos e ingleses teriam tomado Berlim antes dos russos, se o presidente Roosevelt não houvesse ordenado ao comandante em chefe de Eisenhower paralisar o avanço na direção da antiga capital da Alemanha, a fim de permitir que os soviéticos aí chegassem primeiro, isso em virtude do convencionado em Yalta. Não é contestável ter disso resultado a trágica partilha de Berlim, que ainda hoje aflige o mundo e que quase já o precipitou no terceiro conflito universal. A luta, que se trava em Berlim, é uma miniatura do duelo russo-norte-americano. Quem é que não se recorda de que, fechado pelo governo soviético o acesso ferroviário e rodoviário à zona ocidental de Berlim, foi preciso realizar aquela esplêndida façanha da ponte aérea, sobre a qual transitaram durante longos meses de heroico esforço os abastecimentos para uma cidade praticamente sitiada. E sitiada sem guerra! Eu mesmo vi quatro Berlins em 1946, isto

é, a velha e semidestruída capital germânica partilhada entre os quatro comandos de nações diferentes. Devo dizer que, num quadro de tão grandiosas proporções e de tamanha diversidade de aspectos como a Segunda Grande Guerra, o erro – se erro houve nos dispositivos da invasão do continente – esse erro, de consequências hoje tão funestas, só pode ser levado à conta da contingência humana. Dele, entretanto irrompeu esse dualismo trágico que ameaça o mundo de uma terceira catástrofe.

A posição brasileira em face da atualidade internacional e da perspectiva de um desfecho sangrento não está para ser definida. Ela está fixada e fixada irremediavelmente contra a vitória do comunismo. Se pudéssemos consultar o povo brasileiro, através de um plebiscito, sobre quais os rumos que ele deseja seguir frente à situação universal, tenho a certeza de que a imensa maioria do nosso país – pela sua formação, pela posição geográfica do Brasil, pelos nossos antecedentes morais e políticos – formaria esmagadoramente ao lado das potências ocidentais. E isso porque – acima de qualquer outra razão – o comunismo destrói a prerrogativa mais cara e mais grato ao coração da nossa gente: o conjunto das liberdades civis, espirituais e políticas.

Não resta a menor dúvida de que há uma estratégia comunista. Mas penso que há também táticas comunistas. A estratégia – qualquer um pode encontrá-la lendo os escritos de Lenin. O que desnorteia os dirigentes ocidentais são as táticas comunistas postas em execução depois da guerra neste interminável período de armistício. São táticas curiosas; basta abrir um jornal cada manhã para vê-las: ameaças de guerra, palavras violentas, aparentes posições radicais. Quando o ocidente se acha sob o terror de um novo conflito, quando as populações europeias estremecem sob o receio de um nova invasão pior do que a outra, Stalin concede a um jornal americano uma entrevista tranquilizadora e declara que não há nada mais compatível do que a coexistência de

regimes diferentes, o que ele chama regimes capitalistas e regimes coletivistas. São denominações impróprias, pois o capitalismo ocidental está em franco declínio e em profunda transformação; e, na Rússia, o que impera é o capitalismo do Estado, cada dia mais terrível e mais absorvente. A entrevista staliniana é um calmante para os nervos superexcitados da humanidade. Logo concluem que não haverá tão cedo uma terceira guerra. Paralelamente, os jornais divulgam declarações de um general ou de um político considerando a guerra inevitável. É a tática comunista praticada com uma perfeição exemplar, numa reiteração constante dos mesmos objetivos. Primeiro, a ameaça; todo mundo como que se paralisa; como que se suspendem as perspectivas e os trabalhos do desenvolvimento econômico e da vida normal das nações. De repente, aparece a fase confraternal: não há por que o mundo temer uma nova guerra; a Rússia o que quer é a paz. Está claro que essas táticas são utilizadas com intenção marcada, já que o comunismo não deixa nada ao acaso das improvisações. Quando as potências ocidentais se preparam para resistir à agressão ou para o que for, então, com o fito de desencantar as populações cansadas da luta, sobretudo as europeias, aparece o ramo de oliveira. Nessa alternativa estamos vivendo há mais de um lustro. A tática comunista é empregada para desmobilizar a opinião pública do ocidente; sobretudo para reter os esforços do rearmamento que se destina à defesa de cada uma das nações ameaçadas. É uma espécie de jogo pueril a que se prestam as populações amedrontadas. Eles têm a habilidade de substituir à tour de rôle a cara de lobo pela do cordeiro. Mas por que os soviéticos conseguem fazer isso que as outras nações não podem? A razão é muito simples. É que na Rússia soviética não há opinião pública, de modo que, se o governo decide ameaçar, ameaça sem que nada lhe aconteça; se decide aparentemente propor a paz, também nada acontece aos dirigentes. O oposto é o que sucede nas nações democráticas. Os governos,

sobretudo o dos Estados Unidos da América, são dominados pela opinião pública.

Vede, por exemplo, a guerra na Coreia. Verificada a agressão, a defesa contra ela pelo emprego da força à sombra das Nações Unidas resultou de um ato decisivo e rápido do presidente Truman. Se fosse Stalin, tudo lhe seria fácil; não se ouviriam protestos, não se leriam artigos nem jornais, não apareceria uma entrevista de oposição. Tratando-se, porém, da disposição de um presidente da nação democrática, como os Estados Unidos da América, o fato foi profundamente discutido em todos os setores da opinião pública cansada do último conflito e esgotada na sua resistência pelos esforços despendidos. Isso não quer dizer que o povo americano não se tenha revoltado com a agressão ou se haja insurgido contra o cumprimento do dever militar, embora penoso. Mas só povos insensíveis aos sentimentos humanos é que vão para a guerra por espírito de conquista. O povo americano já registrou baixas, na campanha da Coreia, superiores a 100.000 entre mortos, feridos, desaparecidos. É claro que um sacrifício desse porte causa, numa opinião livre, reações graves. Quando estive nos Estados Unidos, em princípio do ano passado, recebi muitas cartas de pessoas desconhecidas expondo a situação de seus filhos e a dureza do esforço exigido àquela nação em defesa da segurança geral. Sem embargo, todos cumprem o seu dever, ninguém foge ao chamado às armas.

Uma das técnicas especiais do comunismo é cansar os seus adversários; levantar no horizonte das suas perspectivas soluções conciliatórias intermináveis. Basta ver o que tem sido a comissão de armistício de Pan Mun Jon. É uma obra de Penépole, interminável, desfazendo num dia a obra terminada na véspera, para recomeçar no imediato. O objetivo soviético é desencantar e fatigar a opinião pública dos países democráticos; acenar-lhes com a tranquilidade da paz e depois fugir de levá-la a cabo, de modo a reduzir a dedicação

ao serviço da defesa anticomunista. Ora, isso é tarefa impossível para uma nação democrática onde os atos do governo estão hora por hora sujeitos ao crivo da crítica e da opinião pública.

Se contemplarmos as duas alternativas – a da ameaça de guerra e da reconciliação entre os povos – ninguém virá dizer que os soviéticos não tiram mais proveito da segunda. Tiram-no, e imensamente maior, pois, quando as promessas de paz e fraternidade pairam sobre as nações cansadas da luta, as energias se afrouxam, as dedicações da ordem democrática as tornam mais débeis. Nisso de avançar e recuar, nesse jogo de prometer e falhar, ninguém excede o Politburo. Ainda há poucos dias a Rússia sustentava a conveniência do novo encontro entre os quatro grandes.

Num exame, como o que estamos fazendo, acerca da situação internacional, não é possível fugir a imaginar como será o mundo depois de um terceiro conflito, se os Estados Unidos com seus aliados do ocidente se empenharam numa guerra contra a Rússia Soviética. Como será esse mundo? Qual será a sua fisionomia? Num comentário recente, o senhor Felix Morlay imaginou que a guerra seja deflagrada e que os Estados Unidos derrotem a Rússia. Sabem qual foi a sua conclusão? A de que, com isso, o comunismo conquistará o mundo. Parece um paradoxo, mas não o é, ou pode não ser. Morlay chegou a essa conclusão olhando outros antecedentes históricos. Quando Esparta destruiu Roma, logo se enfraqueceu; quando Roma venceu Cartago, o império Romano decaiu. Não se sabe bem porque; mas a história evidencia que mais perigosa é às vezes a vitória de um sobre o outro. De tudo isso se conclui que o desejo sincero da paz não assenta, para os ocidentais, no pensamento de fazer a guerra aos soviéticos e vencê-la. Talvez não seja isso o que mais convenha à sobrevivência do mundo ocidental, e sim prevenir a guerra, impedir a sua deflagração. Mas como chegar a esse objetivo se os homens do Oriente têm uma

filosofia inteiramente contrária e não se comportam – em relação aos seus adversários – com os princípios de um jogo limpo?

No referente ao Brasil, sabemos incontestavelmente as dificuldades com que está lutando o nosso país sob esse aspecto, devido à sua própria configuração geográfica e à fase de recuperação de energias econômicas em que nos encontramos. Durante a Segunda Grande Guerra, por força das circunstâncias, paralisou-se praticamente o nosso sistema de transportes internos; baixou o nível da produção ou os defeitos circulatórios tornaram a produção aparentemente mais baixa do que realmente é. E isso tudo ocorreu em um momento em que o nosso país transitava de simples nação agropastoril para a categoria de nação com características industriais. Além disso, por outras muitas razões, somos um país à mercê das infiltrações extremistas. Nosso dever se concentra no fortalecimento do sistema democrático em que vivemos. Todo e qualquer outro regime será passageiro.

É indiscutível que um domínio comunista tem tido as características de um domínio totalitário. Eu creio ter sido Denis de Rougemont, insigne escritor suíço, quem disse que atualmente não há outro dualismo senão o que opõe um sistema democrático ao sistema totalitário. Naquele tempo – era o tempo da Segunda Guerra Mundial – ele fazia referência ao sistema totalitário da direita. Hoje é o da esquerda, embora eu me pergunte a mim mesmo se essas posições podem ser assim contraditoriamente definidas, de tal modo elas convivem sem contraste nos mesmos extremos. O que há é uma confusão de rumos, mas no fundo as duas doutrinas se assemelham porque concentram todos os poderes ou na ditadura de um Partido ou na ditadura de uma classe.

Também o nosso tempo se está caracterizando por uma tendência política especial. É a da aglutinação dos Estados, contrária

ao isolamento de cada um deles. Não posso, assim, compreender como haja um governo capaz de querer conservar o seu país afastado do convívio dos outros que têm a mesma doutrina política ou os mesmos interesses geográficos de defesa. Nunca, como hoje, o isolamento foi tão sinônimo de morte. Morte pela destruição da liberdade e da soberania. Nos Estados Unidos o isolacionismo desapareceu ao peso das realidades. Os seus líderes de outrora ou renegam frontalmente a doutrina ou ao menos na prática lhe faltam à solidariedade. É que em nossa época todas as formas de defesa e de cooperação assumem um caráter primacial. Depois que se verificou a oposição do governo soviético à organização militar de um Estado-Maior das Nações Unidas, os líderes ocidentais não ficaram inertes. Ao contrário, buscaram soluções laterais dentro do quadro dos compromissos das Nações Unidas, e esse quadro lhes permitiu chegar a várias realizações efetivas. Em primeiro lugar foi o Tratado de Dunquerque, que permitia a ajuda britânica em caso de agressão. Depois o de Bruxelas, que estendia essa ajuda aos países do chamado Benelux. Finalmente, o Pacto do Atlântico Norte, que incluiu a Itália no sistema de segurança mútua. Em 1950, os três grandes declararam que defenderiam a Alemanha Ocidental em Berlim contra qualquer agressão. Ficou então substituída uma garantia multilateral à Alemanha por um tratado de assistência recíproca.

Mas os membros da ONU não pararam aí. A tendência na Europa é para a federação, para o governo supranacional. Não sei bem dizer se poderíamos considerar a Europa um continente. Alguém disse – e disse bem – que a Europa é uma península da Ásia. Se fôssemos minimizar ainda mais o seu aspecto geográfico, teríamos que concluir que ela é um cabo estendido sobre o Atlântico Norte, flanqueando o Mediterrâneo. Em realidade, ninguém poderia entender a Europa nos mesmos termos em que nós entendemos a América, como um continente isolado. No começo

dos descobrimentos, os cartógrafos de então falaram na Ilha do Brasil. Por que não haveríamos de falar – na técnica geográfica – de uma Ilha da América? Ilha imensa, mas que não fugiria à definição, pois é um enorme espaço de terra cercado de água por todos os lados. Da Europa não é possível dizer o mesmo, pois há uma Eurásia e a Rússia é uma potência muito mais asiática do que europeia. Para nós, o que chamamos Europa, o que convencionamos assim entender, estaria perfeitamente compreendido naquelas palavras de Paul Valéry quando disse: "A Europa é um ideal, uma civilização, um espírito, não uma entidade geográfica". Ela vive realmente, não se poderia deixar de reconhecer, pelo seu gênio, que tanto influiu na formação do mundo e continua a nele influir. Do ponto de vista científico a Europa ocupa um lugar excepcional. Quando ainda hoje contemplamos o fenomenal desenvolvimento dos Estados Unidos, também no campo da ciência, seremos forçados a reconhecer que grandes homens da Europa têm sido a ele incorporados, o que nada diz contra a capacidade dos norte-americanos nem contra a nossa. É que os europeus são professores mais antigos. Simplesmente os seus laboratórios têm a modéstia dos seus recursos em confronto com a grandiosidade e a opulência norte-americana. O artesanato, desconhecido nos Estados Unidos, é a regra na Europa. Recordo-me que logo depois da última guerra um dos grandes costureiros franceses foi para Nova York e ali desenhou o modelo de um vestido. Para executá-lo precisava que lhe fizessem três botões que ele havia idealizado como um enfeite decisivo. Não encontrou quem o atendesse. Havia quem produzisse três mil ou três milhões; três é que não podia ser. É uma diferença qualitativa e quantitativa de dois aspectos da mesma civilização. Vale isso dizer que a Europa, se não é uma entidade geográfica isolada, se não é um continente, é mais do que isso: é aquele espírito de que fala Valéry. E nenhum de nós, sobretudo os latino-americanos, que descendemos diretamente das velhas civilizações europeias e que continuamos a

canalizar para os nossos países os imigrantes europeus, nenhum de nós poderia manifestar a menor sobra de desapreço àqueles povos. Simplesmente teremos que os considerar no quadro das realidades políticas, econômicas e geográficas. E desse modo seremos forçados a reconhecer que os problemas europeus continuam a ser problemas universais, portanto também problemas nossos. Possivelmente a federação – ideia que surge e ressurge conforme os descalabros europeus – seja a solução atual para a paz do mundo.

O estabelecimento da comunidade europeia é, segundo tudo indica, uma das poucas soluções capazes de assegurar a paz ao mundo. Até hoje as fricções entre os países do velho continente, as aspirações hegemônicas entre os mais importantes, as barreiras aduaneiras, os pendores pelo armamentismo e os eternos conflitos suscitados entre aquelas velhas nações têm constituído uma reserva permanente de explosivos em oposição à segurança coletiva. Por outro lado, a capacidade militar das nações europeias, mesmo as outrora mais fortes, sofreu uma mudança radical com os novos aspectos da guerra. Basta olhar o exército francês, que em 1939 se considerava como força decisiva em qualquer conflito. Hoje, as dificuldades em que ele se debate e a redução de seus efetivos são tão conhecidas que a minha admiração e o meu apreço pela França não me deixariam sequer enumerá-las. De outro lado, os acontecimentos não foram suficientes para destruir os antigos receios que a velha e grande nação latina alimenta em relação à Alemanha. Embora secionada, a antiga Germânia – pela sua população, pela capacidade militar de seus homens, pelas bases não destruídas de sua potência industrial – é ainda uma interrogação aflitiva para o futuro da França. Desse modo, a ideia de uma comunidade europeia centraliza a atenção de todos os homens com responsabilidades políticas e militares do mundo. De simples tendência já ela passou para o terreno executivo, procurando a unificação, que é possível, contra a união, que é irrealizável. Há

uma diferença enorme e substancial entre unir e unificar. Unir é impossível. Mesmo os países da mesma cepa latina, como o nosso, e com os mesmos problemas geográficos do novo mundo não se poderiam jamais unir. Entretanto conseguiriam unificar-se do ponto de vista militar e talvez à base de interesses econômicos. A ideia de uma federação europeia progrediu consideravelmente nos últimos tempos, muito mais do que durante os cem anos anteriores, quando, a cada dificuldade importante, ela ressurgia sob nomes diversos. Estamos casualmente celebrando neste ano o centenário do nascimento de Victor Hugo. Ele já era partidário dos Estados Unidos da Europa, mas agitava uma bandeira de cores poéticas. Hoje ela tem os matizes acentuadamente militares e econômicos. Os sucessivos encontros de Estrasburgo e a própria reunião da Assembleia Consultiva representam um grande passo no terreno da organização, sobretudo porque atrás dela já ficaram o Pacto do Atlântico Norte e o Benelux. Além disso, o *pool* do aço e do carvão, imaginado por Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da França, é provavelmente capaz de dar uma base real às aspirações unificadoras das nações do Ocidente e da Europa. Para se ter uma noção exata de como a comunidade ocidental do velho mundo representa a expectativa de um grande progresso, basta refletir que a população europeia é muito mais numerosa do que a dos Estados Unidos e da América do Sul juntas. A capacidade de produção daqueles países deveria ser muito maior, assim como a sua riqueza. Não o é por força das separações nacionais, das competições econômicas, das barreiras alfandegárias e sobretudo da dispersão de recursos para a preparação da defesa militar de cada um desses povos.

Sei, como todo mundo o sabe, do velho dualismo provavelmente eterno – entre nacionalistas e universalistas. Mas há um terreno de conciliação entre os dois extremos. Cada um de nós é pela sua nação, pelo seu país; cada um de nós reconhece que morrer

pela pátria, em sua defesa, é um dever elementar. Entretanto, a concepção supranacionalista não destrói nenhum dos princípios ou dos sentimentos fundamentais da vida nacional. Limita-se a estabelecer uma como que restrição da própria soberania.

Aliás, se refletirmos maduramente, teremos de chegar à conclusão de que essas soberanias vivem um pouco mitologicamente. Estão mais no papel do que na realidade. Um exemplo seria concludente para mostrar como a cooperação acima das nações se tornou impositiva pela força das circunstâncias. Vede por exemplo o problema da aviação. De tal maneira está ele dependente de uma prática supranacional que faz abolição virtual das soberanias. Quanto ao espaço aéreo, o princípio que o regula é apenas o da reciprocidade. Verdadeiramente hoje quando se invoca, como um tabu, o preceito da soberania é para atrás dela preparar-se a agressão, ou seja, fomentar a emulação entre os povos, através de um nacionalismo que não seja sinônimo de patriotismo, mas expressão de uma seita agressiva como aquela que levou Hitler e Mussolini ao segundo conflito universal.

Uma federação europeia, tal como se vai esboçando no concílio de Estrasburgo, só poderá ser estruturada à base do voto de delegados numa Assembleia Constituinte da Europa, mas delegados eleitos pelos povos, não deputados pelos governos, e o seu objetivo seria, preservando o espírito de cada uma das nações, unificá-los contra a agressão comunista.

Ao transitar sobre este pensamento da comunidade europeia, não fugirei a assinalar uma contradição bastante curiosa. Doutrinariamente um dos mais entusiastas da ideia e até da organização do exército europeu foi um dos grandes cidadãos do mundo, Winston Churchill. Contra os seus pontos de vista erguia-se o Partido Trabalhista Britânico, adversário de um estatuto europeu. Os trabalhistas governavam então a Inglaterra

e Churchill chefiava os conservadores em oposição. Quando os Conservadores ganharam as últimas eleições, verificou-se uma volta-face interessante. Churchill no poder passou a ser contra Churchill na oposição, não mais admitindo a inclusão da Grã-Bretanha na comunidade europeia. Com o que estou dizendo não pretendo diminuir a quem quer que seja. Preferiria assinalar que as Ilhas Britânicas têm problemas próprios e que na opinião pública daquele país – opinião que governa acima dos Partidos – existe uma grande resistência à ideia. Esta progride, mas ainda está longe de triunfar.

Não estaria completo este esboço de quadro, se eu não mencionasse aqui algumas das palavras proferidas por Spaak, o estadista belga que pessoalmente conheci na Conferência da Paz. É um homem eminente, um socialista convicto e um dos maiores oradores destes nossos tempos. Se pertencesse a uma poderosa nação, o reflexo de sua pessoa nos acontecimentos assumiria proporções visíveis a uma longa distância. Sem embargo de pertencer a uma pequena, embora nobre civilização, Spaak é considerado hoje um dos líderes da questão da comunidade europeia. Referindo-se à contribuição norte-americana para os problemas do velho continente, Spaak acentuou recentemente que, sem ela, não seria possível resolvê-los. Reconhecia ele que, isoladas umas das outras, separadas pelas fronteiras geográficas, as nações europeias são incapazes de se defender contra qualquer ataque vindo de leste. E só o conseguirão fazer sob um forte apoio dos norte-americanos. Assinala o eminente homem público que a Ásia e a África se encontram em franca revolta contra a Europa, a qual, cercada de perigos, grandes e reais, precisa adotar uma ação ousada e imediata. Acrescentou que, a despeito de tudo, a Europa ainda pode ser rica e poderosa se, abandonando os seus hábitos antiquados, reagrupar e reorganizar as suas forças. A população dos Estados Unidos orça por 150 milhões de habitantes, contra

180 milhões de russos, mas convém não esquecer que, na mutilada Europa Ocidental, vivem 290 milhões de criaturas. Pregando um entendimento de base entre o ocidente europeu e os Estados Unidos contra a ameaça vermelha, Spaak, como os grandes líderes europeus, reconhece uma situação realmente existente.

Será a comunidade europeia uma solução? Eis uma pergunta a que só o futuro poderá responder. Uma coisa, entretanto, é certa: o atual estado de coisas, a organização existente tem tais vícios e defeitos que dela já resultaram dois conflitos universais e tudo indica que o terceiro está em adiantado preparo.

Vale a pena lançar um olhar sobre os aspectos econômicos desse mesmo problema, confrontando a rentabilidade da Europa com a dos Estados Unidos. Um dos administradores do Plano Marshall, o embaixador Hoffman, em discurso proferido em 1948, observou que a renda do velho continente era de 140 bilhões de dólares e acrescentou que, se a produtividade da Europa igualasse a dos Estados Unidos, isto é, adotasse os mesmos processos e níveis, aquela renda alcançaria a soma de 470 bilhões. Essa diferença de 330 bilhões ou pelo menos uma parte dela é o preço que os europeus pagam por suas fronteiras, pela perpetuação do conceito latitudinário da soberania, pelos seus métodos de trabalho inteiramente fora da moda. Ora, isso parecia demasiado, e o senhor Hoffman declarou ser preferível que os europeus fizessem hoje o que os americanos realizaram no século XVIII e criassem os Estados Unidos da Europa como parte essencial da comunidade mundial. Acrescentou o senhor Hoffman que este ano de 1952 será, sem dúvida, decisivo para os destinos de todos. Se o Plano Schuman, se a organização do exército europeu e a convocação de uma Assembleia Constituinte Europeia forem bem-sucedidos, a Europa terá consolidado a sua frente de defesa. Se os três meios falharem ela correrá o risco de perder o benefício de tudo quanto já foi alcançado. Este ano de 1952 vai ser, assim, um ano de tudo

ou de nada. Spaak no discurso, a que me referi, perguntava: "Aceitaremos a transformação política da Europa e a criação de um poder supranacional?". Mais adiante acentuava o estadista belga:

> *Em 1952 seremos forçados a responder claramente a essa interrogação; se negativa a resposta, os destinos da Europa estarão selados e será longa e triste a estrada da decadência de um continente que foi tão grande, tão forte, tão brilhante. Se, entretanto, como eu espero e acredito, a resposta for afirmativa, ela significará – sem dúvida à custa de muitos esforços e sacrifícios – a ressurreição certa, a possibilidade para a Europa de desempenhar ainda uma vez o seu grande papel na história. A tarefa, que temos de realizar este ano, é clara; a opinião pública precisa ser alertada, mobilizada, educada neste momento angustioso da vida do continente.*

Spaak termina afirmando, com grande felicidade na comparação, que os europeus se encontram na mesma posição dos norte-americanos depois da independência. Como os senhores sabem, houve naquele tempo um grande drama. As antigas treze colônias, que hoje formam a poderosa república do norte, estiveram ameaçadas de secessão. Ser um grupo de homens exemplarmente dedicados e de larga visão, fracassaria a ideia de fazer dos Estados Unidos uma federação. Esses homens excepcionais chamaram-se Hamilton, Madison, Jay e pregaram a federação como meio de salvar a união. Note-se bem que não copiaram o modelo das linhas da antiguidade. A Liga Anfictiônica era apenas um símbolo. É verdade que Bolívar, quando convocou o Congresso do Panamá, comparou-o igualmente à Liga Anfictiônica. Mas isso também era uma maneira simbólica de falar. Em verdade a ideia federativa, como sistema de organização nacional, tem o seu ponto de partida nos Estados Unidos da América. Foram aqueles próceres enumerados – e que chegaram aos mais altos postos e à maior celebridade – os arautos da ideia federativa. Hamilton escreveu mesmo o seu livro *O Federalista*, que é ainda hoje a Bíblia de todos os que interpretam

a organização dos Estados Unidos e a sua projeção na história. Nós, brasileiros, somos federalistas, e também sem havermos decalcado o paradigma, pois que a federação brasileira não é uma ideia cerebrina, mas uma imposição econômica e geográfica. Devemos a federação à nossa própria formação. A federação começou com a colônia. Que eram as capitanias senão imposições das necessidades periféricas? Capitanias, como as de São Paulo e a de Minas, constituíam o embrião de verdadeiros Estados federados. Tudo estava em que aqui, como nos Estados Unidos, se mantivessem os rígidos vínculos da união. É meu pensamento que ninguém poderá destruir a federação como base da organização brasileira. Os propagandistas da República foi nela que se fizeram fortes, acusando com razão a monarquia do seu esgotante centralismo e pregando a descentralização como base do novo regime. O órgão da imprensa que, no Rio Grande do Sul, advogou a causa da República tomou exatamente o nome de *A Federação*. O seu primeiro redator-chefe não era um gaúcho, mas um paulista. Coube-lhe, numa síntese maravilhosa, colocar no alto do jornal este lema: "Federação – Unidade"; "Centralização – Desmembramento".

O Brasil teve maiores facilidades em adotar a organização federativa do que os norte-americanos. Ali a federação começou um pouco artificialmente, embora seja hoje mais profunda e mais extensa do que a nossa, já que naquele país o direito substantivo é da competência dos Estados, enquanto que no Brasil ele promana do Congresso Nacional.

De qualquer forma, a federação é incontestavelmente um dos objetivos do mundo ocidental. A Inglaterra, aliás, acaba de praticar a respeito um grande ato. Os ingleses são efetivamente avisados políticos, com o sentido empírico das soluções, sabendo mudá-las quando as experiências o indicam, o que lhes tem valido uma sabedoria de séculos. Já que a Inglaterra não pode incorporar-se à federação europeia – o que desanimou um pouco os federalistas

do Ocidente – o governo inglês acaba de publicar um Livro Branco pelo qual estende sua garantia de ajuda militar à Alemanha do Oeste e à Itália. Praticamente respondem assim à objeção dos desencantados da solidariedade britânica. Porque, se não adotam o princípio como regra de conduta, acompanharão de fato as nações ocidentais em caso de agressão e de guerra.

O governo dos Estados Unidos resolveu enfrentar o problema igualmente em seu aspecto militar e criou, à sombra do Pacto do Atlântico, a organização da defesa do Ocidente, confiando o comando supremo ao general Eisenhower, o qual vai deixar agora o posto para candidatar-se à presidência do seu país.

O grande obstáculo à organização do exército europeu é a velha desconfiança franco-alemã. Um exército puramente alemão não seria possível na atualidade. Mas um exército europeu, formado por contingentes das diversas nações, inclusive a Alemanha, sob um comando norte-americano, aparentemente contorna e enfraquece a objeção das possibilidades de uma influência germânica armada e preponderante. O sistema geral da organização da segurança coletiva só tem carecido desse exército porque as Nações Unidas, dada a atitude da Rússia, não poderão desenvolver todas as suas possibilidades de paz para o mundo. A despeito dessa situação de permanente perigo, grandes têm sido as realizações no campo da cooperação internacional. Basta relembrar a elaboração da Carta de Bogotá, que hoje rege a comunidade das Repúblicas americanas; e, na Europa, a assinatura do Pacto de Bruxelas e o Pacto do Atlântico Norte; a criação da Liga Árabe e, recentemente, efetuado no Brasil, o Congresso da União Latina. Esta, aproximando cada vez mais as nações da mesma origem, permitirá que elas se constituam no seio das Nações Unidas em forças de aglutinação. Por último revela acentuar a importância do exército europeu, o qual parece tão bem consolidado em seus pontos fundamentais que a substituição do general Eisenhower não ocasiona qualquer perturbação.

Não me agradaria terminar este bosquejo improvisado sobre antigos estudos sem aludir a muitas manifestações da ideia emancipacionista no Egito, no Marrocos, na Tunísia. São questões que reclamam, da parte do governo brasileiro, um máximo de atenção. A posição do nosso país não se pode eximir, em princípio, a respeitar a Carta das Nações Unidas na parte em que estabelece o processo gradual da libertação de todos os povos não autônomos. Há mesmo uma Comissão consagrada a examinar o desenvolvimento econômico de cada um deles com o fito de verificar as possibilidades de imediata emancipação. País liberal, de formação liberal, devemos favorecer cada um desses territórios na conquista de sua independência. Também já passamos pelo mesmo processo, assim como todas as nações soberanas. Nesse sentido nossa Delegação à VI Assembleia das Nações Unidas, chefiada pelo ilustre embaixador Pimentel Brandão, recebeu a respeito instruções categóricas.

A Assembleia Geral da ONU tem todas as características de um parlamento internacional, onde os Estados-membros discutem todos os problemas. Dessa forma a questão nacionalista não poderia deixar de comparecer ao plenário. Por isso, entre as instruções dadas pelo nosso governo aos seus delegados, uma havia que encarava esse problema sob a luz do direto interesse brasileiro. Vou reproduzi-la, em seu sentido profundo. Como os senhores sabem, o nosso país é um dos grandes produtores de café, de cacau, de algodão. Ora, há territórios africanos e asiáticos que também são produtores dessas mesmas riquezas. Se os grandes impérios coloniais ou ditos coloniais exercerem uma influência financeira com o objetivo de um grande desenvolvimento para esses ramos da produção nos territórios sujeitos às suas soberanias, farão ao Brasil uma concorrência que chamarei concorrência desleal. Desleal porque empregarão em suas plantações e em suas colheitas o trabalho escravo, o trabalho indígena mal remunerado, enquanto

nós teremos que recorrer ao trabalho livre, muito mais caro. Desse modo não poderemos produzir para vender ao mesmo preço. Por isso, em defesa da nossa produção contra essa competição perigosa – digamos mesmo empregada de maneira contrária aos princípios americanos – apoiaremos as ânsias de emancipação dos povos desses territórios concorrentes. Este é um ponto de vista que, com ser fundado no interesse econômico, não deixa de participar de um nobre pensamento político.

Recentemente apresentada a queixa da Tunísia nas Nações Unidas contra a França, o nosso Delegado votou pelo recebimento sem entrar no mérito da delicada questão, mas de acordo com os princípios das Nações Unidas, isto é, de submeter-se o diferindo à discussão no seio do Conselho de Segurança. Os fundamentos do nosso voto não foram, entretanto, bem entendidos e com ele se preocupou a chancelaria da França.

Se a ideia de uma federação em nosso continente não desperta o mesmo interesse que na Europa, é porque as condições de defesa são profundamente diferentes e porque a Organização dos Estados Americanos, consolidada nos preceitos da Carta de Bogotá, que resumem o Tratado de Assistência Recíproca, evidentemente resolve as questões da segurança do hemisfério tanto quanto é possível.

A conjuntura atual do mundo impõe cada vez mais o princípio da cooperação entre as nações. Mais do que entre as nações isoladamente consideradas, entre os próprios continentes. Está claro que toda política externa é sempre uma projeção, fora das fronteiras, dos princípios de uma política interna. A do Brasil atual funda-se no nosso espírito de apoio à Organização das Nações Unidas. Ainda recentemente o senhor presidente da República, no discurso feito às classes armadas, reiterou de maneira expressa o mesmo pensamento que externara durante a campanha

presidencial. Não só o reafirmou, mas o esclareceu de transparente maneira, e até categorizou os nossos compromissos, estabelecendo inicialmente, como base de nossa preparação interna, a execução de um plano militar e econômico. Acrescentou que lhes incumbe ainda a defesa do continente dentro do sistema pan-americano e de acordo com os Estados Unidos da América, nação nossa aliada. Por fim reiterou os nossos compromissos com as Nações Unidas. Não creio que seja necessário repetir a essa assembleia quais são esses compromissos com as Nações Unidas. Todos o sabem tão bem quanto eu. Não é dado a nenhum brasileiro ignorá-los, já que eles começam com a nossa própria assinatura na Carta de São Francisco e vêm sendo sem solução de continuidade reiterados nos votos dados pelo nosso país, inclusive atualmente no Conselho de Segurança, de que o Brasil é membro, e na presidência da Comissão de Medidas Coletivas, para empregarmos nossos esforços em evitar a agressão e em repeli-la. Estou certo de que o cumprimento fiel dessas regras, durante estes anos tormentosos, que estamos vivendo e ainda teremos de viver, assinalarão ao Brasil uma posição de respeito universal.

Felicito-me por haver podido ocupar esta manhã a cátedra desta Escola, que é um dos melhores e mais apreciados quadros do civismo brasileiro.

AS DOUTRINAS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS E SUAS RELAÇÕES COM A SEGURANÇA NACIONAL (1958)

*Afonso Arinos de Mello Franco**

Para uma explanação conveniente do tema proposto, cumpre que se proceda a uma delimitação, tanto quanto possível precisa, do significado e alcance do seu título. Devemos, assim, fixar preliminarmente o entendimento que se atribui às expressões "doutrina política" e "segurança nacional".

Na linguagem corrente as expressões "doutrina política", "teoria política" e "ideologia política" são, muitas vezes, empregadas de maneira indistinta, como se fossem providas de um mesmo valor significativo. Esta confusão é compreensível e, mesmo, aceitável, no plano da linguagem jornalística ou no da discussão parlamentar. Convém, entretanto, que, em uma exposição ao mesmo tempo técnica e sucinta, as palavras funcionem com o seu peso específico.

O substantivo "ideologia" possui duas significações. Na primeira, e mais antiga, é uma parte da psicologia, e constitui o

* Afonso Arinos de Mello Franco (Belo Horizonte/MG, 1905 — Rio de Janeiro/RJ, 1990). Jurista, político, historiador, professor, ensaísta e crítico brasileiro. Ministro das Relações Exteriores do governo Goulart (1961). Destacou-se nos debates sobre o colonialismo português como chefe da delegação brasileira durante a XVI Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

estudo dos processos de gênese e formação das ideias. Na segunda, que só aparece depois de Marx, designa as representações, verdadeiras ou ilusórias, que os homens fazem das relações reais na sociedade. O jogo destas relações é que determina o surgimento das ideologias. É claro que temos o direito de aplicar, também, o método marxista de análise à própria ideologia marxista, e desvendarmos o que há de ilusório na sua representação das relações reais, embora isto sempre desagrade aos teóricos da escola, e constitua invariavelmente, para eles, uma demonstração de reacionarismo ou estupidez.

A palavra "teoria", em ciência política, representa o esforço pela unidade e generalização da experiência concreta, provinda da observação dos fatos. Assim, a teoria não é normativa; ela se preocupa mais com o ser do que com o dever ser.

Já a doutrina é um sistema do dever ser e não do ser. Ela incorpora, necessariamente, um propósito normativo; utiliza a experiência teórica em sentido deliberado; tende sempre a alcançar ou a construir uma finalidade que se coloca além da ideologia ou da teoria.

Nestas condições, uma doutrina política é sempre um conjunto de princípios sistemáticos, que visa à observação da vida no Estado, criticando ou defendendo as formas pelas quais ele se apresenta, e indicando rumos que façam do Estado o instrumento capaz de atender às necessidades do progresso da sociedade humana.

Passemos, agora, ao conceito de segurança nacional. Para nós, também esta expressão, embora sempre ligada ao elemento básico que é a nação, pode apresentar duas conotações, uma negativa e outra positiva. Na primeira delas, segurança nacional me parece ser o conjunto de fatores que determina a ausência de riscos, tanto externos quanto internos, que venham comprometer a integridade

e a estabilidade de uma nação determinada, ou antes do Estado que a personifica e representa.

Na sua feição positiva, uma boa definição de segurança nacional parece ser a proposta pelo Instituto de Sociologia e Política de São Paulo. De acordo com a mesma, segurança nacional seria

> *o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona ao grupo humano que o integra, para consecução e salvaguarda dos seus objetivos nacionais.*

Este conceito abrange o aspecto evolutivo e dinâmico da segurança nacional, sendo mais amplo que o anterior, o qual é, até certo ponto, defensivo e estático.

Os dois aspectos da segurança nacional se unem, contudo, em uma fisionomia global do problema, sugerindo a complementaridade das ideias de conservação e desenvolvimento. Realmente uma nação não se conserva se não se desenvolve, mas também não se desenvolve se não se conserva. Estes são os dois termos solidários de uma realidade inafastável das nações que não perecem a exprimem a única maneira de manutenção da vida histórica, ou mesmo da vida *tout-court*: continuidade e evolução.

A nossa palestra se vai cingir às relações das doutrinas políticas com a segurança nacional tomada apenas no seu sentido mais restrito, ou seja, no da manutenção da integridade e da estabilidade da nação brasileira, politicamente organizada. Porque, se fôssemos encarar as relações das doutrinas políticas com o complexo de fatores que devem ser conservados e fatores que devem ser transformados, em benefício da segurança nacional tomada na sua significação mais ampla, isto é, no sentido de desenvolvimento nacional, seria totalmente impraticável abordar o assunto, mesmo em ligeiro resumo, no tempo de uma conferência. Atendendo a esta

razão imperativa e também à natureza do Instituto em que tenho a honra de falar, é que nos orientamos na direção acima indicada.

Outro problema que tivemos de vencer foi o da posição que deveríamos assumir na análise das diferentes doutrinas políticas que manifestam a sua existência no panorama nacional.

Não é possível a um analista de doutrinas políticas eximir-se de julgamentos de valor a respeito delas. Ora, os julgamentos de valor envolvem critérios subjetivos de apreciação. Consequentemente, a noção de segurança nacional varia de acordo com a própria doutrina política que a pessoa em causa adota ou professa. Ela será uma para um comunista, outra para um fascista, e ainda diferente para um monarquista absolutista, um democrata ou um anarquista. Para evitarmos, tanto quanto possível, esses desvios, pareceu-nos que o mais acertado seria partir do único critério objetivo que se nos oferece, que é o de colocar as doutrinas políticas nas suas relações com a segurança nacional, exatamente como o faz a Constituição vigente. Partimos, assim, de um dado objetivo, que é o direito nacional expresso, e é à luz dos seus postulados, obrigatórios para todos os brasileiros, que examinaremos a questão.

As doutrinas políticas podem se manifestar de duas maneiras, uma de pregação, catequese ou propaganda e outra de arregimentação eleitoral, tendo em vista a conquista de postos políticos. A primeira se faz por meio de todos os processos conhecidos de transmissão do pensamento: a tribuna, o livro, o jornal, o rádio ou a televisão. A segunda é privilégio dos partidos políticos e suas organizações filiadas ou auxiliares, sendo de se notar que os partidos, alguns deles especialmente, também costumam praticar a pregação e propaganda de doutrinas políticas.

A Constituição Federal é taxativa ao limitar a atividade das doutrinas políticas, tanto no que toca à propagação, quanto no que tange à arregimentação eleitoral.

Com efeito, no artigo 141, § 5º, ao regular a liberdade de pensamento, ela ajunta: "Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe". No mesmo artigo 141, § 13, a Constituição declara:

> *É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contraria o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.*

A estabilidade e a integridade do Estado brasileiro, em outras palavras, a segurança nacional no Brasil, está, pois, colocada, desde que nos situemos no terreno constitucional – do qual, aliás, não nos é lícito fugir – em termos da manutenção do regime democrático. Mas qual regime democrático, uma vez que a palavra democracia é a mais ambígua em todo o vocabulário político atual? A Constituição também é taxativa: regime democrático baseado na pluralidade dos partidos políticos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. O que sejam estes direitos fundamentais todos sabemos, visto que a própria Constituição os enumera, e visto que o Brasil esposou a projeção internacional deles, ao aceitar a Carta Internacional dos Direitos do Homem, elaborada nas Nações Unidas.

A Constituição brasileira não é original, ao estabelecer literalmente o seu conceito de democracia. Numerosos outros estatutos políticos promulgados depois da guerra, de um lado e de outro da Cortina de Ferro, fazem o mesmo, é claro que com propósitos antagônicos. A palavra democracia é usada dos dois lados. Por isto é que se tornou necessário defini-la, no próprio texto das leis constitucionais. Tal como fizemos com as doutrinas políticas, fomos buscar na Constituição o conceito de segurança nacional em que devemos nos basear.

A Constituição emprega algumas vezes a palavra segurança, mas nenhuma no propósito de estabelecer relação entre ela e as doutrinas políticas.

A ideia de segurança que se recolhe no texto constitucional é sempre aquela que serve de tema a esta palestra, ou seja, a de defesa do país contra riscos que ameacem a sua integridade territorial, a sua soberania e a ordem constitucional.

O artigo 5º, no IV diz que compete à União a segurança das fronteiras e a defesa externa. Diz respeito, pois, à integridade territorial. O artigo 89, dispondo sobre os crimes de responsabilidade do presidente da República, inclui entre eles os atos que atentarem contra a segurança interna do país. A limitação ao aspecto interno da segurança parece indicar que se trata de responsabilizar o presidente que desfeche ou tente desfechar um golpe de Estado, para suprimir o regime constitucional e estabelecer a ditadura. Refere-se, portanto, a um ato de ambição individual e não a uma doutrina política. Este artigo é, porém, importante para nós, porque confirma a interpretação de que a segurança nacional se acha ligada ao sistema constitucional. Com efeito, a parte geral do artigo se refere aos crimes que atentarem contra a Constituição Federal, e a parte especial coloca entre eles o que diz respeito à segurança interna do país. Portanto, atentar contra a segurança interna é uma maneira de atentar contra a Constituição. Nos artigos 179 e seguintes, a Constituição regula o funcionamento do órgão que se chama precisamente Conselho de Segurança Nacional, especificando que a este cabe estudar os problemas relativos à defesa do país, mas não diz expressamente que entre tais problemas se encontra o decorrente da pregação ou prática de doutrinas políticas contrárias à mesma segurança, nos termos já referidos, embora nada se oponha a que, na competência do Conselho, dados os termos amplos da Constituição, se incluam também, o estudo de tais problemas.

Do exposto podemos deduzir o seguinte: segurança nacional, de acordo com a Constituição, é a garantia da integridade material e da estabilidade institucional do Brasil, contra os riscos externos ou internos que as possam ameaçar. As doutrinas políticas que podem pôr em risco essa segurança são aquelas que, no campo da pregação, preconizem processos violentos para modificar a ordem estabelecida, e as que, no campo da arregimentação eleitoral, contrariem o regime democrático, fundado na pluralidade dos partidos e no respeito aos direitos humanos.

Nosso terreno se encontra, agora, perfeitamente balizado. Passemos, portanto, a examinar as doutrinas políticas mais difundidas no mundo das ideias atuais, à luz do critério objetivo por nós estabelecido.

A primeira observação que se impõe é a da relativa internacionalização do problema da segurança nacional. O fenômeno não é, de resto, historicamente novo, pois remonta ao período de consolidação do Estado moderno. A diferença é que, antigamente, a solidariedade internacional entre os Estados, procurada como aumento de garantia da segurança interna de cada um, era um processo empírico, de natureza unicamente diplomática. Os historiadores da diplomacia e da política internacional nos relatam, com abundância de pormenores, o que foi a vida europeia durante a fase chamada da balança de poderes, a qual remonta, pelo menos, ao século XVII. As monarquias europeias uniam-se, então, por meio de tratados ou outros instrumentos diplomáticos, em grupos de equilíbrio e distribuição do poder, a fim de assegurar uma relativa segurança a cada um dos países interessados. Mais recentemente, a fase da balança de poderes foi substituída pelo conceito de segurança coletiva, o qual é de caráter predominantemente jurídico. Pode-se dizer que o encerramento da balança de poderes se deu com a Primeira Guerra Mundial. Os dois pratos da balança eram, então, os sistemas diplomáticos chamados

da "Entente", que compreendia a Inglaterra, a França e a Rússia, e da "Tríplice Aliança", integrada pela Alemanha, Áustria e Itália. Foi dentro da Liga das Nações, organismo mundial criado com o pacto de Versailles, que se desenvolveu a doutrina jurídica da segurança coletiva, cujo primeiro passo de repercussão internacional foi o pacto frustrado de Locarno. Neste sistema de segurança, fundado no direito mais do que na força, pretendeu-se integrar a Alemanha, o que era uma prova do abandono do tradicional sistema da balança. Não precisamos nos estender na rememoração dos fatos, para acentuar o fracasso do sistema de segurança coletiva, ocorrido entre as duas grandes guerras. O que pretendemos salientar, e está igualmente na memória de todos, é a influência decisiva que neste fracasso tiveram duas doutrinas políticas que dividiram a Europa continental: o comunismo e o fascismo.

A segurança interna de quase todos os países europeus se desmoronou por meio de revoluções internas verificadas entre as duas guerras, ou por ocupação ou invasão no decurso da segunda delas. Se considerarmos, como estamos fazendo, a segurança como consistindo na estabilidade das instituições vigentes e a sua transformação somente por meios jurídicos e estranhos à violência, não há dúvida de que tal segurança entrou em colapso em toda a Europa durante o período indicado. E não há dúvida, também, de que, na raiz de todos os acontecimentos determinantes de tal colapso, se encontram as lutas provocadas pelas duas doutrinas políticas: o comunismo e o fascismo.

Aliás, as doutrinas em questão, pela sua natureza e finalidade, existiam precisamente para destruir as seguranças nacionais que terminaram se desmoronando em choque com elas. No mais profundo e autêntico das suas substâncias e no mais contínuo e inevitável dos seus processos de ação, elas são incompatíveis com a ação e a substância da segurança democrática, definida, por exemplo, pela Constituição Brasileira de 1946.

Não precisamos, aqui, mais do que uma reduzidíssima menção de alguns pontos essenciais – única possível no âmbito deste trabalho – para demonstrar aquela radical incompatibilidade.

Comecemos pelo princípio, que é também principal, ou seja, pela posição do homem dentro do Estado. A doutrina democrática moderna, que neste ponto diverge bastante da antiga, se fundamenta na conceituação humanística da pessoa humana, originária do pensamento filosófico, científico e artístico do Renascimento. Na teoria platônica do Estado, e mesmo na aristotélica, a noção de liberdade se confundia com a da integração na comunidade, ou na *polis*. Era uma noção eminentemente solidarista, na qual o homem se sentia livre na medida em que participava livremente da vontade comum. Daí a lógica do princípio majoritário e do governo direto. A filosofia política medieval, contudo, firmou definitivamente, pelo menos na cultura ocidental, o princípio do valor eterno da pessoa humana, determinado pela sua origem divina e, consequentemente, oponível ao Estado. É o chamado princípio dos direitos públicos individuais, que, no direito constitucional moderno, sucedeu, de certa forma, à antiga noção do direito natural, e conferiu valor permanente a certas liberdades humanas, contra o Estado e contra a comunidade social. No fundo é a aplicação política da palavra de Cristo, segundo a qual se devia deixar fora do poder do Estado a parte que não era de César.

Ora, nas doutrinas políticas do comunismo e do fascismo, a pessoa humana é inteiramente desprovida de qualquer valor absoluto. Para o comunismo ela se dissolve na classe, sendo o Estado simples instrumento de domínio da classe dominante e o partido da classe operária o instrumento desta para atingir ao poder. De qualquer forma, o indivíduo se vê enquadrado nesta hierarquia em três graus: partido, classe e Estado. No fascismo italiano a tese marxista da classe é repelida e a ideia de nação mais ou menos se confunde com a de Estado. O partido é instrumento,

não da nação ou da classe, mas do próprio Estado, no qual se deve integrar a personalidade individual. Quanto ao fascismo alemão, ou nazismo, a sua ênfase maior se dirigia para a nação, por sua vez apoiada no mito da raça pura e na superioridade de determinada raça, integrativa de todos os indivíduos do mesmo sangue. O partido político era instrumento desta raça superior, da qual o Estado, ou Reich, era o mecanismo de domínio mundial.

As três doutrinas têm o ponto de contato de serem todas totalitárias, segundo a terminologia atual, o que significa que, para elas, o Estado ocupa totalmente a área social, não permitindo nenhum direito oponível a ele ou às suas razões. Liquida-se, desta maneira, pela simples negativa teórica e prática, toda a construção dos direitos humanos que foi a forma jurídica que a democracia moderna conseguiu dar ao velho princípio da liberdade do homem.

Os corolários desta situação são imperativos. Em primeiro lugar, a legalidade existente fora da concepção totalitária perde automaticamente qualquer valor ou sentido. A legalidade passa a ser uma relação de forças. Depois a ideia de evolução pacífica, perde, por isto mesmo, toda validade. Se a lei é uma relação entre forças, desprovida de qualquer valor preestabelecido, é claro que a mudança do estado legal não se pode processar senão através da substituição de uma força pela outra, que lhe é contrária. E esta substituição não pode ser levada a efeito senão pela violência, visto que a força não cede perante a lei, mas diante de outra força maior. A violência revolucionária foi preconizada por Marx, para o comunismo, segundo demonstrou Lenin. E a violência reacionária foi preconizada teoricamente por Hitler, no seu *Mein Kampf*, antes de ser praticada metodicamente pelo seu partido. De resto o livro famoso de Georges Sorel, *Réflexions sur la violence,* é considerado como tendo influído tanto sobre Lenin como sobre Mussolini.

Trazendo estas verificações para o plano da conceituação de segurança nacional que adotamos, e que é, segundo a Constituição, aquela que proíbe as transformações violentas dos sistemas de governo e proscreve a ação de partidos que neguem a existência dos direitos humanos, seremos levados a concluir que as doutrinas políticas do comunismo e do fascismo são contrárias à segurança nacional brasileira.

Passemos, agora, ao exame de outra corrente do pensamento político moderno: o nacionalismo e as suas relações com a segurança nacional.

Convém, antes do mais, observar até que ponto o nacionalismo moderno pode ser considerado uma doutrina política, nos termos em que nós, a princípio, conceituamos esta expressão. Faltam, sem dúvida, ao nacionalismo, muitos dos elementos que configuram as doutrinas políticas, pelo menos de acordo com a conceituação habitual delas. A doutrina é, antes de tudo, um processo de coordenação, síntese e orientação de ideias políticas. Tem, pois, um cunho marcadamente intelectual e se destina ao consumo dos elementos mais esclarecidos do grupo social. O nacionalismo, ao contrário, é um movimento de fundo principalmente emotivo, e atua com maior força nas massas menos esclarecidas. Além disto o nacionalismo, pelo menos por enquanto e no que toca ao seu aspecto moderno, não possui ainda um sistema de princípios gerais de natureza teórica, limitando-se a aproveitar, como base de propaganda, os fatos mais propícios ao seu desenvolvimento, principalmente nos países mais atrasados.

Mas, se faltam ao nacionalismo esses e outros elementos importantes da doutrina política, não podemos deixar de identificar dentro dele, sobretudo hoje, uma extraordinária capacidade para congregar aspirações coletivas, influindo fortemente na orientação

da vontade do Estado. Sob estes aspectos o nacionalismo se aproxima e fez as vezes da doutrina política.

Os especialistas no estudo do nacionalismo estabelecem a profunda diferença que separa este fenômeno histórico, considerado na sua apresentação inicial e as suas manifestações contemporâneas.

No princípio, o nacionalismo correspondeu ao movimento pela liberação política dos povos, e coincide, embora ainda não com este nome, com a formação e personalização dos Estados nacionais, a partir da Renascença. A formulação jurídica do nacionalismo, nessa fase inicial, se construiu, primeiro, com a própria ideia da soberania nacional, ideia polêmica, que visava dar plena autonomia ao novo Estado em face dos poderes, até certo ponto internacionais, do papado e do Império e, depois, através do chamado princípio das nacionalidades, predominantes no século XIX, o qual encontrou a sua última grande consagração no tratado de Versailles.

Contemporaneamente, o nacionalismo está muito menos ligado ao problema da independência política dos povos do que a este outro, muito mais atual, da emancipação social e econômica das classes populares.

As duas manifestações se orientam contra o imperialismo capitalista e não contra a dominação metropolitana. Esta a razão que faz dele um movimento específico dos países economicamente subdesenvolvidos, especialmente os norte-africanos e os latino-americanos. O que torna solidários movimentos políticos verificados em regiões tão distantes geograficamente, e tão diferentes pela formação histórica, é a circunstância do nacionalismo, em umas e outras, representar a forma de acesso das massas à consciência política. Este acesso se faz – a como observa justamente Georges Burdeau no seu *Traité de science politique* – na forma de uma irrupção

violenta, caracterizada muito mais pelo desejo da igualdade, do que pela aspiração da liberdade. A falta de educação democrática das massas nesses países coloca o seu acesso à consciência política, através da emoção nacionalista, como um instrumento de fruição dos benefícios da sociedade, e não como um meio de participação na vontade do Estado. Em outras palavras, as reivindicações materiais de salários, melhoria de vida e bem-estar significam muito mais para as massas dos países subdesenvolvidos do que a organização formalmente democrática dos seus respectivos Estados. A generalização deste estado de espírito é que leva à ditadura de Nasser, no Egito, ou às chamadas ditaduras populistas latino-americanas, de que Perón ou Vargas foram conspícuos exemplos, na Argentina e no Brasil.

No trecho referido de sua obra, escreve o professor Burdeau, da Faculdade de Direito de Paris, falando do nacionalismo nos países novos e subdesenvolvidos:

> *O povo atropelou as etapas da revolução. Ele procura a liberdade econômica sem haver passado pelo degrau da liberdade política, que a democracia clássica lhe tinha preparado na Europa. Resulta disso um despreparo no exercício dos direitos políticos, que tende a fazer com que eles sejam considerados supérfluos. A limitação é final no que concerne aos objetivos, mas cessa de sê-lo quanto aos meios. As reivindicações do povo real se dessolidarizam nitidamente das formas democráticas.*

Nestas linhas, o professor Burdeau sintetiza uma experiência que é muito nossa e que tem sido, aliás, repetida de diversas maneiras, pelos escritores políticos brasileiros. O grande dilema, a grande incógnita da nossa democracia emerge precisamente da confusão dos fatores que compõem o nosso nacionalismo de país subdesenvolvido. Sem nacionalismo não há desenvolvimento econômico e sem desenvolvimento econômico não há democracia.

A nacionalização deve ser, contudo, processada com acerto e inteligência, atingindo não apenas aos setores essenciais da economia, como, por exemplo, o do petróleo, – e nesta particular me orgulho de ter sido um dos pioneiros da ideia nacionalista dentro do meu partido – como, também, aos setores da cultura, principalmente no ensino racional e na pesquisa científica, como tive oportunidade de salientar, na aula inaugural da Universidade do Distrito Federal. Mas o nacionalismo não deve ser pretexto para campanhas interessadas, que visem solapar injustamente o prestígio e os interesses das democracias aliadas, principalmente os Estados Unidos, em benefício do imperialismo soviético. Esta distinção, que é sumamente importante é, por outro lado, sumamente difícil de ser praticada porque não é apreensível pelas massas. Trata-se de conduta entregue só à responsabilidade e à capacidade das elites. A confusão entre nacionalismo democrático e nacionalismo comunista é a arma habitual da propaganda comunista nos países subdesenvolvidos. E, como todos os demais elementos da doutrina comunista, coloca-se entre as atividades políticas que se chocam com o conceito de segurança nacional, estabelecido pela nossa Constituição. É lamentável que as duas maiores chagas da democracia brasileira, que são, neste momento, a demagogia e o eleitoralismo, contribuam para confundir e assimilar o nacionalismo democrático, indispensável ao desenvolvimento do Brasil, com o nacionalismo comunista, que tende a integrá-lo na órbita da servidão soviética. Este é, repetimos, um dos problemas máximos, talvez o maior problema com que se defrontam, no campo das doutrinas políticas, as elites brasileiras, tanto civis quanto militares.

A união do nacionalismo com a legalidade constitucional não passa, afinal, de um aspecto particular do movimento geral de revisão nos próprios conceitos fundamentais da democracia. Esta revisão se processa, em síntese, no sentido de valorizar o elemento

"igualdade", do binômio burocrático, dando-lhe o mesmo valor que o elemento "liberdade". Em outras palavras, trata-se de fazer com que a democracia deixe de ser liberal, no sentido econômico, sem deixar de ser democrática, no sentido político. Imensa tarefa esta, que consome os esforços dos pensadores e estadistas ocidentais. O Estado intervencionista é o resultado político desta situação, e a chegada democracia pluralista o seu resultado teórico.

A Constituição brasileira, nos seus capítulos sobre a ordem econômica e social, situa-se claramente entre as modernas democracias pluralistas e entre os Estados intervencionistas. Não podemos analisar os dispositivos da lei magna, porque esta dissertação não de direito constitucional. Mas vale a afirmativa que, de resto, se acha na consciência de todos os que conhecerem o texto da Constituição.

Para nós, a estatização moderada da economia e a intervenção do poder estatutário ou público nas áreas anteriormente deixadas à livre competição ou ao princípio contratual, são fatos inafastáveis da nossa atualidade histórica. O mal incontestável e grave é que este estatismo não se tem desenvolvido, no Brasil, sem pagar um largo tributo à demagogia, no tempo da ditadura, e ao eleitoralismo, no atual regime constitucional. Outro aspecto de tremenda gravidade é que nem sempre a estatização se confunde, entre nós, com socialização, ou com interesse público. Muitas vezes a intervenção oficial se fez somente para proteger grupos particulares privilegiados, gerando, com a inflação, enormes benefícios e acrescentando os desníveis sociais. O pretenso intervencionismo não é, nestes casos, senão uma força de corrupção, a serviço de interesses privados. Este é outro problema das elites políticas e dos partidos em cujo seio eles se organizam. Mas a estatização desgovernada, sem planejamento, tal como se verifica em tantos setores da economia nacional, é um incontestável foco de

agravamento das condições do país e, consequentemente, põe em risco a segurança constitucional.

Neste particular, eu considero o planejamento democrático, tal como tem sido levado a efeito em outros países, atendidas, naturalmente, as nossas condições peculiares, como a principal tarefa do governo brasileiro. Entendo que um adequado planejamento econômico-social governativo é elemento essencial à verdadeira segurança nacional.

SÍNTESE DA CONJUNTURA INTERNACIONAL (1962)

*Francisco Clementino San Tiago Dantas**

Palavras iniciais

Sr. comandante, srs. parlamentares, srs. oficiais-generais, srs. embaixadores, meus senhores:

Minhas primeiras palavras hão de ser para associar-me à homenagem prestada há pouco à Marinha de Guerra, na passagem do 11 de junho. Para qualquer conferencista, esta homenagem poderia ser uma manifestação de apreço, mas destituída de toque pessoal. No que me diz respeito, entretanto, ela evoca a festa cívica em que, por assim dizer, formei a minha consciência, pois, desde os primeiros anos de minha infância foi, através do 11 de junho, que aprendi a conceituar a glória das nossas forças armadas e a participar com a emoção de menino daquilo que hoje posso reverenciar com a plena consciência do homem formado. A Marinha de Guerra foi sempre, em minha vida particular e em minha vida pública, um objeto de grande devotamento. Associo-me de todo o coração a essa homenagem, elevando o meu pensamento aos grandes homens da Marinha.

---

* Francisco Clementino San Tiago Dantas (Rio de Janeiro/RJ, 1911 — Rio de Janeiro/RJ, 1964). Jornalista, advogado, professor e político brasileiro. Ministro das Relações Exteriores no governo Jânio Quadros (1961-62). Atuou como assessor pessoal de Vargas durante os estudos preparatórios do anteprojeto de criação da Petrobrás.

Quero, em seguida, dizer da minha satisfação pelo fato de retornar, hoje, a este auditório. Aqui, na Escola Superior de Guerra, vivi momentos de grande interesse e intensidade em minha vida de professor, em minha vida de estudioso, quer assistindo, quer proferindo conferências sobre temas diversos e recolhendo, deste magnífico ambiente de debates e de objetividade, subsídios para a formação do meu próprio pensamento.

O tema que hoje me traz a esta Escola é um tema de grande atualidade em nosso país, porque o grau de definição a que rapidamente chegamos em torno das linhas mestras da política exterior do país despertou, como não podia deixar de despertar, uma intensa controvérsia nacional. Acredito que seja isto, aliás, uma característica da política externa em nossos dias. Quer no Brasil, quer em todos os outros países, a política exterior deixou de ser apenas um assunto limitado aos interesses especialistas e passou a ser um tema de cujas grandes alternativas todo o público participa e a respeito do qual, por isso, se aprofundam as correntes de opinião. Uma política externa é tanto mais controvertida quanto mais ela se encontra próxima da sua fase de formulação. Depois que ela adquire raízes mais profundas, depois que ela consegue estabelecer como que uma jurisprudência política através de aplicações sucessivas às situações internacionais, esta política, muitas vezes, ganha uma certa tranquilidade no espírito das classes políticas, é natural que ela se apresente como assunto eminentemente polêmico.

Vou procurar fixar, ao longo desta palestra, os traços característicos da política externa brasileira, tal como ela se vem formulando ou revendo nos dias de hoje. Em seguida, procurarei, na parte final das minhas considerações, responder a algumas críticas que me são dirigidas comumente, esclarecendo os pontos visados por elas.

Características de uma política exterior

A primeira coisa que cumpre salientar é que a política externa só pode ser considerada boa e legítima na medida em que ela se ajusta ao complexo das aspirações nacionais. Se é certo que uma comunidade vive sob o império de determinados interesses e determinadas aspirações, se é verdade que essas aspirações traduzem o grau de consciência, de inteligibilidade dos interesses dentro da própria consciência popular, podemos dizer que formular uma política externa é, sobretudo, ou, talvez, exclusivamente, definir uma linha de comportamento para o país em suas relações com os demais Estados, de tal maneira que essa linha dê o máximo de resposta possível às aspirações nacionais e atenda, desse modo, ao complexo dos interesses subjacentes a essas aspirações.

O Brasil, nos dias de hoje, enfrenta um complexo de interesses e aspirações que se vêm definindo com bastante clareza no espírito das diferentes camadas de sua sociedade. Podemos dizer que todos esses interesses convergem para o mesmo tema, que é a necessidade do *desenvolvimento intensivo e harmonioso* do país. Como sabemos, o subdesenvolvimento econômico nada mais é que o resultado de uma inatualidade cultural e econômica a que se viram reduzidos numerosos povos no século passado, quando a revolução industrial processou, tão rapidamente, a transformação do padrão de vida e de comportamento de determinada sociedade de modo que, entre ela e as demais, estabeleceu-se uma distância que, em épocas anteriores, não havia.

Foi o aparecimento de uma tecnologia moderna e, consequentemente, a formação de novos níveis de vida e de produção, que gerou esse distanciamento. Dessa forma, muitos Estados que antes poderiam não ser tão ricos ou poderiam não gozar dos mesmos benefícios de civilização que as demais potências adiantadas do mundo, viram-se tremendamente distanciados no campo mesmo

dos padrões básicos da vida social. Esse subdesenvolvimento gerou problemas sociais de complexidades crescentes à medida que entre os diferentes países do mundo se iam estabelecendo meios de contato tão perfeitos que cada comunidade podia testemunhar a vida e os privilégios de que desfrutavam todas as demais. O desejo de maiores níveis de consumo, a aspiração por um bem-estar que se evidenciava em outras civilizações, contagiou as massas dos países cujo padrão de renda nacional não lhes permitia assegurar às suas populações as mesmas vantagens, o mesmo tipo de existência.

Gerou-se, assim, uma *tensão social* nos países subdesenvolvidos, tensão que aumenta cada vez que eles se dão conta da situação a que se encontram reduzidos em relação a outros países, com os quais mantêm contatos e relações. No caso brasileiro, o subdesenvolvimento econômico fixou-nos num dos níveis de vida considerados dos mais baixos do mundo de hoje. É certo que, dentro do nosso próprio país, temos áreas mais desenvolvidas e áreas menos desenvolvidas. A média aritmética da renda nacional, a renda *per capita*, não exprime o tipo de vida de nenhum setor da população brasileira, pois ela se obtém somando desigualdades tão acentuadas que, na verdade, para conferirmos esta renda com os tipos de vida existentes no país, teríamos necessidade de classificar todo o país em regiões e em camadas sociais.

Mas o certo é que a grande maioria da população brasileira, vegeta em estágios considerados ínfimos e que se acham entre aqueles mais críticos do mundo de hoje. Apenas em algumas regiões, em determinados setores da sociedade, é que se observa um nível de vida maior. A esse fenômeno veio somar-se o do crescimento da população. Esse crescimento apresenta-se em nosso país com uma taxa muito elevada, a taxa de 3,5% ao ano. E, assim sendo, a nossa população, que hoje é de 72 milhões, chegará a 100 milhões de habitantes em 1970 e chegará a 135 milhões em 1980, se a taxa de crescimento, que até agora tem sido crescente, estabilizar-se.

Dentro de uma perspectiva dessa natureza, o problema agrava-se de forma considerável. A economia nacional, tal como se apresenta hoje em dia, não pode assegurar, a uma população com esse índice de crescimento, a manutenção sequer dos níveis de vida atuais, a menos que consigamos imprimir ao nosso desenvolvimento econômico, ao aumento do produto interno bruto, da renda nacional do país, um ritmo ainda mais acelerado, um ritmo capaz de compensar, não apenas o crescimento numérico da população, mas, também as solicitações agravadas pela sua redistribuição entre o campo e a cidade e pela participação cada vez maior da população nas atividades econômicas, por aquilo que se chama a ativização da população do país. Daí a necessidade imperativa do desenvolvimento.

O país está verdadeiramente, diante de um desafio de tal porte que, ou ele encontra uma resposta e logra crescer economicamente com uma velocidade bastante superior ao de seu crescimento demográfico, ou o seu destino social, econômico e político, parecer-se-á muito ao das grandes comunidades asiáticas feridas pelos flagelos sociais que conhecemos e condenadas a uma grave instabilidade política. Desta maneira, o problema do desenvolvimento econômico liga-se imediatamente a outros.

Salientei que o desenvolvimento, além de ser intensivo, devia ser harmônico. Harmônico, aí, há de se entender de duas formas: em primeiro lugar, ele deve processar-se de modo a que todas as classes sociais participem do enriquecimento global do país. São muitos os países, no mundo de hoje, que apresentam uma elevada renda social *per capita*, mas, que apresentam, entretanto, uma estrutura interna de tal natureza que os benefícios destes enriquecimentos se acham concentrados num setor demasiadamente limitado da sociedade. E a grande desigualdade de situação econômica entre as classes gera uma tensão interna que destrói, a curto ou a longo prazo, a *paz social*. *Garantir a paz social* é, portanto, *um objetivo que*

se liga ao desenvolvimento econômico e, para isso, o de que precisamos é encontrar os meios de fazer com que o país se desenvolva, redistribuindo naturalmente o seu enriquecimento para que todas as camadas da população se elevem proporcionalmente. Só desse modo nós enfrentaríamos o problema da paz social e da instabilidade que decorreria do agravamento das tensões.

Uma outra direção em que o problema do desenvolvimento harmonioso precisa configurar-se é a regional. O país desenvolveu-se desigualmente sob o aspecto geográfico. Determinadas regiões atingiram, rapidamente, uma concentração de capital que nos permitiria considerá-las países medianamente desenvolvidos, se as isolássemos do resto do país. Mas, enquanto isso se processa em determinadas regiões, em outras os níveis de desenvolvimento de vida são baixíssimos. Daí resulta uma desarmonia do ponto de vista nacional que gera uma outra tensão e essa outra tensão pode ser igualmente perigosa para o país porque, se não ameaça a paz social, ameaça, entretanto, a unidade nacional. Preservar a paz social e preservar a unidade nacional são, portanto, objetivos que reclamam, da política adotada pelo nosso país, uma preocupação básica de harmonizar o desenvolvimento. É preciso que o desenvolvimento se faça igualmente entre as regiões, na medida de uma proporcionalidade entre as classes sociais.

A esses dois aspectos – o da *paz social* e o da *unidade nacional* – devemos acrescentar um terceiro: o da *estabilidade política*, dentro da *democracia representativa*. A democracia representativa só adquire a estabilidade necessária à sua preservação e só consegue funcionar normalmente, gerando dentro da forma legalmente preestabelecida os órgãos que exercem o poder, se não existirem, no seio da sociedade, tensões sociais tão grandes que uma parte da sociedade não se considere atingida pelos benefícios da vida democrática. Todas as vezes que numa sociedade se adota a forma democrática de viver, um grande setor da sociedade se considera

afastado dos benefícios da vida democrática e vê as liberdades públicas, as instituições representativas, funcionarem plenamente apenas no interesse do seguimento social restante. Daí se origina uma ruptura da solidariedade social em torno dos princípios democráticos. E a instabilidade subsequente pode transformar-se, com muita facilidade, na inclinação dessa sociedade para um regime ditatorial, conforme as tendências da época e, à vista do ponto de concentração do poder real da sociedade, esse regime pode tomar diversas configurações.

De qualquer maneira, o certo é que a extrema desarmonia no interior da sociedade debilita a democracia e a expõe a uma forma de desagregação com a substituição por regimes puramente de autoridade. Assim, *a estabilização da democracia* é a outra condição indispensável, ou melhor, é o outro objetivo inseparável da política de desenvolvimento. Desenvolvemo-nos para garantir a unidade nacional, para assegurar a paz social e para assegurar a estabilidade política, ou melhor, para assegurar a estabilidade democrática do país.

É em torno desses objetivos que temos necessidade de situar a política exterior do Brasil. Em primeiro lugar, cumpre notar que todo o atendimento desses objetivos políticos comuns ao país não poderá ser encontrado senão dentro de um quadro internacional marcado pela preservação da paz. A paz tornou-se, no mundo de hoje, mais do que em qualquer outra época, uma condição indispensável para que possamos desenvolver, até as suas últimas consequências, uma política nacional construtiva. Todos sabemos que a ameaça da ruptura da paz, a ameaça de um conflito de escala mundial com o emprego de armas nucleares e termonucleares, significa o estabelecimento de condições novas para o mundo, de tal maneira imprevisíveis que, dentro do quadro dessas novas condições, nem o nosso país nem, provavelmente, nenhum outro país, pode ter nenhum planejamento político antecipado.

A extensão da destruição, as zonas por ela atingidas, o impacto de uma destruição desse vulto sobre o que for a humanidade remanescente, tudo isso constitui uma situação tão indeterminada, uma situação tão imprevisível que nenhum país pode ter, verdadeiramente, uma política válida formulada para o pós-Guerra de um terceiro conflito mundial. Daí a necessidade absoluta de formularmos sempre qualquer política dentro do quadro geral da preservação da paz e de mantermos o primeiro objetivo da política internacional nas medidas necessárias para evitar que a paz mundial seja quebrada e que um conflito desse tipo, um conflito em larga escala, possa ocorrer. É evidente que essa política de preservação da paz transcende, de muito, o poder de ação de um Estado isolado. No mundo moderno nenhum Estado, sozinho, está em condições de assegurar a paz. O velho conceito de paz romana, que era na antiguidade a paz assegurada pelo povo romano, isto é, a paz que nenhum outro povo tinha condições de romper porque o sistema de forças de uma nação tecnicamente muito superior podia inibir todas as tentativas de ruptura, esse conceito, essa *pax* romana, no mundo de hoje, bem sabemos, não pode mais existir.

No mundo de hoje a paz é, de fato, a obra conjunta dos Estados. No tocante a uma política de preservação da paz, nenhum Estado consegue êxito, apenas, com as suas iniciativas e com a ação política que desenvolve. Pelo contrário, a preservação da paz é a tal ponto o resultado de uma ação conjunta, que cada país insere nessa ação conjunta a sua própria contribuição de ordem política e diplomática. Por conseguinte, o que cada país tem de definir em relação ao problema da paz é que espécie de contribuição pretende dar a ele. Em suma, repousa a paz sobre uma ação conjunta cujo resultado depende da coordenação do comportamento de vários Estados. Um dos objetivos da política exterior brasileira, portanto, tem que ser: definir e estruturar a contribuição que o nosso país se

julgar em condições de levar a esta tarefa comum que é *a tarefa de preservação da paz*.

Uma análise da situação internacional

Estabelecidas essas ideias preliminares, vou procurar analisar os principais pontos em que a política exterior se tem traduzido nos últimos tempos e relacionar cada um desses pontos com os objetivos a alcançar. Comecemos, justamente, pela nossa contribuição à tarefa comum da preservação da paz. Um grande historiador, Arnold Toynbee, no estudo sobre o panorama internacional, em um dos seus livros de ensaio, analisou a tensão internacional do mundo de hoje entre o bloco ocidental democrático e o bloco oriental socialista, procurando verificar quais as várias soluções para essa tensão, cujos aspectos ativos costumamos englobar sob a denominação geral de "Guerra Fria".

Nesse estudo, ele analisa várias hipóteses, algumas de ocorrência impossível, outras de ocorrência improvável, mas teoricamente admissível. A primeira das hipóteses a considerar é que a tensão internacional simplesmente prossiga e que os dois grandes blocos que hoje se defrontam continuem na linha de competição armamentista em que se acham empenhados, procurando constantemente, obter uma margem de superioridade tecnológica e militar que coloque esse bloco em condições de obter uma decisão.

Essa saída para a tensão mundial, que constitui verdadeiramente a saída belicista, oferece, se analisada à luz dos interesses particulares dos Estados e do interesse geral da humanidade, outros pontos evidentes de crítica que nos permitem repeli-la como indesejável. De fato, a competição armamentista entre os dois grandes blocos do poder hoje se processa dentro de um regime de tanta proximidade de força, que verdadeiramente ninguém conseguiria mais obter a superioridade através de uma ação cujos defeitos se fizessem sentir, apenas, sobre uma parte.

A ideia de que seja possível deter uma das partes e impor-lhe o poderio militar cedeu completamente à ideia de que será inevitável uma retaliação, o que vale dizer que a decisão só será alcançada depois de haverem os dois blocos intercambiado um tal poderio de destruição, que os efeitos daí resultantes sobre ambos os campos praticamente representariam o aniquilamento daqueles mesmos objetivos que podem ter impulsionado os povos a se lançarem nessa ação militar.

A ideia de resolver a tensão mundial através de um choque armado parece, portanto, dever ser considerada, não uma solução possível para a tensão de hoje, mas, justamente, aquele perigo para o qual se procura uma solução. Como evitar que se atinja esse resultado? Dois caminhos abrem-se diante de nós, teoricamente. O primeiro seria o de procurar, entre os dois blocos, confinar as suas áreas de influência e reconhecer que um deles se limita a uma determinada região e o segundo a outra determinada região e que, por conseguinte, cada um deles desenvolver-se-ia numa espécie de pacto ou de entendimento de não interferência recíproca. Essa alternativa, que não parece ter qualquer viabilidade, mas que merece consideração, como hipótese, e para a qual possivelmente os espíritos de alguns estadistas pareceram convergir, representaria, praticamente, a submissão de todo o mundo a lideranças determinadas e significaria, para os povos democráticos, cujo dever é lutar pela preservação das liberdades públicas e por um sistema de vida em que a personalidade humana pode alcançar ampla realização, uma abdicação inexplicável. Esses povos estariam abdicando de alguma coisa que lhes é fundamental: a solidariedade com aqueles que não participam ainda dos benefícios da existência democrática, mas que têm o direito de aspirar a essa existência.

Essa ideia básica, essa ideia de caráter ético, é reforçada por uma outra de caráter utilitário ou econômico: a de que, no momento em que as duas áreas se isolassem, nós teríamos, talvez,

perpetuado a diferença entre regiões desenvolvidas, com a liderança econômica nas mãos, e regiões subdesenvolvidas, que dependem, para o seu pleno desenvolvimento, de uma intensa cooperação da parte dos países que dispõem de maiores recursos em tecnologia e em capital. Esses países, líderes econômicos de suas respectivas regiões, tornar-se-iam os únicos juízes da medida em que desejariam dar essa contribuição. E todo esse grande esforço que existe no mundo de hoje, realizado pelos países subdesenvolvidos e apoiado constantemente pelas organizações internacionais, principalmente pela Organização das Nações Unidas, para compelir os povos mais adiantados e de maior soma de recursos a colaborarem no desenvolvimento dos demais, perderia muito dos seus elementos coercitivos. E nós assistiríamos, provavelmente, à criação de condições favoráveis à estagnação. Estagnação econômica e submissão política parece que seriam consequências mais ou menos inseparáveis de qualquer forma de partilha entre as zonas de influência no mundo de hoje.

Resta-nos, então, outro caminho. Esse outro caminho é o caminho da coexistência. A coexistência nada mais significa do que um esforço para criar entre os dois campos políticos, econômicos e ideológicos em que o mundo de hoje se divide, um tipo de convivência em que cada um deles possa afirmar as suas próprias características, mas, ao mesmo tempo, admitir relações, contatos e intercâmbio com os demais. A finalidade da convivência é diminuir, através da negociação, as grandes tensões internacionais originadas de determinados problemas críticos. A negociação aparece aí, então, como um instrumento para eliminar, ou pelo menos reduzir, as grandes tensões, ou polir as arestas que podem, de um momento para outro, determinar o agravamento delas.

O problema da paz mundial e do desarmamento

No quadro desse esforço também se situa uma política de desarmamento que deve inspirar-se nos princípios de manutenção de um novo nível de segurança, isto é, em vez de os povos procurarem segurança através do aumento constante dos armamentos, do poderio de destruição de que dispõem, procurariam manter o "status" atual de segurança mútua, reduzindo, gradualmente, os seus níveis de armamentos e mantendo sempre, entre um e outro campo, um balanço capaz de assegurar que nenhum dos dois alcançaria sobre o outro, ao longo do desarmamento, um momento de superioridade capaz de pôr em risco a paz.

O desarmamento progressivo apresenta, portanto, uma série de problemas técnicos que os senhores, certamente, já conhecem e com os quais estão amplamente familiarizados. Coloca em primeiro lugar esse difícil problema da manutenção do balanço e o seu consectário, o problema da inspeção. É necessário que cada país, ao cumprir uma etapa do programa de desarmamento, tenha meios de verificar que o outro com o qual se coloque em relação de equilíbrio esteja cumprindo também uma etapa de tal natureza, que os dois, na posição para a qual se deslocam, mantenham, um em relação ao outro, a mesma proporção. Diríamos melhor, a mesma proporção e o mesmo grau de eficiência.

Isso, naturalmente, constitui o problema mais difícil, o problema mais ardentemente estudado da nossa época. São óbvias as razões pelas quais se persegue esse desarmamento: primeiro, a diminuição do risco de guerra, que só se alcançara por esse modo, através da diminuição progressiva dos meios de realizá-la; segundo, o enorme benefício para o desenvolvimento geral dos países, que poderá resultar da reaplicação, para fins pacíficos, da soma de recursos e de técnica hoje monopolizados pelos programas armamentistas. À medida que esses recursos se forem liberando

e que puderem ser aplicados em fins pacíficos, nós estaremos, ao mesmo tempo, resolvendo outros problemas que conduziriam ao agravamento da tensão internacional.

Dentro do quadro dessa convivência, há um ponto que é de suma importância conceituar. É o ponto que temos procurado definir com a expressão *convivência competitiva*. De fato, a expressão "coexistência pacífica", cunhada nos países socialistas, não exprime com muita clareza um aspecto que parece essencial da política de coexistência. É que a coexistência, longe de ser apenas uma aceitação recíproca e indiferente dos regimes e dos campos ideológicos em que o mundo está dividido, contém uma ideia imanente de competição. Representa, portanto, para os países democráticos, a certeza de que, através do intercâmbio, do contato e das relações, a democracia, com a superioridade que lhe é inerente como sistema político, como forma de governo, como nível de proteção das liberdades individuais, tende, constantemente, a disputar o campo de influência e a impor a superioridade de suas soluções. O regime socialista apresentou, em determinadas áreas, índices de realizações práticas muito satisfatórios, principalmente nas áreas tecnológicas, mas os índices apresentados pelos regimes socialistas no setor dos problemas políticos são, pelo contrário, extremamente baixos, extremamente insatisfatórios.

A organização política dos Estados socialistas apresenta formas muito rudimentares de estruturação do poder político e sobre essas formas a superioridade do regime democrático tem-se revelado evidente. No confronto das instituições, as instituições democráticas, pela sua adaptação maior aos interesses humanos, mostram uma superioridade indisfarçável e no dinamismo histórico essa superioridade não pode deixar de prevalecer. Daí a ideia de que a coexistência não pode ser separada do pensamento de competição, porque através dela o que se procura é assegurar para a democracia esse campo de permanente atuação. Encarando

o problema geral da paz, a política brasileira tem procurado situar-se na linha de favorecer, por todos os meios ao seu alcance, o desarmamento e de integrar-se na ideia da convivência competitiva.

No tocante ao desarmamento, nossa posição foi extremamente realçada pela própria iniciativa dos governos dos Estados Unidos e da União Soviética, tomada a 20 de setembro do ano passado, com a constituição da atual *Comissão dos 18*, à qual está confiado o problema do desarmamento, em Genebra. As negociações sobre desarmamento tinham entrado num colapso, em fins de 1960, quando as conversações de Genebra sobre os problemas dos armamentos nucleares haviam terminado, praticamente, sem apontarem qualquer solução. Os Estados Unidos e a União Soviética, empenhados, entretanto, em encontrar um caminho para o desarmamento, processaram negociações e terminaram por uma declaração, a 20 de setembro do ano passado, apresentada pelos dois países às Nações Unidas, declaração essa em que se estabeleceram os princípios básicos, segundo os quais os Estados Unidos e a União Soviética estavam dispostos a discutir e encaminhar o problema do desarmamento. Nessa declaração conjunta, já os Estados Unidos e a União Soviética salientavam que seria criado um organismo para processar as negociações.

Até então, nas negociações sobre desarmamento, a União Soviética e os Estados Unidos tinham-se feito acompanhar, apenas, de países pertencentes, respectivamente, ao bloco da NATO e ao bloco do Tratado de Varsóvia. Dessa maneira, as negociações sempre se mantinham num clima de paridade, provocando impasse numerosas vezes. Nenhum dos dois blocos cedia nas suas posições, embora muitas delas não tivessem, para qualquer um deles, caráter definitivo. Eram posições de negociação, tomadas em face de um problema para não fazer concessões, antes de conhecer as concessões que a parte contrária estaria disposta a fazer. E, como as duas partes se defrontavam em termos de uma

conversação muito rígida, o problema não fazia progressos. Por essa razão, os Estados Unidos e a União Soviética resolveram, pela primeira vez, constituir a comissão acrescentando ao grupo de Estados da NATO e ao grupo de Estados do Tratado de Varsóvia, oito países, escolhidos de comum acordo, e por eles considerados não alinhados em qualquer uma dessas posições. Na escolha desses oito países, procuraram contemplar as diferentes regiões do mundo e, assim sendo, a Suécia representou a Europa, a Etiópia e a Nigéria representaram a África, a Birmânia e a Índia representaram a Ásia e o Brasil e o México representaram a América Latina.

Dessa forma, foi o Brasil incluído nesse Comitê, por indicação simultânea das duas grandes potências nucleares, para integrar esse grupo intermediário. O Brasil aceitou a incumbência e, desde logo, sua atuação obedeceu, rigorosamente, a esse princípio de procurar levar uma contribuição verdadeiramente pacifista, abrindo o caminho para que, através dele, possa fazer-se algum progresso na tarefa comum do desarmamento. Esse caminho consiste simplesmente em estudar as posições em que se encontram os dois blocos e interpretar a linha provável de sua evolução; em conhecer, tanto quanto possível, a situação do problema do ponto de vista tecnológico e, em seguida, propor as soluções para as quais tudo indica que as duas potências armadas nuclearmente têm condições de evoluir.

Não interessa, a um país que deseja verdadeiramente contribuir para a consolidação da paz, propor aquilo que ele, previamente, sabe que uma das duas partes não terá nenhuma possibilidade de aceitar. O problema é fazer progresso e, fazendo progresso, ele deve trazer uma contribuição no ponto provável para onde a vontade dos Estados deverá convergir. Essa é que tem sido a filosofia da posição brasileira na Comissão do Desarmamento. Isso se tornou particularmente sensível na proposta apresentada pelo Brasil, com a assinatura de todos os oito Estados, relativa à

fiscalização das experiências nucleares. Esse documento que é, hoje em dia, considerado uma base do estudo e do debate que ainda se continua a processar em Genebra, foi justamente inspirado nesse pensamento, no pensamento de procurar para onde podem as duas nações evoluir e aí colocar o nosso objetivo e para aí fazer marchar o conjunto dos países. Creio que deveremos reconhecer, hoje, que a ação do Brasil nesse particular foi saudada como extremamente construtiva e ainda agora, antes do recesso da *Comissão dos 18*, esse caráter construtivo foi salientado em termos muito honrosos para a delegação brasileira, quer pelo delegado da União Soviética, quer pelo delegado dos Estados Unidos. Ambos marcaram a autenticidade e o caráter cooperativo dessa participação.

No tocante ao problema da coexistência competitiva, o Brasil tem procurado, dentro do quadro de sua política externa, essencialmente, em primeiro lugar, estabelecer o princípio de que o nosso país não se furta a contatos ou relações com os demais países do mundo de hoje. A isso obedeceu a nossa política de restabelecimento de relações. A isso tem obedecido o nosso propósito de estudar, com os países da área socialista, aquelas formas de intercâmbio que nos parecem compatíveis com os nossos objetivos nacionais, isto é, formas de intercâmbio que – como daqui a pouco mencionarei – favorecem o desenvolvimento econômico de nosso país, ampliam os nossos mercados, dão-nos possibilidade de acelerar o nosso processo de enriquecimento e, ao mesmo tempo, asseguram-nos o acesso à tecnologia de que esses países dispõem. E aí estão as observações que desejava fazer sobre o primeiro tema, que é o tema da paz.

Expansão do comércio exterior

O segundo a que gostaria de me referir é o da expansão do comércio. Nos estudos procedidos pelos órgãos da administração brasileira e apurados cuidadosamente no Ministério das Relações

Exteriores, notadamente através do Serviço Técnico de Análise e Planejamento, a conclusão a que se chega e que constitui a base de uma política comercial para o nosso país, é a de que não conseguiremos nos desenvolver ao ritmo necessário, isto é, não conseguiremos elevar, para falar em cifras, a taxa de crescimento do produto interno bruto, ao nível de cerca de 7,5% anual, se não conseguirmos expandir o nosso comércio a uma velocidade bastante superior, não só à sua velocidade de hoje, mas mesmo à velocidade média do comércio mundial.

O desenvolvimento econômico depende de um volume crescente de importação. Durante um largo período, ainda não será à custa do mercado interno que nós conseguiremos aparelhar o país para prosseguir no caminho de sua industrialização. Temos necessidade de importar equipamentos, combustíveis e numerosas matérias-primas utilizadas pela indústria, sem falar também nas importações de alimentos. De modo que, para assegurar o volume crescente das importações que precisamos realizar, far-se mister, em contrapartida, aumentar consideravelmente o volume das exportações. De uma exportação que hoje pode ser situada na ordem de grandeza, variando de uma época para outra, de 1 bilhão e meio de dólares, nós precisamos passar para uma exportação que seja o dobro, dentro de uma faixa de tempo bastante curta, que não poderá exceder de cerca de cinco anos.

Por conseguinte, para realizarmos um crescimento tão rápido, não teremos outro meio senão o de procurarmos, por todos os processos ao nosso alcance, abrir mercados novos, em que possamos colocar os nossos produtos. Esses produtos não são muito variados e os mercados com que tradicionalmente comerciamos, são mercados que, de um certo modo, já os recebem em quantidades apreciáveis. É certo que temos possibilidade e necessidade de desenvolver os nossos mercados tradicionais, mas, ao mesmo tempo, temos necessidade de formar mercados novos.

O primeiro para o qual nos temos voltado na orientação da política exterior é o mercado da América Latina.

Até agora as economias latino-americanas foram paralelas e o volume de trocas entre os países latino-americanos não tem representado senão 9% do comércio global do hemisfério. De sorte que a nossa primeira necessidade é criarmos, entre as economias dos países latino-americanos, certos vínculos de complementação e aproveitarmos a diferenciação econômica que se começa a observar em alguns países como o nosso, graças ao processo de industrialização, para conseguirmos substituir, nos países latino-americanos, importações que tradicionalmente se fazem de outras fontes, por importações feitas de fontes latino-americanas. Esse tem sido um programa a que o Brasil tem dado o máximo de seu apoio.

A zona livre de comércio criada pelo Tratado de Montevidéu e operada através da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc – é um organismo que hoje se desenvolve principalmente apoiado na ação e no respaldo que lhe tem sido dado pelo Brasil. O Brasil tem feito todos os esforços imagináveis, nos períodos de negociações e fora deles, para vencer preconceitos, para não permitir que os países de economia muito débil se intimidem diante dessa abertura de novas perspectivas, de novos horizontes de intercâmbio, e tem conseguido realizar, nesse particular, uma ação que ainda pode ser considerada em fase de semeadura, mas que, na realidade, já nos deixa entrever outras perspectivas para o comércio dentro do hemisfério.

Merece ser especialmente salientado o que fizemos em relação ao México, com o qual não tínhamos, praticamente, contato econômico algum e com o qual abrimos perspectivas as mais promissoras; também o que fizemos no período de negociações da Alalc, no último período de negociações, com o

Chile, com a Argentina e com o Uruguai. As possibilidades abertas com a Argentina estima-se que poderão representar, num prazo muito curto, um aumento de 50% no volume das nossas trocas com aquele país. Essa política de integração latino-americana é uma política lançada com objetivo fundamentalmente comercial. Mas ela não para aí. Oferece também outro aspecto: a integração latino-americana nos permitirá, provavelmente, resolver, em escala adequada, muitos problemas econômicos que um país latino-americano, no âmbito exclusivo de sua própria economia, teria muita dificuldade em resolver.

Hoje os problemas econômicos, para serem solucionados, demandam uma tal soma de recursos e a posse de uma tecnologia tão desenvolvida, que é difícil a um país subdesenvolvido mobilizar, à sua própria custa, recursos para resolver cabalmente um desses problemas. Até há vinte anos atrás esse problema se inscrevia, aos olhos dos estadistas, como um grande dilema entre solução estatal e capital estrangeiro. Uns diziam que para podermos reunir os meios necessários à solução de tais problemas, devíamos entregá-los ao capital estrangeiro; outros temiam o capital estrangeiro por outras consequências que ele traz à economia do país, e preconizavam as soluções estatais. Hoje podemos ter a certeza de que o caminho do capital estrangeiro só é o caminho produtivo quando existe uma coincidência ocasional dos interesses desse capital com os interesses do país que quer desenvolver-se. E a solução estatal precisa ser ampliada para se colocar na dimensão dos recursos econômicos que são indispensáveis ao ataque adequado dos problemas.

Essa expansão, acreditamos poder encontrar através da integração dos esforços dos países latino-americanos. A política, portanto, desenvolvida pelo Brasil em relação à América Latina, não é apenas uma política de estímulo do intercâmbio comercial. É também uma política preparatória de um esforço de integração

econômica entre os países do hemisfério, para que certos problemas possam ser enfrentados na medida justa. É no contexto dessa ideia que se insere para nós a "Aliança para o Progresso". "A Aliança para o Progresso" representa uma política que nos permitirá um desenvolvimento acelerado da economia brasileira, como das outras economias americanas, dentro de um princípio de cooperação geral que encaminhará também a nossa cooperação a outros países que se encontram em níveis de desenvolvimento inferiores aos nossos, como é o caso do Equador, como é o caso do Paraguai, como é o caso da Bolívia e mesmo, em certos problemas, o caso do Uruguai.

A "Aliança para o Progresso" é uma formulação que consideramos muito avançada e na qual depositamos grandes esperanças, porque ela ultrapassou aquela fase de simples financiamento bancário, de projetos econômicos analisados individualmente, e conceituou, pelo contrário, o problema dos países latino-americanos como um problema global que envolve projetos econômicos e projetos sociais. O grande mérito da Aliança é apresentar, pela primeira vez, o pensamento de que cabe uma cooperação internacional, sob a forma de financiamento e de assistência técnica, mesmo para resolver problemas como o da educação, o da saúde pública, o da habitação e outros, problemas que não oferecem aquele caráter de um empreendimento rentável, isto é, cujo produto paga diretamente o financiamento obtido. Essa ideia global, esse conceito de programa ou de plano, em vez dos antigos projetos tratados separadamente como se fossem assuntos de mera concessão de crédito bancário, representou um grande progresso nos modelos de cooperação interamericana e o Brasil tem procurado dar pleno equacionamento a essa iniciativa.

O melhor acordo da "Aliança para o Progresso", que pode ser tomado mesmo como acordo padrão, não apenas para nós, mas para qualquer país latino-americano, é o acordo assinado entre o Brasil

e os Estados Unidos, em Washington, pouco depois da visita do presidente João Goulart, e que tem como objeto a cooperação dos Estados Unidos para o desenvolvimento do Nordeste. É um acordo de caráter global para o financiamento de planos e de programas formulados pelo Brasil, executados por técnicos brasileiros e geridos por administradores do Brasil. Nesse programa, que traduz a nossa própria política para resolver os problemas de uma região, os Estados Unidos inserem a sua cooperação de forma econômica e técnica, sem que nós tenhamos sido obrigados a qualquer formulação do tipo de "comissões mistas", que já consideramos superado na atual fase do desenvolvimento do Brasil.

De fato, quero dizer que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico representou uma grande etapa na nossa própria evolução. Foi ela até que, em 1951 e 1952, praticamente aperfeiçoou a nossa técnica de projetos e lançou os primeiros germes práticos da nossa técnica de planejamento. Mas hoje, e principalmente quando consideramos assim, globalmente, os problemas do país, não podemos insistir mais nessa ideia e temos de evoluir para outra, no caso, a da "Aliança para o Progresso". Creio que aí mencionei o problema da nossa expansão comercial e expliquei em que medida a consideramos relacionada com esse imperativo de desenvolvimento econômico e de crescimento do mercado no nosso país.

Quero, apenas, salientar que isso nos obriga, no plano interno, a adotar uma política correspondente a esse propósito de ampliação e de diversificação, porque o comércio no mundo não obedece aos mesmos critérios e ao mesmo tipo de transações nas suas diferentes áreas econômicas e políticas. Para o Brasil ampliar o seu comércio em todas as direções é necessário que sua política interna comercial também se versatilize e procure adaptar-se a essas várias hipóteses, respondendo a cada uma delas com o mecanismo adequado. No Ministério do Exterior, um

grupo de trabalho, presidido pelo secretário adjunto de Assuntos Econômicos, estudou um mecanismo que permitirá desenvolver o comércio com os países de economia centralmente planificada, adaptando, portanto, a nossa economia de livre empresa a um tipo de intercâmbio para o qual não estamos ainda preparados. Esses estudos continuam, ainda não chegaram a seu termo, sendo seus resultados transmitidos às associações de classe, às Confederações do Comércio e da Indústria, para que tragam a sua contribuição, a sua opinião e depois, então, possamos construir os aparelhamentos adequados.

Autodeterminação e não intervenção

Um outro ponto da política exterior brasileira que nos últimos tempos se acentuou e para o qual desejo também trazer alguns esclarecimentos é a nossa reafirmação do princípio de autodeterminação dos povos. Essa questão adquiriu um conteúdo muito polêmico, pela relação íntima em que ficou com o caso cubano, ao longo da 8ª reunião de consulta realizada em Punta del Este.

Em primeiro lugar, devemos dizer que a posição ao lado do princípio de autodeterminação e do princípio de não intervenção nos Estados é uma posição tradicional da política brasileira e, ao mesmo tempo, podemos dizer, uma posição que não tem mais caráter político, porque se acha codificada no direito internacional de hoje.

Durante muito tempo, o princípio de não intervenção pôde ser tratado como um princípio puramente político, mas, já de longa data, ele se considera uma emanação do próprio conceito de soberania. Ao mesmo tempo que reconhecemos a cada Estado o direito de decidir por seus órgãos de governo sobre os problemas que lhe dizem respeito, afirmamos, como uma decorrência natural, que nenhum outro Estado pode intervir nos negócios internos

do primeiro. Essa conceituação do princípio de não intervenção completa-se com a ideia do princípio da autodeterminação dos povos, isto é, com a ideia de que cada povo, através dos seus próprios meios, tem autoridade para modelar o seu próprio regime, para procurar traçar os rumos e a estrutura da sua própria vida nacional. Nesse particular, penso eu, deveríamos salientar o paralelismo de duas tendências: de um lado, a que reafirma o princípio de autodeterminação e de não intervenção, considerando-o inseparável da própria independência das Nações; e de outro lado, o esforço desenvolvido pelos Estados, sobretudo pelos Estados latino-americanos, para encaminhar os seus povos à prática da democracia representativa.

Têm sido um objeto constante de estudo e de deliberação, nas reuniões internacionais, as medidas que podem ser tomadas pelos Estados americanos, de ordem internacional, para fortalecer a prática do regime democrático entre eles. Entretanto, essa preocupação de fortalecer o regime democrático e implantá-lo, cada vez mais solidamente, na prática dos Estados americanos, podemos dizer que constitui um processo em marcha, um processo de aprimoramento político, que se desenvolve em nosso hemisfério, e que ainda é interrompido periodicamente, em muitos Estados, por fases em que os Estados se afastam da prática da democracia e entram em regime de exceção.

A democracia é uma conquista do progresso social e político. Os povos, à medida que se desenvolvem, à medida que vão conquistando equilíbrio interno e que vão diferençando melhor as fontes do poder real, vão adquirindo a estabilidade que lhes permite a prática da democracia representativa. Se considerarmos assim os países de uma região, os da América, por exemplo, verificaremos que em relação à estabilidade das instituições democráticas, eles não se apresentam todos no mesmo nível. Há uns mais e outros menos adiantados. Naqueles onde a democracia ainda é

vacilante, a interferência dos regimes de exceção, dos golpes de Estado, dos pronunciamentos, é mais frequente; naqueles em que a democracia já se estabilizou, essa interferência é raríssima e chega, em determinados casos, a já parecer impossível. Portanto, a democracia se alcança através de esforço e de aperfeiçoamento. E é esse esforço e esse aperfeiçoamento que os povos americanos têm procurado traduzir em medidas que os auxiliem a avançar nesse caminho.

Até agora, nenhuma vez, os Estados americanos admitiram, e nem poderiam admitir, que o regime democrático passasse a ser assegurado através da imposição de uma autoridade externa a qualquer povo que dele momentaneamente se afastasse. A ideia de que um organismo regional ou um grupo de Estados, tomando o regime democrático como paradigma, pudesse verificar se algum deles estava fora da prática da democracia, e então intervir nesse Estado e impor as instituições democráticas, é uma ideia que jamais foi afirmada. E não o poderia ser, porque na realidade isso seria um processo de criar a democracia por meios não democráticos, isto é, fazendo com que ela, ao invés de surgir da vontade do próprio povo, surgisse de uma vontade estranha a ele, que lhe imporia um determinado regime, descaracterizando, *ipso fato*, o regime democrático que ali se pretenderia preservar. Essa ideia de que a democracia é o alvo para o qual caminhamos, o objetivo a que nos endereçamos, mas a que nos endereçamos pelos nossos próprios meios, pela própria capacidade de nos aproximarmos desses resultados, é uma das verdades cardiais do sistema interamericano.

Jamais se admitiu, jamais se consolidou num documento a ideia de que a democracia pudesse implantar-se num país validamente, se não através do seu próprio povo, se não através dos processos de que o próprio povo pode lançar mão para criar os regimes democráticos. Daí a nossa tolerância sistemática com os países latino-americanos que se afastam do regime democrático

e que nós procuramos trazer de novo ao regime democrático por processos ligados ao intercâmbio, à propaganda das instituições democráticas e às diferentes técnicas de convencimento; jamais pela força e a intervenção. Ditaduras, as mais drásticas, têm-se mantido em países latino-americanos; órgãos da representação popular têm sido silenciados; instituições representativas têm sido fraudadas; governos títeres têm-se estabelecido, algumas vezes ditaduras ostensivas, sem que jamais tivéssemos entendido que era um dever da organização regional a que pertencemos, da família de Estado que integramos, tentar modificar esse estado de coisas e estabelecer uma democracia é um produto histórico que temos de prestigiar, favorecer e respaldar por todos os meios ao nosso alcance, mas, jamais, através de tal processo coercitivo. Essa é que é a noção básica, a que me quero referir para expor os motivos pelos quais o Brasil persevera e tem perseverado cada vez mais na defesa do princípio da autodeterminação dos povos e da não intervenção nos negócios internos dos Estados.

Quero, aliás, fazer uma pequena referência, embora pedindo desculpas pelo tempo: quero referir-me à Declaração de Santiago do Chile, frequentemente apontada como um documento graças ao qual o Brasil e outras nações latino-americanas teriam tornado obrigatória a prática do regime democrático em nosso hemisfério. Não é verdade. A declaração de Santiago do Chile, como o nome indica, é uma declaração. Não é um tratado que tenha estabelecido entre os Estados o dever de interferirem em outros Estados para observar qualquer espécie de requisitos políticos. O que a declaração de Santiago fez e nesse sentido representou um passo à frente, de grande importância na vida internacional foi dar uma série de traços característicos pelos quais pode ser identificado se o regime é democrático ou não.

O conceito de democracia tem sido muito sujeito a deturpações. Os países socialistas proclamam-se democracias

populares; muitos países têm-se afastado radicalmente da democracia, continuando a reivindicar esse título. A ideia que a Declaração de Santiago procurou tornar clara foi o que, na América Latina, entendemos por democracia. Ali, alinhamos, então, sob a forma de oito princípios, os traços característicos da democracia em nosso hemisfério. Na própria fundamentação do instrumento, declaram os chanceleres americanos reunidos na 5ª Consulta que aquela Declaração representava uma etapa na formação da consciência democrática do hemisfério e que ela não se destinava a ser aplicada como um tratado, mas a atuar como um poderoso instrumento de opinião pública, a fim de que os países americanos se dessem conta do que entendiam por um regime democrático e pudessem coordenar sua atividade política no sentido de aperfeiçoá-lo. A Declaração de Santiago do Chile, longe de haver estabelecido um caso de intervenção nos Estados ou da organização regional nos negócios internos de um país, limitou-se a enunciar um objetivo, a exprimir um alvo para o qual todos tendemos, mas para o qual desejamos tender por processos válidos e não por processos que tragam consigo mesmo a contradição de anularem aquilo que pretendem implantar.

A política brasileira de *preservação da autodeterminação* só tem esse sentido, o sentido de que nós, para defendermos a democracia, devemos resguardar a independência dos povos e a sua faculdade de procurarem a democracia por seus próprios meios, sem nos isolarmos dos povos que porventura se afastem da democracia; enfim, com eles mantendo um intercâmbio, para que a influência das nossas instituições, dos nossos processos políticos, da nossa maneira de pensar e de viver, possa pesar sobre todas as áreas políticas em eventual divergência conosco. No fundo de uma política dessa natureza reponta uma confiança no regime democrático e na sua natural capacidade de implantação e de expansão.

Anticolonialismo

Outro aspecto característico da política exterior de hoje é a *posição anticolonialista*. O Brasil sempre foi um país anticolonialista. Nossa posição sempre foi favorável à emancipação dos povos que ainda vivem sob a soberania de outros. Tradições históricas, afinidades de ordem política, sempre robusteceram essa posição na política exterior brasileira. Mas o que faltava a essa posição, e que nos últimos tempos se definiu, foi um caráter de coerência absoluta, isto é, que não tomássemos no tocante à posição anticolonialista, que não admitíssemos em relação à posição anticolonialista, certas exceções. As exceções foram banidas e a nossa posição se uniformizou, passando o Brasil a seguir uma linha de apoio à emancipação dos povos que não desfrutam ainda do regime de autonomia.

Para isso, contribuem vários fatores: em primeiro lugar, a solidariedade que devemos aos povos coloniais para que eles se emancipem e, emancipando-se, possam empreender um desenvolvimento econômico de tipo nacional e aspirar aos níveis de vida a que também aspiramos. Uma das mais velhas ficções do colonialismo foi a afirmação de que o regime colonial desenvolveria os povos para depois torná-los independentes. O que a experiência histórica demonstrou foi o contrário. O regime colonial não tem nenhuma eficiência para desenvolver os povos e sim, pelo contrário, para mantê-los em regime de inferioridade econômica. E assim sendo, os povos têm-se visto obrigados a primeiro se tornarem independentes, para depois se desenvolverem e galgarem os níveis médios da civilização. Essa é uma primeira razão de ordem política. A ela se acrescenta uma outra de ordem pragmática e econômica: na sua maioria, os países coloniais de hoje produzem os mesmos artigos produzidos por nós e pelos outros países independentes tropicais. Por conseguinte, no interesse comum, no interesse da economia dos produtos que os países independentes e as colônias

elaboram e vendem, há conveniência de que se igualem as condições de trabalho entre todos eles. Com a manutenção de regimes que baixam artificialmente o preço dos produtos tropicais nas regiões coloniais do mundo e que o conseguem à custa dos baixos níveis de vida impostos às suas classes trabalhadoras, aquela desigualdade se reflete nos interesses comuns de todos os países produtores de produtos primários.

Se queremos fortalecer essa área da economia mundial, que é a área dos produtos primários, há necessidade de dar pleno apoio às reivindicações dos povos que conosco integram essa área e criar com eles vínculos de solidariedade. Porque é só através dessa solidariedade que nós conseguiremos uma defesa nos nossos interesses comuns. Creio que aí estão as principais características que deveria mencionar no tocante à política exterior do Brasil, tal como a temos procurado desenvolver nos últimos tempos. Entendo que essa política exterior não tem nenhum caráter pessoal. Ela não é, nem a formulação de um homem, nem a formulação de um partido, nem mesmo a formulação de uma elite profissional que, debruçada sobre os problemas políticos e econômicos do mundo de hoje, tenha concluído pela exatidão dessa formulação. Essa política nasce, verdadeiramente, dos interesses e das aspirações do povo brasileiro, interesses e aspirações que só podem ser satisfeitos se preservadas e desenvolvidas as características que enunciei.

Conclusões

Sem preservarmos a paz, não poderemos realizar nenhuma forma do nosso destino nacional. Para preservarmos a paz, temos necessidade de colaborar, de levar a nossa contribuição efetiva a cada um desses problemas de que ela depende, ao problema do desarmamento e ao problema da coexistência. A coexistência é a alternativa para a solução violenta do antagonismo mundial. Se não quisermos a solução violenta, não temos outro meio senão

admitir a coexistência, a menos que optemos suicidamente pelo isolamento de dois mundos, sob a liderança dos Estados de maior poderio econômico em cada um deles. A autodeterminação que hoje pode proteger um outro país, amanhã pode proteger o nosso. A autodeterminação é indispensável para que uma solução nacional proceda do próprio povo e não seja imposta do exterior.

Só uma formulação oriunda da própria consciência nacional e elaborada através das peripécias da história do próprio povo é que adquire autenticidade e pode oferecer um quadro onde esse povo desenvolverá permanentemente a sua vida e o seu destino. A expansão do comércio é a expressão viva da nossa necessidade de acelerarmos o nosso desenvolvimento e nos aponta de uma maneira irrecusável o caminho do ecletismo, porque nós temos necessidade de procurar os mercados novos onde eles se encontrem. Assim como desenvolvemos a área latino-americana, assim também precisamos procurar a área socialista, onde o comércio cresce a uma taxa excepcionalmente alta, abrindo, portanto, perspectivas aos povos que desejam dinamizar as suas trocas. Devemos encaminhar-nos também para a Europa, para a Europa ocidental, cujo comércio cresce, embora nessa área encontremos hoje alguns problemas ligados ao Mercado Comum, para cuja solução também estamos voltados. E temos de buscar, finalmente, através dessa política de solidariedade com os povos subdesenvolvidos, especialmente com aqueles que ainda estão em regime colonial, os meios de formar uma frente de defesa de problemas econômicos, sociais e políticos que nós partilhamos com todos eles.

Acredito que a essa política várias críticas têm sido feitas e que mereceriam um rápido comentário de resposta. A primeira crítica que quero destacar é a de que na política exterior brasileira haveria neste momento um toque de incoerência, pelo fato de procurarmos simultaneamente desenvolver relações com o mundo democrático ocidental e desenvolver relações com o

mundo socialista. E também pelo fato de apoiarmos algumas vezes em assembleias e reuniões internacionais soluções que não são precisamente aquelas preconizadas pelos países líderes do mundo democrático a que pertencemos.

Essa acusação, em última análise, de bifrontismo, é a que me parece mais fácil de eliminar. De fato, o que aqui se discute, o que aqui se decide, é se um país como o nosso deve ou não ter uma política internacional própria. Se um país não possui uma política internacional própria e se ele se coloca em face do mundo numa posição de mero espectador, é natural que sua atitude se resuma em desejar a vitória de uma das partes que se contendem no cenário internacional. Ele não leva a essa contenda nenhuma contribuição; não tem nenhum objetivo próprio; porta-se como o assistente que, num espetáculo esportivo, escolheu o seu partido e deseja a vitória dele e a derrota do partido adversário. Suas relações não podem ser senão de adesão pura e simples a todas as posições tomadas pelo partido por cuja vitória ele se empenha, não participando do cenário onde se desenvolve a luta. Não tendo ele próprio um objetivo a alcançar, sua posição é meramente de cotejo entre duas e de dar o seu apoio a uma delas.

Compreende-se que fosse acusado de incoerência o espectador que, no desenrolar de um espetáculo esportivo, ora se pronunciasse por uma parte, ora se pronunciasse por outra. Mas, a posição é completamente diferente. No momento em que, ao invés de um espectador, esse país passa a considerar-se um participante e, não só um participante, mas um protagonista; que ele passa a considerar que tem também seus objetivos e que, embora esses objetivos o aliem, o aparentem, o reúnam aos objetivos de um dos dois grandes contendores em luta, ele muitas vezes passou a sentir a necessidade de afastar-se de posições tomadas por qualquer um dos contendores e formular suas posições próprias.

Considere-se a política externa da Inglaterra. Nenhum país tem talvez hoje maiores afinidades com a política externa dos Estados Unidos. Mas, o número de pontos em que a política exterior da Inglaterra diverge da dos Estados Unidos é notório e considerável. Considere-se a França: os pontos em que a política da França se afasta da política do país líder do bloco a que pertence, e a que se acha inclusive, filiada pelo Tratado do Atlântico Norte, todos os conhecem de sobejo. A verdade é que essas divergências, longe de traduzirem a ausência de uma solidariedade, apenas exprimem que aquele país, sem ser um simples espectador da política internacional, é um participante dela, com uma causa própria que tem que perseguir e defender. Na perseguição dessa causa, na defesa dos seus objetivos, frequentemente toma uma posição discordante. Essa posição discordante não é uma incoerência, se não aos olhos daqueles que não consigam compreender, ligar por uma linha contínua, todas as atitudes tomadas por aquele país.

Penso que uma outra crítica que comumente se faz à nossa política exterior, é a de que ela poderia implicar numa diminuição da solidariedade ou das relações de cooperação que existem entre o Brasil e os Estados Unidos.

A crítica é também improcedente. Entre o Brasil e os Estados Unidos, existem, desde logo, afinidades fundamentais que derivam da circunstância de que ambos os países se situam no campo democrático. Aspiram um, à conservação e, o outro, ao desenvolvimento das características do regime democrático representativo que praticam. São países que têm um lastro comum no campo político, no campo jurídico, no campo dos próprios valores básicos da civilização. Isso estabelece entre eles uma comunhão e a primeira afinidade. Depois, são países que, pelo fato de se acharem situados no mesmo hemisfério, e de terem um destino comum, serão eventualmente chamados a tomar em comum uma posição militar no caso de virem a sofrer uma agressão

do exterior, notadamente no caso de virem a sofrer uma agressão do bloco soviético.

Não há dúvida alguma de que, na eventualidade de uma agressão do bloco soviético, aos Estados Unidos ou a qualquer país do nosso hemisfério, nos termos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, do qual somos signatários, contribuiremos para o sistema de segurança coletiva que nesse momento se organizará. Por consequência, é natural que a nossa política militar se oriente de acordo com a perspectiva de uma eventual aliança de força com os Estados Unidos. Se o Brasil e os Estados Unidos forem chamados a enfrentar juntos uma agressão continental ou extracontinental, nada impede que a política internacional, cujo objetivo é evitar a guerra sob qualquer de suas formas e criar no mundo condições de sobrevivência para as nações, dentro de condições absolutamente pacíficas, oriente-se dentro de uma linha que, servindo aos objetivos do nosso próprio povo, sirva, na realidade, aos objetivos comuns do mundo democrático a que pertencemos.

A política internacional – poderíamos dizer simplificando um pouco o problema e esquecendo certos aspectos econômicos e sociais – a política internacional acaba onde a política militar começa. A política internacional desenvolve todos os esforços a seu alcance para evitar a guerra. Mas, se a guerra ocorrer, então, daí por diante, o país alinhar-se-á na posição que, historicamente e por força dos tratados de Segurança Coletiva das partes, lhe for apontada. Dentro desse esquema de política internacional que o Brasil desenvolve para garantir a sobrevivência da paz e para permitir a sua consolidação, situa-se justamente a linha independente, graças a qual nós podemos levar uma contribuição.

O reflexo dessa política sobre as relações do Brasil com os Estados Unidos não tem sido negativo. Tem sido, pelo contrário,

altamente positivo, porque o Brasil passou a revelar-se, aos olhos desse grande país amigo, como um elemento ativo do cenário político mundial, que trabalha precisamente naqueles problemas mais diretamente relacionados com a paz, nos quais também os Estados Unidos estão engajados. Em nenhum momento adotou a chancelaria Brasileira qualquer atitude ou qualquer tomada de posição em que pudéssemos perceber algo que se parecesse com um desentendimento entre os Estados e o Brasil, pois não constitui desentendimento entre os Estados e o Brasil, pois não constitui desentendimento a tomada de posição diversa por convicções diversas em face de determinados problemas, quando cada uma dessas posições visa a objetivos comuns.

Eram estas as considerações que desejava fazer, pedindo desculpas de ter sido muito longo, como resultado do desejo de envolver todos os aspectos da questão. Estou à disposição dos Senhores estagiários para responder a qualquer indagação.

PANORAMA MUNDIAL E SEGURANÇA NACIONAL (1963)

*Hermes Lima**

Sua excelência o senhor presidente da República solicitou-me que apresentasse ao comandante e à Escola Superior de Guerra todo seu pesar por não lhe ter sido possível comparecer a esta solenidade inaugural dos cursos da Escola. Contatos inadiáveis em Brasília e importantes tarefas da administração obrigaram-no a cancelar todos os compromissos fora da capital da República para o fim deste mês.

Acha-se o presidente particularmente empenhado no preparo de mensagens a serem enviadas ao Congresso Nacional, propondo reformas e medidas reclamadas, há tanto tempo, pela opinião pública.

Disse o presidente na recente mensagem ao Congresso:

> *Uma política de desenvolvimento na fase atual da nossa formação histórica deve ser uma política de reformas. Os obstáculos ao desenvolvimento, de natureza institucional, surgem de todos os lados. O mais gritante deles está em nossa estrutura agrária, responsável pelo atraso, cada vez*

* Hermes Lima (Livramento do Brumado/BA, 1902 — Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1978). Político, jurista, jornalista, professor e ensaísta brasileiro. Ministro de Relações Exteriores cumulativamente com o cargo de primeiro-ministro (1961-62) e ministro da Fazenda (1963) no governo Goulart. Foi deputado federal por Minas Gerais (1959-61 e 1962-64) e ministro do Supremo Tribunal Federal.

> *mais flagrante, da produção agrícola do país. O sistema fiscal, poderoso instrumento de que dispõe o governo para promover o desenvolvimento e corrigir as injustiças sociais, necessita ser colocado à altura das funções que o Estado tem o dever de desempenhar. O meu governo pretende enviar ao Congresso Nacional, em futuro próximo, um conjunto de Mensagens orientadas no sentido de encaminhar as reformas mais urgentes reclamadas pelas necessidades do país. Sob as denominações genéricas de reformas agrária, urbana, tributária, bancária e administrativa, submeterei todo um conjunto de sugestões a Vossas Excelências, visando a adaptar o nosso quadro institucional aos reclamos de um desenvolvimento econômico orientado por critérios de justiça social.*

Estas palavras do presidente exprimem o reconhecimento de que nosso país se acha sob o impacto de um processo de transformação estrutural que, iniciado há cerca de trinta anos, atinge agora, notadamente em alguns de seus aspectos, aquele momento crítico em que novas soluções se impõem sem mais tardança.

E a população a crescer em tal velocidade que, no fim deste século, teremos mais de cem milhões de habitantes. Empregos, escolas de todos os graus, serviços de saúde e de previdência, terra social e tecnicamente bem aproveitada, infraestrutura capaz de estimular a própria iniciativa empresarial, em suma, nível de vida condigno para a gente brasileira são problemas que só se resolverão com aumento substancioso da renda nacional, com produtividade de elevado grau e com a existência de quadros humanos à altura da missão desenvolvimentista.

Tudo isto impõe mudanças de estrutura, ou seja, aquelas mudanças que, no mundo das relações sociais, servem para aumentar a participação do povo nos bens da cultura e na renda do país. A sociedade brasileira, quanto à distribuição da riqueza,

quanto às possibilidades educacionais e materiais acessíveis ao povo, é ainda muito mais aristocrática que democrática. Está claro que isto se deve às condições de sua estrutura social, dentro da qual um sistema de relações econômicas se estabeleceu, sistema em que o latifúndio, o tipo de economia reflexa fornecedora de matérias-primas e produtos primários, a subordinação do progresso nacional aos planos de investimento estrangeiro constituem alguns dos pontos mais característicos do atraso e da lentidão do desenvolvimento.

Hoje, o país é já diferente, mas o processo de transformação ainda não venceu as etapas decisivas, que agora estamos chamados a enfrentar.

Prosseguindo nestas observações, pelas quais sou o único responsável, direi que, precisamente no momento em que a maturação de alguns frutos do processo de transformação se oferece e se impõe à colheita e ao cuidado da liderança política, vozes se levantam para lançar sobre o trabalho do pensamento organizador uma suspeição ideológica. Acusa-se o governo de infiltração comunista sem se apontar, todavia, um ato sequer para comprovar a denúncia. Como se o comunismo pudesse estar nas pessoas sem se manifestar nos atos. Procura-se desse modo incompatibilizar o governo com a opinião pública estrangeira. Hoje, o libelo é articulado, visando não só efeitos internos como externos. Não é por acaso que certa imprensa estrangeira repete com tanto ardor aquelas acusações partidas de personalidades nacionais e de certos jornais brasileiros. Essa imprensa estrangeira acrescenta ainda ao noticiário, quase sempre infiel e malicioso, o tom de desprezo e de deboche com que se está especializando em tratar aspectos do modo de viver, dos costumes e da psicologia dos brasileiros.

Nosso país não alcançará tão cedo um nível superior de economia se não planificar seu desenvolvimento, se o Estado não liderar os pontos essenciais de referência desse desenvolvimento, se não reformular sua rede nacional de ensino, de modo a se atenderem as exigências culturais, científicas e tecnológicas do progresso, se o esforço nacional não for mobilizado como a grande, a verdadeira base da campanha contra o atraso, contra o subdesenvolvimento. O mais sólido alicerce do desenvolvimento é o trabalho dos brasileiros. Nosso país tornar-se-á dono de seu destino pelo seu trabalho. A ajuda estrangeira de que necessitarmos estará sempre ao nosso alcance, mas essa ajuda só terá sentido nacional se enquadrada num esquema de ação e de objetivos formulados por nós mesmos.

A mobilização do esforço nacional, temo-la de fazer dentro do sistema democrático em que vivemos e do tipo de economia que adotamos. Mas, nem as instituições representativas impedem a adoção de medidas de disciplina econômica e financeira, como o Plano Trienal, nem a economia de livre empresa constitui obstáculo a que os objetivos da planificação sejam alcançados. Seguramente, o Plano Trienal servirá, este ano, na Escola, para tema de estudos e debates, pois trata-se da primeira tentativa equacionada, sistematizada, de planificação de nossa economia, mas da economia para o desenvolvimento, para a participação decisiva do povo nos bens da vida. Sem uma ordem econômica mais justa e mais capaz de produzir riquezas, não teremos a solidez desejada na ordem política. A Segurança Nacional estará comprometida pela fraqueza de seus suportes materiais. E surpresa não será que a própria inteligência se deixe tomar pela perplexidade, pelo pânico e pelo receio do futuro, adotando posições demissionárias de seus deveres nacionais.

O panorama mundial, neste início de 1963, apresenta-se com as mesmas características marcantes dos últimos tempos. Em

primeiro lugar, a Guerra Fria. O Brasil não é um país neutro, porém não participa da Guerra Fria e, por isto mesmo, não pertence a blocos militares. Só pelo Tratado do Rio de Janeiro temos compromissos de natureza militar para a defesa do hemisfério, compromissos ali definidos e que honraremos.

Mas não nos engajaremos nas peripécias da competição ideológico-militar, que povoa a Guerra Fria de tantas situações perigosas e de tantos equívocos lamentáveis.

Nosso país guardará sua autonomia de pensamento e de ação política, autonomia que lhe permite iniciativas no campo do desarmamento nuclear, como o projeto de desnuclearização da América Latina apresentado à última Assembleia Geral das Nações Unidas. Autonomia que lhe possibilita manter relações diplomáticas, comerciais e culturais com todos os povos. Autonomia que lhe impõe tratar dos problemas do comércio exterior à luz de uma reformulação de seu mecanismo, de modo que ele não siga apenas valorizado sob o ângulo das economias industrializadas. É o papel que a próxima Conferência de Comércio e Desenvolvimento terá de preencher, Conferência por cuja realização nos batemos com toda energia.

Um dado só, e que é o seguinte, esclarecerá o essencial do tema em debate. De 1951 a 1960, as exportações dos países industrializados aumentaram de 37,2 para 87,4 bilhões de dólares. No mesmo período, as exportações dos países subdesenvolvidos cresceram apenas de 19,1 para 27,3 bilhões de dólares. Urge relacionar o comércio com o desenvolvimento econômico, pois de um comércio forte é que devem provir recursos substanciais para o desenvolvimento.

Nossa posição em face da autodeterminação dos povos e da não intervenção permanece inalterada. A autodeterminação é princípio de valor moral e político incontestável, pois consagra o

direito dos povos a se regerem pela autoridade fundada na própria vontade nacional. A autodeterminação exprime e projeta o senso de destino comum através do qual os indivíduos se ligam, se reconhecem e se proclamam solidários na defesa de um território, na manutenção de um estilo de vida, no direito a uma experiência cultural e política.

Na mensagem do presidente ao Congresso, o assunto é tratado nestes termos:

> *Temos reconhecido e continuaremos a reconhecer o direito à independência de todos os povos coloniais e a obrigação das Potências administrativas acelerarem os preparativos para a autodeterminação e independência deles. O Brasil atribui, entretanto, grande importância à necessidade de que o processo de nascimento de novos Estados conte com a colaboração das Potências que antes os administravam e se faça ordenadamente, de forma a preservar-lhes a unidade, a autoridade do governo central e a garantir bases que lhes permitam defender-se das formas insidiosas do neocolonialismo econômico e financeiro.*

A não intervenção completa o conceito de autodeterminação. A ideia de não intervenção só poderia ser substituída pela de intervenção. Uma é excludente da outra.

O perigo da guerra nuclear continua pairando sobre a humanidade. São lentos os progressos no campo do desarmamento nuclear, mas a perspectiva de um acordo, embora remoto, autoriza alguma esperança. O acordo de desarmamento nuclear não se realizaria de uma vez. A total aplicação de seus dispositivos levaria provavelmente de cinco a dez anos. O problema da balança de poder exige considerações muito graves e complexas.

É necessário ter em conta que não há, na sociedade internacional dos Estados, autoridade alguma capaz de lavrar decisões compulsórias para a solução dos conflitos de interesse

surgidos. O caminho é a negociação. Por mais lenta que seja, só através dela se podem lograr resultados satisfatórios. Dada a natureza do armamento nuclear, seu custo astronômico e suas consequências catastróficas, todo empenho inicial se dirige para a celebração de um acordo que propicie o controle das armas atômicas e, afinal, sua inutilização. O Brasil tem participado vivamente das atividades da Conferência do Desarmamento em Genebra.

Disse o presidente, no capítulo de sua mensagem consagrado à política externa, que "mesmo no convívio com os outros povos, o primeiro dever do Brasil é para com os brasileiros".

Esta tem sido, na verdade, a linha permanente, tradicional da política externa do Brasil. Esta política é um instrumento a serviço dos interesses e ideais da nação brasileira, no relacionamento internacional em que se integra.

Foi assim ao proclamar-se a Independência, quando lutamos pelo nosso reconhecimento de nação soberana. Foi assim no Primeiro Reinado, e principalmente no Segundo, quando enfrentamos as longas, graves e até sangrentas questões do Prata. Foi também assim na Primeira República, quando Rio Branco liquidou nossas principais questões de fronteira. Foi igualmente assim quando participamos da I e da II Guerra Mundial. E assim é agora, embora em situação histórica e política diferente, quando, ao lado dos problemas de segurança externa, temos de fazer face aos problemas de nossa posição no relacionamento internacional, seja quanto ao comércio, seja quanto às reivindicações do nosso desenvolvimento.

É esta a linha que assegura a continuidade dos ideais e das posições de nossa política externa. É por ela que o presente militante se liga ao passado já vivido e em cujos anais são tão marcantes os exemplos e as lições em que nos podemos inspirar para servir ao Brasil.

POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL (1963)

*Hermes Lima**

Sucede-me não trazer, desta vez, o texto escrito de minha conferência, conforme sempre me habituei a fazê-lo.

É que, na verdade, não esperava ser o conferencista de hoje. Mas, é uma honra para mim encontrar-me, neste momento, abrindo os debates sobre a política internacional, especialmente do nosso país. E quero agradecer a S. Exa. o Sr. Almirante Martini as palavras com que me saudou e os votos que formulou para o sucesso, que espero ter, nas novas funções que, dentro em pouco, passarei a exercer no Tribunal Federal.

A política internacional do nosso país se processa dentro de um contexto de relações entre povos, de modo que ela, para ser compreendida, não se pode isolar das correntes dominantes na vida internacional do nosso tempo.

Ora, a vida internacional do nosso tempo tem algumas características dominantes. E, uma delas, é a chamada Guerra Fria.

A Guerra Fria se iniciou, praticamente, logo depois da segunda conflagração. Os desentendimentos surgiram entre os Aliados e se estabeleceu, entre eles, uma política militar competitiva, de tal

* Hermes Lima (Livramento do Brumado/BA, 1902 — Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1978). Político, jurista, jornalista, professor e ensaísta brasileiro. Ministro de Relações Exteriores cumulativamente com o cargo de primeiro-ministro (1961-62) e ministro da Fazenda (1963) no governo Goulart. Foi deputado federal por Minas Gerais (1959-61 e 1962-64) e ministro do Supremo Tribunal Federal.

maneira que a Guerra Fria passou a constituir o ambiente em que as relações internacionais passaram a processar-se.

Depois de alguns anos de Guerra Fria, podemos indagar hoje o que esta expressão tem significado no curso dos últimos acontecimentos. Primeiramente, parecia que a Guerra Fria era, por força mesmo da sua natureza, uma preparação, um interregno, entre a guerra que terminara e a que, certamente, se iniciaria. De modo que todo relacionamento internacional passou a viver em função da perspectiva de nova conflagração, em face dos termos e das condições em que se processavam as relações entre as grandes potências do Leste e do Oeste. Assim, tanto no Leste como no Oeste a concepção da Guerra Fria foi a de um interregno entre uma guerra terminada a uma guerra a começar. De fato, a interpretação dada pelos marxistas deste tempo, à frente dos quais estava Stalin, afirmava a inevitabilidade das guerras, embora Stalin dissesse que era provável que a guerra se processasse entre os próprios países capitalistas, substituindo-se, assim, o encontro entre as partes do mundo ideologicamente divididas.

Hoje, entretanto, parece que a Guerra Fria não pode ser interpretada unicamente como aquele espaço de tempo que deve mediar entre a última e a nova conflagração. A Guerra Fria pode ter outro sentido, por vários motivos. Entre eles, devido à qualidade e à natureza do armamento atômico. A Guerra sempre foi um instrumento político para se obter vantagens. Nunca ninguém fez guerra para suicidar-se; sempre dela se vale como instrumento para conquistas, vantagens territoriais, políticas e econômicas. E é por isso que dela existe definição clássica, dada por um militar alemão, de que a guerra era a política por outros meios. Quando os meios normais da política falhavam, recorria-se ao meio supremo da guerra. Ora, a guerra de hoje, com os armamentos atômicos existentes, não parece ser mais a política por outros meios, dada a extensão

destruidora de seu resultado, dado o caráter catastrófico que ela assume.

Recordo-me de que, quando por aqui passou Balden, dizia-me ele que a situação se colocou nestes termos: se era exato que os Estados Unidos podiam dar cinco tiros atômicos na Rússia Soviética, também era certo que a Rússia Soviética podia dar dois tiros atômicos sobre os Estados Unidos. Entretanto, o resultado desses tiros, cinco ou dois, seria de tal maneira devastador que, realmente, o problema da guerra como elemento, não de loucura, mas de política, estava ultrapassado pela natureza dos armamentos atômicos. A guerra nunca foi instrumento de loucura, apesar de todas as suas consequências, porque país algum se propõe a destruir outro em troca da sua própria destruição.

No momento atual, com os armamentos existentes, a guerra assumiu tal caráter catastrófico que os sinais do temor que ela inspira estão nesta linha telefônica estabelecida entre o Kremlin e a Casa Branca. Portanto, a Guerra Fria passa a ter uma nova conotação.

Cabe, assim, uma nova interpretação: ao contrário de se considerar a Guerra Fria como um tempo de preparo para uma futura guerra, ela pode ser considerada como uma condição para que os países mais armados, as grandes potências, possam superar a tensão existente e concorrerem, num futuro não muito remoto, para a possibilidade real de coexistência pacífica e competitiva.

Fala-se muito em coexistência. Parece-me que ela é, realmente, uma alternativa. Ela assumiu uma tensão em proporções muito grandes à medida que, no leste europeu e em outros países, a fama soviético-socialista se alastrava. De fato, a coexistência, na prática, começou a existir desde que surgiu a Rússia comunista.

A coexistência estava estabilizada. Eliminá-la, seria eliminar um dos fatores em que ela se configurava, a Rússia soviética. Mas,

a Rússia soviética não foi eliminada. A área soviética socialista foi crescendo, foi-se alastrando, se desenvolvendo, foi-se alargando e, evidentemente, hoje, o fim da coexistência, com a eliminação da área socialista, só parece viável a preço de uma catástrofe que ninguém quer pagar.

Portanto, a coexistência é a alternativa de viver em paz, embora vivendo num regime de tensão sociopolítica. E, conviver em paz significará dar a palavra, não à guerra, mas à competição industrial-científica-educacional; significará dar a palavra ao elemento de que cada grupo pode dispor para que, ao longo do curso da história contemporânea, se possa, realmente, fixar um novo tipo de civilização em que as duas correntes, como tem sucedido em outras fases da história, possam concorrer para a elaboração de um novo tipo de vida política, econômica e social.

Isso significaria, de maneira muito sumária e aparentemente paradoxal, que através da coexistência competitiva e pacífica, cuja arma seria a paz, poderíamos assistir à democratização do mundo comunista e a socialização do mundo capitalista.

É dentro desse contexto que a política internacional do Brasil tem de se processar. O Brasil e nenhum país pode inventar um mundo para praticar a sua política internacional. A política internacional de cada país é como um fio condutor, através do qual as suas relações com outros países se estabelecem da melhor maneira aos seus interesses.

Isto é a política internacional.

Dentro desse contexto, em linhas gerais, acabo de me referir à política internacional do Brasil. Ela se desenvolve através de alguns aspectos característicos. O primeiro deles, é o da defesa da paz, da coexistência que nos possa levar a uma compreensão, a um entendimento e, não, da coexistência que nos possa levar à guerra catastrófica. Se os países quiserem eliminar as armas

atômicas do processo da guerra, é possível que a guerra volte a ser um instrumento de política por outros meios.

Mas, torno a acentuar: como a guerra nunca foi um ato de loucura, mas sempre foi ato político à procura de vantagens de qualquer espécie, é claro que, quando esse meio político deixa de oferecer essas vantagens, há que se socorrer de outros meios para obter as metas desejadas no procedimento da vida nacional de cada povo.

Então, como disse, a primeira das posições do nosso país, em face da conjuntura internacional, é a da defesa da paz. A defesa da paz, antigamente, podia ser uma posição lírica, meramente ideológica, meramente sentimental; entretanto, a defesa da paz, hoje, seja ela tomada pelos Estados Unidos ou pela Inglaterra, pela Rússia ou pelo Brasil, ou pelo Vietnã, ou pelo Paraguai, ou pela Nicarágua, por país que seja pequeno ou grande, forte ou fraco no mundo, a defesa da paz não mais é problema lírico, sentimental; é problema de sobrevivência, sempre que a guerra se relacionar com as armas atômicas existentes. Logo, a defesa da paz implica, necessariamente, no desarmamento, não imediato e total, mas, pelo menos, na possibilidade de colocar fora de uso as armas atômicas, seja pela fiscalização do seu fabrico, seja pela destruição das até agora armazenadas. Neste sentido, a atividade de nosso país tem sido enorme, constante, segundo linha coerente, que acaba de ser manifestada na Conferência do Desarmamento, onde os oito países que dela fazem parte – que são, genericamente chamados países não alinhados – se dispuseram a propor sugestão para a fiscalização, inspeção e controle dos armamentos atômicos.

Esses oito países tinham uma proposta tecnicamente muito bem feita... O que se segue tem, relativamente, um tom confidencial, mas pode ser dito aqui. A proposta era bem apoiada em dados científicos fornecidos pela delegação da Suécia e só os oito países a conheciam, inclusive a Índia. Fixava um certo número

de inspeções e deixava às duas grandes potências – Estados Unidos e Rússia – a liberdade de distribuírem estas inspeções a cada ano, conforme entendessem. Neste sentido, todo um estudo técnico de primeira ordem foi preparado.

Entretanto, a proposta deixou de ser apresentada porque o embaixador da Índia deu conhecimento dela à delegação norte-americana que, por sua vez, deu conhecimento à delegação da Rússia, de modo que, antes que qualquer medida pudesse ser proposta, a delegação sueca, sob a pressão que recebeu, retirou o seu estudo.

Em estando fora a Índia, é claro que a autoridade do grupo estava diminuída, surgindo, pois, dentro dele, uma divergência para tornar inoperante tal proposta.

Estes são os fatos. O que podemos deduzir deles? Deduzo pessoalmente que, no momento, nem os Estados Unidos, nem a Rússia, estão interessados em pararem as experiências atômicas. Naturalmente, tendo ambos experiências em curso, ligadas ao problema da respectiva segurança nacional, não querem encerrá-las. Assim, é patente que a inspeção do armamento atômico não pode, ainda, ser efetivada, porque, verdadeiramente, nem os Estados Unidos, nem a Rússia estão, no momento, interessados em que estas experiências sejam paralisadas.

O outro problema a que a política internacional do Brasil se atém é o princípio da não intervenção. Ao contrário do que se supõe, o princípio da não intervenção não é coisa nova. Ele vem de longe e podemos afirmar que é um princípio gerado nas entranhas da vida internacional do continente americano.

Realmente, as condições do continente americano ofereceram, desde o início da independência econômica, técnica e financeira dos países europeus e dos Estados Unidos, situação concreta dentro da qual o princípio da não intervenção pudesse ser recebido e, afinal,

formulado como orientação política, segundo a qual, a nenhum país cabe o direito de intervir na vida interna de outro, seja esta qual for.

O direito internacional clássico admitia a intervenção. Reconhecia este direito nas seguintes condições:

1. para a defesa própria de circunstâncias que não deixavam outra alternativa, como caso de ocupação de um país por motivo de guerra;

2. pelo exercício de um mandato resultante de tratados que assegurem a intervenção coletiva. Muitas intervenções se fizeram, no mundo, na Ásia, África, sobretudo nos países do Norte da África, na base de compromissos que governos apáticos, inexpressivos e corruptos faziam com potências para a proteção de seu respectivo país;

3. no caso de serem negadas garantias aos estrangeiros, inclusive com recurso de arbitramento; no caso de desaparecimento, por completo, da ordem interna; no caso de caos ou anarquia estabelecida em determinado país;

4. no caso de pedido do próprio Estado; e

5. no caso de intervenção baseada em tratados multilaterais.

O direito internacional, portanto, sempre reconheceu o direito de intervenção de um Estado em outro, desde que certas condições ali se realizassem como propiciadoras dessa intervenção.

A verdade é que, como toda a história da Ásia, da África e da América, a expansão dos mercados, das colônias e dos interesses das grandes potências, as levaram a intervir pelo mundo afora, de maneira radical na Ásia e África, e de uma maneira episódica, também, na América.

Foi em face desse direito que as grandes potências se consentiram intervir em Estados que não estivessem em ordem, estivessem anarquizados, não honrassem seus compromissos ou fossem invadidos por potência inimiga.

Em vista desta situação é que, em 1826, surgiu na América a doutrina de Monroe que, como sabem, era contra a intervenção de países europeus nos Estados americanos. Essa doutrina, porém, não foi praticada ao pé da letra. De início ela significava apenas uma orientação. De fato, a França interveio no Rio da Prata em 1838-1840; aí intervieram a França e a Inglaterra em 1845-1849. Em 1888, a França ocupou, temporariamente, Vera Cruz. E houve a invasão do México, feita ao tempo de Napoleão III, pelo arquiduque Maximiliano.

Vemos assim que a doutrina de Monroe funcionou mais como um ponto de referência ideológico de política exterior americano do que, realmente, durante longos e longos anos, como uma profissão de fé que pudesse arremeter os Estados Unidos contra todas estas intervenções verificadas na América. É claro que isso se explica pela própria condição de vida dos americanos naquela época.

Em 1907, na Conferência da Haia, apareceu interessante versão do princípio da não intervenção, que era: não devia haver nenhuma intervenção para cobrar dívidas. Isto porque muitas das intervenções eram feitas na suposição de que a dívida não seria honrada. Então, este era um pretexto para ocupação de alfândegas, do território, enfim, para ocupação militar longa dos países mais fracos. Uma intervenção para cobrança de dívida foi feita em 1903, na Venezuela.

Mas, mesmo na Conferência da Haia, o princípio da intervenção era tão arraigado na consciência política das grandes potências que a convenção ali votada dizia que o princípio da intervenção não

se aplicaria ao problema de cobrança de dívida, mas, desde que um país recusasse a responder a uma oferta de arbitramento, ou aceitando-a, tornasse o mesmo impossível de executar-se, seria lícito o direito de intervir.

Nenhum Estado americano ratificou essa convenção da Haia. Vê-se bem que o princípio de não intervenção é americano, surgiu do contexto da vida americana, porque foi onde primeiramente pôde ser pensado e formulado, em face da própria existência de muitos países independentes, mas fracos econômica, financeira e industrialmente. Na África não havia ainda este problema de países que tivessem um contato cultural e político mais íntimo com as potências ocidentais, de modo que a África não formou – como formamos desde o início do continente americano – uma família cultural orientada pelos mesmos ideais políticos. Eis porque o princípio da não intervenção se qualificou na América. Este conceito de que não deve haver intervenção, em hipótese alguma, independentemente da estabilidade ou da instabilidade do país devedor, apareceu formulado de maneira absoluta e completa na obra do jurista argentino Carlos Calvo, em 1868. Foi ele quem teve a honra de formular, em primeiro lugar, o princípio da não intervenção, hoje vigente na vida americana.

Em 1868, dizia ele: "não pode haver intervenção mesmo que haja estado de instabilidade política ou anarquia, mesmo que não se pague dívida".

Tanto assim que, depois, muitos países americanos, ao estabelecerem contratos de concessão, inseriam cláusula, chamada Cláusula Calvo, pela qual não se dava à concessionária dos serviços públicos o direito de intervir para cobranças de dívidas ou por instabilidade política.

Tivemos, depois, a Conferência de Havana, em 1928, à qual compareceu o presidente dos Estados Unidos. O ponto crítico

dessa conferência foi o problema da não intervenção absoluta. Nela os Estados Unidos, como grande potência com mentalidade de grande potência, quiseram fazer uma ressalva dizendo que não era possível abrir mão do que se poderia denominar uma intervenção protetora, garantidora.

Só em 1933 a política de boa vizinhança de Roosevelt repercutiu de forma extraordinariamente favorável em toda a América Latina. Pensamos hoje que esta política de boa vizinhança foi formulada expressamente para a América. Não o foi, porém, a política de boa vizinhança, no pensamento do discurso inaugural do presidente Roosevelt, foi política para ser praticada com o mundo inteiro. Tanto que o texto é o seguinte:

> *No campo da política internacional, dedicarei a esta nação a política da boa vizinhança.*
>
> *O vizinho que, resolutamente, respeita a si mesmo, é porque assim procede e respeita os direitos alheios.*
>
> *O vizinho que respeita suas obrigações e respeita a santidade dos acordos, não só no muro dos vizinhos, mas convivendo com os seus vizinhos.*
>
> *Agora sabemos, como nunca antes da nossa independência o haviam sabido, que não devemos apenas tomar, mas igualmente, dar.*

Através dessa política, os nossos poderosos vizinhos do norte acabaram aceitando integralmente o princípio da não intervenção, princípio que rege a vida americana e que deve reger estes tempos conturbados que atravessamos.

Mas, a vida internacional, que é a expressão da vida política no sentido do relacionamento entre os Estados, não é estática, é dinâmica, e novos fatos podem surgir e novas circunstâncias podem aparecer. Estas circunstâncias aparecem com a possibilidade da expansão ou da agressão comunista na América Latina. No

equacionamento prático do princípio da não intervenção entra este fator novo, que leva o continente a duas reuniões de extrema importância: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, chamado de Tratado do Rio de Janeiro, e a Carta de Punta del Este.

Diz o Tratado do Rio de Janeiro que as partes contratantes se comprometem a submeter toda controvérsia surgida aos métodos de soluções pacíficas e a procurar resolvê-los entre si, pelos processos vigentes no sistema interamericano, antes de se referir à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas; diz mais que as partes contratantes concordam em que qualquer ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos eles e, em consequência, cada um se compromete a fazer face a este ataque. No art. 6º diz:

> *Se houver violabilidade da integridade do território ou da soberania ou da independência política de qualquer Estado americano, que for atingido por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, o órgão de consulta, que é constituído dos ministros de Exterior, reunir-se-á imediatamente a fim de adotar as medidas que, em caso de agressão, devam ser tomadas em auxílio ao agredido ou em qualquer caso que convenha tomar para defesa comum e manutenção da Pátria e segurança do continente.*

Pelo Tratado do Rio de Janeiro, o Brasil assumiu compromissos não só de ordem política, como de ordem militar.

Por mais de uma vez, a mim me tocou expressar, como ministro de Estado das Relações Exteriores, que o Brasil reafirmava esses compromissos e estava pronto a cumpri-los à hora em que fosse necessário. E esta é, realmente, a firme disposição do governo.

Ainda mais: não repudiamos os compromissos resultantes do Tratado do Rio de Janeiro; ao contrário, os sustentamos e estamos dispostos a honrá-los em qualquer emergência.

Depois do Tratado do Rio de Janeiro, aparece o problema de Cuba, que traz elemento inteiramente inexorável ao relacionamento político internacional do continente americano. Surgindo o regime marxista-leninista em Cuba, considerou-se, desde logo, que esse regime não podia conviver com os princípios do regime republicano-democrático-representativo que os Estados americanos, pelo menos teoricamente, sempre estiveram firmes em adotar. Então, por iniciativa da Colômbia, realizou-se a VIII Reunião de Consulta, composta pelos ministros das Relações Exteriores dos Estados americanos.

Em Punta del Este, se disse que havia uma ofensiva comunista na América e que esta ofensiva ameaçava a unidade continental e as instituições democráticas do hemisfério; que esta ofensiva comunista se estava intensificando; que os princípios comunistas são incompatíveis com os do sistema interamericano; que os Estados americanos combatiam o comunismo, mas afirmavam o princípio da não intervenção e o direito de os povos se organizarem livremente, através de eleições livres e sem interferência estrangeira. E mais: proclamou-se o repúdio a medidas repressivas que, com o pretexto de isolar ou de combater o comunismo, possam facilitar o aparecimento ou fortalecimento de doutrinas e métodos reacionários que pretendam suprimir as ideias de progresso social e confundir com a subversão comunista as organizações de sindicatos e os movimentos político-culturais autenticamente progressistas e democráticos.

Estabelecidos estes princípios, passou-se às resoluções. A primeira delas encarregava o Conselho de Segurança da Organização dos Estados Americanos de estabelecer uma Comissão

Consultiva Especial de Segurança, composta por peritos na matéria, a fim de assessorar os Estados-Membros que desejassem – e solicitassem – assistência para combate ou repressão comunista.

Tivemos, há pouco tempo, uma pequena escaramuça na Organização dos Estados Americanos, a respeito da Comissão Consultiva Especial de Segurança. Essa Comissão, como organismo autônomo, independente dos Estados, com movimentos próprios para ir a qualquer país que desejasse, fazer as investigações que quisesse, põe em evidência o problema político da própria soberania do país visitado. Sem qualquer consulta prévia a determinado país, vai a Comissão investigar sobre atividades comunistas, como mandatária da OEA, dentro de suas fronteiras. A resolução da OEA não dá à Comissão, de maneira categórica, o direito de interferir ou de investigar em países que não solicitarem suas gestões. Entretanto, seu texto dá à Comissão uma tal autonomia de movimento que, na prática, poderia levar à conclusão de que os Estados visitados tivessem pedido o seu auxílio. Por este motivo, votamos contra à nova reformulação que se queria dar à Comissão Consultiva Especial de Segurança. De fato, o problema de combate ao comunismo é interno, a não ser que ele se configure em termos militares. Se configurado em termos militares, é claro que o Tratado do Rio de Janeiro terá de ser posto em ação. Configurado como doutrina política, porém, como partido político, ou propaganda política, o problema é interno, cabendo a cada país a capacidade de resolvê-lo.

O argumento de que os países pobres e que estão mais sujeitos à propaganda comunista pode servir de pretexto para o incentivo ou a manutenção de governos ditatoriais, prejudicando a evolução da democracia no continente. Na América, pelo menos, os países mais fracos têm os governos mais fortes, de aspecto ditatorial e absoluto, que empregam terríveis processos de perseguição política, muitas vezes sob o pretexto de combater o comunismo.

De modo que o problema de repressão policial, repressão à subversão comunista ou à sua propaganda, através dos meios internos à disposição de cada governo, é problema praticamente resolvido na América, e de maneira absoluta e ditatorial nos países mais fracos.

Também não votamos, em Punta del Este, a favor do rompimento de relações diplomáticas com Cuba. E não o fizemos porque pautamos nossa conduta pela defesa do princípio de não intervenção. Essa atitude não impediu que, no caso dos armamentos atômicos, armazenados pelos soviéticos em Cuba, o Brasil tomasse atitude clara e firme contra a sua existência, embora naquele dado momento e dentro da crise – e é difícil pensar com cabeça fria dentro de uma crise – tivéssemos tomado a resolução de não votarmos a respeito do parágrafo 2º, porque ele nos parece permitir a intervenção militar sumária. De outra parte, acreditamos que as portas do entendimento não poderiam ser fechadas, pelo menos com o voto do Brasil, que é país adulto em política internacional, país amadurecido, que teve capacidade de resolver os seus problemas internacionais no Rio da Prata no momento em que nossas fronteiras estavam a 2.000 km de centros mais povoados e adiantados e dos centros militares do país. Como, com essa experiência toda, poderíamos ter o direito de fechar, naquele momento, com o nosso voto, as portas dos entendimentos?

O que resulta, hoje, ao se lerem os pronunciamentos da delegação do Brasil na Carta de Punta del Este, é a lucidez, a precisão admirável com que o Delegado do Brasil viu o problema político que então se colocava. Como viu ele este problema? Viu claramente que o problema de Cuba não era mais, àquela altura, exclusivamente pan-americano; o problema de Cuba houvera transcendido os limites da vida pan-americana para situar-se no contexto da política internacional, aquecida pela Guerra Fria.

Foi o que o Delegado do Brasil acentuou: procurar resolver o problema de Cuba como se fosse exclusivamente americano já não era mais possível naquela altura. E o Delegado do Brasil viu, com lucidez e clarividência, que o problema não se poderia colocar nestes termos; que era problema internacional, entrando em jogo todos os triunfos que a política internacional do momento utiliza. Neste sentido, as declarações do nosso delegado, professor San Tiago Dantas, foram realmente de uma extraordinária precisão. Foram declarações que honram o amadurecimento da mentalidade política internacional do país. Disse ele:

> *No mundo moderno, a luta entre Ocidente e Oriente tornou-se expressão de antagonismo entre Democracia e Comunismo internacional e nenhum Estado que deseje preservar suas instituições livres pode deixar de enfrentar, neste terreno, também o desafio.*

Era esta, de fato, a impressão formada no espírito dos nossos contemporâneos quando se restauraram, terminada a última guerra mundial, os desentendimentos que culminariam nas grandes tensões internacionais dos nossos dias.

A nova realidade que precisamos encarar em toda sua extensão e profundidade é que a Guerra Fria, ao invés de ser uma simples etapa, parece constituir uma forma permanente de convivência, da qual sairemos apenas quando a evolução dos acontecimentos houver superado as formas presentes de antagonismo que contrapõem ocidente e oriente.

Nenhum pensamento político internacional mais à altura da situação mundial que vivemos foi expresso na Conferência de Punta del Este, do que o do professor San Tiago. Ninguém exprimiu uma noção tão perfeita da realidade internacional. E disse mais que não acreditava que o caso de Cuba pudesse ser examinado e discutido como se ele se situasse fora da história contemporânea, nos limites

de um território ideal em que os acontecimentos se processassem sob a influência de causas e circunstâncias puramente americanas.

De modo que esse episódio tão discutido da vida internacional do Brasil teve, realmente, a justificá-lo, razões as mais objetivas. Razões as mais concludentes.

Creio que já tomei bastante tempo e a matéria essencial parece-me que está expressa nas palavras com que acabo de percorrer alguns aspectos da nossa política internacional. Quero, mais uma vez, agradecer à Escola Superior de Guerra e ao seu comandante, a honra que me deram convidando-me para inaugurar esse ciclo de conferências sobre a política internacional.

SISTEMAS MUNDIAIS E REGIONAIS DE SEGURANÇA (1962)

*João Augusto de Araújo Castro**

1. Introdução

Antes de abordar os diferentes aspectos do tema que me foi proposto, desejaria precisar dois pontos. Em primeiro lugar, frisarei que falo a título exclusivamente pessoal, sem que minhas palavras envolvam qualquer responsabilidade do governo ou do Itamaraty. Esta precisão, que julgo oportuna, permitir-me-á maior despreocupação e uma dose consideravelmente maior de liberdade. Prometo, entretanto, não abusar nem de uma nem de outra, nem da despreocupação, nem da liberdade.

Em segundo lugar, devo dizer, que me pareceu inútil ou desnecessário proceder a uma análise minuciosa dos mecanismos regionais de segurança. A Escola possui em seus arquivos e em seu acervo monografias que deram completo e exaustivo tratamento a matéria. Dentro dos limites de tempo que me são impostos e sem querer violá-los, procurarei dar ênfase ao temático e não ao

* João Augusto de Araújo Castro (Rio de Janeiro/RJ, 1919 — Washington, D.C., 1975). Ministro das Relações Exteriores no governo Goulart (1963-64). Foi embaixador do Brasil na ONU (1968-71) e nos EUA (1971-75). Em 1963, chefiou a delegação do Brasil à XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, defendendo na oportunidade sua política dos "Três D": desenvolvimento, desarmamento e descolonização.

tópico, traçar um quadro geral do problema da segurança, sem que isso exclua uma particularização eventual neste ou naquele ponto que, no momento, se afigure de especial interesse. E é óbvio que no período adicional desta reunião, na parte destinada aos debates, estarei à disposição dos senhores ouvintes, para todo e qualquer esclarecimento que se situe dentro de minhas forças e de minhas possibilidades. Por outro lado, devo dizer que estou consciente das dificuldades existentes, num momento em que os grandes temas da política exterior passaram dos silenciosos gabinetes de nossa chancelaria para a área dos francos e apaixonados debates públicos, que diariamente repercutem na imprensa, no Parlamento e nas diferentes camadas da opinião nacional. É essa situação nova – de interesse e vigilância pelos rumos de nossa política exterior – que procurei fixar, ao empossar-me, no dia 4 de dezembro do ano passado, no cargo de secretário-geral adjunto para organismos internacionais:

> *O dever da diplomacia brasileira não é apenas o de representar o Itamaraty e exprimir os seus pontos de vista. O dever da diplomacia brasileira é, sobretudo, o de, através do Itamaraty, representar o Brasil, com seus anseios e reivindicações, suas dúvidas e suas apreensões. Diplomacia não é um fim em si mesmo, mas um meio, um método para a consecução de determinados fins. Nenhuma diplomacia será válida, viável e mesmo respeitável se não for representativa do país e do povo que a desenvolvem. É por isso que permanentemente deveremos lutar para levar o Itamaraty bem para o centro da vida nacional, com o pensamento vivo de que o que aconselharmos e resolvermos no silêncio de nossos gabinetes de trabalho somente terá consistência e permanência se recebermos a inspiração permanente da opinião pública e de todas as camadas da vida brasileira, onde agora se materializa um forte e salutar interesse pelos problemas de nossa política externa, que pertence hoje ao país em sua totalidade. Isso nos privara*

> *de uma boa parte de tranquilidade passada, quando nossos assuntos não suscitavam paixões e controvérsias, mas isso nos proporcionará poderosos elementos de estímulo e orientação, na execução de uma política viva e atuante num mundo que se transforma dia a dia, com uma multiplicidade de problemas novos e de extrema complexidade. Quando entrei para o Itamaraty, há 21 anos, prevalecia no país a impressão de que a Casa era praticamente infalível em seus atos, opiniões e julgamentos. Mas honestamente devemos perguntar-nos se nossa infalibilidade de então não era um mero reflexo da profunda indiferença com que a nação acompanhava nosso trabalho, a não ser em alguns momentos críticos da tensão internacional. O Itamaraty era considerado mesmo uma pasta à margem da realidade política, o detentor de uma tradição de bom senso e estabilidade num país em fermento e ebulição. Havia, mesmo, em muitos de nós o pensamento de que o Itamaraty era uma organização perfeita, que o país talvez não merecesse. É bem diversa a situação de hoje, quando nossos erros e omissões aparecem frequentemente em colunas dos jornais e quando somos os primeiros a reconhecer que, não obstante os resultados alcançados com a última Reforma, ainda não estamos perfeitamente aparelhados para defender, em toda sua complexidade, os interesses de um país que cresceu muito além de nossas expectativas e, talvez mesmo, além de nossos desejos secretos.*

Acrescentarei agora – para tranquilização de alguns receios e apreensões – que não existe hoje país maduro ou consciente em que a política exterior não seja um tema de vivos e permanentes debates. O interesse que existe pelos rumos de nossa política exterior, os debates que se suscitam, as divergências que se manifestam são assim indicativos de uma nova posição de maturidade.

2. Panorama mundial

2.1. Dualidade e multiplicidade

É coisa extremamente difícil traçar um quadro da situação internacional, com sua crescente complexidade e com a multiplicidade de suas componentes e seus antagonismos. Será, em suma, extremamente difícil precisar se caminhamos para a paz ou para a guerra.

Seja dito, em primeiro lugar, que somente mediante uma simplificação deformadora se veria no mundo atual, em termos nítidos, em contornos perfeitamente definidos, apenas o grande conflito entre o Leste e o Oeste, entre as nações ocidentais, vinculadas à Otan, e o mundo socialista, adstrito ao Pacto de Varsóvia. Na realidade, à margem desse conflito e sofrendo seu impacto e sua influência, subsistem inúmeros fatores e circunstâncias que compõem a crise atual e o quadro geral da Guerra Fria. Nem tudo é Leste e Oeste no mundo atual, nem as coisas necessariamente se apresentam em termos de preto ou branco, de oito ou oitenta. Seria de fácil compreensão a crise, se pudesse ser concebida em termos de tão simétrica polarização de interesses. Ao lado do conflito entre o Leste e Oeste, entre a democracia e o comunismo, lavram os antagonismos latentes e inconciliáveis entre o Norte e o Sul, entre as nações altamente industrializadas, de um lado, e as nações subdesenvolvidas, do outro; entre os interesses das Grandes Potências e as necessidades das potências menores e, como o Brasil procurou demonstrar na Conferência do Desarmamento, em Genebra, entre o mundo armado e o mundo não armado. A experiência tem demonstrado que, em certos problemas essenciais da Guerra Fria, nem sempre é impossível um acordo tácito e tático entre os Estados Unidos da América e a URSS, que lideram as duas grandes coalizões. Pense-se em Suez,

e na Declaração Conjunta Zorin-Stevenson sobre Desarmamento. Observem-se as *nuanças* e entretons de opinião e de posição entre os diferentes países da Otan, no tocante à política a adotar-se perante a URSS e sua tendência inegavelmente expansionista. Pense-se na posição britânica, que tende a aproveitar todas as oportunidades no sentido da retomada de um diálogo com a União Soviética, sobre os temas da paz e do desarmamento, e ponha-se a mesma em confronto com a linha rígida da Alemanha Ocidental ou com a cautela reticente de De Gaulle. Pense-se no profundo dissídio ideológico que subsiste entre a URSS, de um lado, e seu aliado chinês, do outro. Prevalecem dissensões e divergências dentro de cada um dos blocos, que não são tão monolíticos e compactos quanto pareceriam a uma primeira vista. Pense-se nos diferentes matizes de opinião dos países ocidentais em relação aos problemas coloniais e tenha-se presente que, na questão de Angola, durante os debates da última Assembleia Geral, os Estados Unidos da América votaram contra o obstinado ponto de vista de outro membro da Otan, Portugal. Na realidade, o mundo de hoje, para bem ou para mal, não está dividido simplesmente em duas grandes fatias ou dois grandes blocos. Há correntes e subcorrentes, blocos e sub-blocos, dissensões internas, cismas e heresias. As mesmas diferenças de opinião, e em grau ainda mais acentuado, se perceberão entre os países neutros e não alinhados. Basta mencionar as divergências entre a Iugoslávia e a República Árabe Unida, de um lado, e a Índia e Camboja, do outro, nas reuniões do Cairo e Belgrado, em junho e em setembro de 1961.

2.2. Caráter Parlamentar da ONU

Lance-se um olhar sobre a Assembleia Geral da ONU e verifique-se que o órgão assumiu uma posição verdadeiramente parlamentar, com todas as incertezas, vicissitudes e dificuldades inerentes aos corpos de deliberação coletiva. Há uma direita

e uma esquerda, um centro, uma centro-direita e uma centro--esquerda, manobras de processo, tentativas de obstrução, reptos e interpelações, negociações de votos, barganhas políticas, concessões táticas. Com 104 membros, a Assembleia Geral se tornou representativa do mundo em que vivemos, e a situação de hoje difere fundamentalmente da situação que vigorou de 1948 a 1953, quando, sobre qualquer problema importante de caráter político, quase que se poderia determinar de antemão a distribuição de votos entre os afirmativos, negativos e abstenções. A admissão em massa das novas nações africanas e asiáticas veio alterar profundamente a composição política da Assembleia, que parecia, há alguns anos, tender a assumir o papel de uma Assembleia de grande coligação ocidental. E não se perca de vista a pressão moral que a Assembleia, hoje representativa de um estado de espírito universal, passa a exercer sobre as grandes Potências, outrora despreocupadas, sobre os grandes temas da paz, do desarmamento e da segurança coletiva.

2.3. Ideologia e Poder

Desejo fazer uma referência ao aspecto ideológico do conflito Leste-Oeste. O Ocidente fez permanentemente aos comunistas o cumprimento, que eles não merecem, de apresentá-los como fanáticos de uma ideia ou de uma ortodoxia econômica, quando temos a convicção de que as ideias e os princípios são utilizados pelos comunistas como armas e instrumentos de uma política extremamente dúctil e flexível, amoldável e adaptável a um sem número de situações diversas. O fanatismo comunista se vincula a seus objetivos e não às suas ideias. O marxismo-leninismo é, assim, o instrumento de uma política e não uma estrita finalidade. Invocarei, a esse respeito, a opinião de Mao Tsé-Tung, e cito suas palavras textuais:

> *Se estudamos o marxismo, não é por causa de sua literatura ou porque possa emprestar-nos uma mágica capaz de conjurar o diabo. O marxismo não é belo nem mágico. É simplesmente útil. Há pessoas que pensam ser ele uma panaceia para todos os males, e essas pessoas o tomam por dogma. É preciso dizer a essas pessoas que seus dogmas valem menos do que o estrume: o estrume serve para fertilizar a terra, e o dogma nem isso consegue.*

E conservei bem presentes as palavras ouvidas de um alto funcionário chinês, quando de minha estada em Pequim, em agosto do ano passado:

> *O marxismo é apenas um instrumento da Revolução Chinesa. A China é mais importante do que o marxismo. A China é mais importante do que qualquer doutrina.*

São, sem dúvida, altamente reveladoras essas palavras de líderes chineses, acoimados por todos, inclusive pelos russos, de um fanático dogmatismo, alheios e cegos às realidades da política internacional. A ênfase colocada pelos ocidentais no aspecto puramente ideológico do conflito Leste-Oeste faz que, às vezes, deixemos de dar a devida consideração à pura e simples *política de poder*, seguida, implacável e inexoravelmente, pelo bloco comunista. O Ocidente não está em luta com hordas fanáticas ou com róseos idealistas, mas com seres humanos, com as qualidades e defeitos dos homens frios e realistas, extremamente hábeis no manejo das ideias e dos *instrumentos* à sua disposição. E, como notou Toynbee, o comunismo não é senão uma heresia ocidental. Se os ocidentais relerem os seus próprios livros de filosofia política e de técnica do poder, aprenderão neles muito mais do que em Lenin e em Stalin a respeito dos métodos e das táticas do comunismo internacional.

2.4. A Paz e a Guerra. O eterno problema do desarmamento

Seria extremamente precário tentar uma avaliação mais ou menos objetiva da posição relativa dos dois blocos em função dos antigos princípios da *balance of power* ou "equilíbrio de Poder". O aparecimento de vastos arsenais de armamento nuclear e a elaboração teórica do conceito da *deterrence*, que talvez pudéssemos exprimir em português pela palavra "dissuasão", trouxeram tantos elementos novos e complexos ao problema que sobre ele somente alguns especialistas de estratégia nuclear conseguem raciocinar com alguma plausibilidade e alguma margem de segurança. Nada mais instável e volúvel do que a tecnologia de nossos dias, e uma súbita e inesperada descoberta de laboratório pode, do dia para a noite, alterar profundamente os termos da presente equação de poder. Esses novos fatos e circunstâncias conduziram à presente situação, que é absolutamente paradoxal: hoje, são justamente as duas superpotências as que se sentem mais ameaçadas em sua vida e em sua segurança. No mundo de hoje, o poder não mais produz a segurança e a paz só se mantém pelo "equilíbrio do terror".

Tão rápidos e tão drásticos têm sido os progressos realizados no campo dos armamentos que sucessivamente se tornaram obsoletas e sem sentido todas as grandes teorias políticas formuladas no pós-Guerra, desde o *containment* de George Kennan, através das *situações de força* de Acheson, até a *brinkmanship* de Foster Dulles. A própria teoria da "retaliação maciça", sobre a qual parecia apoiar-se toda a estratégia ocidental, encontra-se em fase de gradual e franca desmoralização. É sabido que os Estados-Maiores novamente se preocupam com a possibilidade de novas "guerras limitadas" e dão especial ênfase à técnica de guerrilhas, campo em que Mao Tsé-Tung e Che Guevara, guardadas as proporções, repontam como novas autoridades de uma arte que Clausewitz

desprezaria. E cresce diariamente o número de peritos da "guerra insurrecional".

Ideologicamente, o comunismo parece contido e mesmo em franco declínio na Europa. Na França e na Itália, que contavam com poderosos partidos comunistas, a influência das esquerdas não chega hoje a constituir obstáculo de monta aos respectivos governos, em seus esforços de integração europeia ou ocidental. E é fora de dúvida que o regime só se mantém na Europa Oriental, nos chamados países satélites, com a presença ou proximidade de fortes contingentes do Exército Vermelho. É, entretanto, totalmente diverso e certamente mais inquietante o quadro que se oferece na Ásia e em certas áreas da África e da América Latina.

É hoje imensa a sombra que a China projeta sobre a Ásia. Os chineses acreditam que o tempo trabalha a seu favor e o novo Império do Meio vê o Sudeste da Ásia como sua natural esfera de influência. A Ásia só entende a linguagem da Revolução, e essa linguagem nunca seria convincente nos lábios de gente de cor branca, que é, aos olhos dos asiáticos, a negra cor do imperialismo. A ascensão do governo central popular da China rompeu inteiramente o jogo de forças no Extremo Oriente e os ocidentais pagam agora o preço de erros e abusos acumulados durante décadas e décadas de colonialismo.

Nisso tudo vai uma grave, mas fascinante, questão de semântica. Num erro monstruoso de propaganda, o Ocidente permitiu que os comunistas se assenhoreassem, com sinceridade altamente discutível, de todas as ideias dinâmicas de nosso tempo: paz, justiça social, revolução, desarmamento, coexistência, etc. E, no fundo, os *slogans* utilizados pela propaganda americana no Laos ou no Vietnã, baseados no *American Way of Life*, não diferem fundamentalmente daqueles que se utilizam em campanhas eleitorais em Kansas City, Missouri, ou em Mobile, Alabama.

E a Ásia, repito, de massas famintas e desprotegidas, não entende senão uma linguagem, a linguagem da Revolução, essa linguagem inventada pelo Ocidente – elaborador dos conceitos de revolução, de justiça social e de segurança coletiva – o qual está inibido de utilizá-la, por preconceitos de pura ideologia. Ideologia essa que, ao contrário do Ocidente conceitualista, Mao Tsé-Tung considera, como já vimos, um simples instrumento útil, um instrumento de poder. A questão da sinceridade ou da insinceridade de tais *slogans* revolucionários será apurada muito mais tarde, talvez não mais em tempo útil. No momento, a revolução, ainda que uma revolução entre aspas, se espraia sobre a Ásia e começa a fazer incursões na África e na América Latina.

Acresce que, em matéria de flexibilidade e mobilidade diplomática, os ocidentais estão em condições de sensível e acentuada desvantagem. A política exterior dos países ocidentais está na dependência de fatores emocionais latentes na opinião pública que, se contribui para corrigir abusos e para impor certas normas de caráter ético e humanitário, não parece uma conselheira segura para a estratégia e a tática de uma política de poder. Em países como os Estados Unidos da América, qualquer mudança sensível no terreno da política exterior tem de ser precedida por longas campanhas de elucidação e por um longo período exploratório, a fim de determinar-se a reação exata que provocara tal ou qual mudança de rumo. Suponhamos que amanhã, em virtude das informações que possuísse, o Departamento de Estado julgasse o reconhecimento do governo central da China conveniente aos interesses diplomáticos dos Estados Unidos da América, inclusive na medida em que isso pudesse contribuir para um alargamento das atuais divergências sino-soviéticas. Mesmo consciente das vantagens políticas de uma tal atitude, estaria o Departamento de Estado inibido de agir, sabido como é que a medida encontraria a oposição da quase totalidade do Congresso

e o impacto vociferante da opinião pública americana. Confronte-se essa situação hipotética com a súbita viagem de Khrushchev à Iugoslávia em 1955, quando resolveu, de um golpe, perdoar a heresia titoísta, sem que isso lhe criasse quaisquer problemas internos de maior significação.

Por outro lado, os recentes avanços russos no terreno da ciência, da técnica e da tecnologia vieram destruir o conceito, a que se apegava o Ocidente, de que as mesmas somente poderiam florescer em um regime de plena liberdade política. Os progressos alcançados pela China, em doze anos de regime comunista, com um sacrifício total de liberdade, constituem, outrossim, um desafio ao mundo ocidental.

É óbvio que, em clima tão pejado de acrimônia e de ressentimento, seria do mais profundo irrealismo esperar grandes e rápidos progressos no campo do desarmamento. Como foi dito, recentemente, em Genebra, pelo representante da Nigéria, *desarmamento*, *controle* e *confiança* se encontram de tal maneira interligados, que afinal vêm a constituir um conjunto inseparável. Já se disse que o mundo pouco a pouco se habituou aos perigos da corrida armamentista; ninguém, entretanto, está preparado para enfrentar os perigos que derivariam da implementação de qualquer programa de desarmamento.

Os trabalhos da Conferência do Desarmamento prosseguem em Genebra nos termos da Resolução 1.722, adotada em 20 de dezembro de 1961, pela XVI Assembleia Geral das Nações Unidas. Dezoito países deveriam participar da Conferência: cinco países da Otan (Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Canadá e Itália), cinco países membros do Pacto de Varsóvia (URSS, Bulgária, Romênia, Tchecoslováquia e Polônia) e oito países, que geralmente se mencionam sob a designação de não alinhados: Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República

Árabe Unida e Suécia. A França não compareceu, o que reduziu o número de participantes de dezoito a dezessete. O termo *não alinhado* não figura na Resolução 1.722 (XVI), havendo os oito países sido escolhidos de comum acordo pelos Estados Unidos da América e pela URSS dentre os países que não integrassem nem a Otan nem o Pacto de Varsóvia. No âmbito dos trabalhos da Comissão do Desarmamento, um país não alinhado é, portanto, um país que não pertence a um dos dois grandes blocos militares, ou seja, a Otan e o Pacto de Varsóvia. Não alinhamento, nesse caso, é não alinhamento militar, sem qualquer sentido ou significado de neutralismo ou de neutralidade política.

Em 20 de setembro de 1961, a URSS e os Estados Unidos da América haviam acordado alguns pontos e princípios que deveriam servir de base aos trabalhos das Nações Unidas sobre o desarmamento. Referimo-nos à declaração conjunta Zorin-Stevenson, na qual se consignam e se reconhecem os seguintes objetivos:

1. dissolução de forças armadas e desmantelamento de estabelecimentos militares, inclusive bases, cessação da produção de armamentos, bem como sua liquidação e conversão para fins pacíficos;

2. liquidação de todos os estoques de armas nucleares, químicas, bacteriológicas e outras de destruição em massa e cessação de produção de tais armas;

3. eliminação de todos os meios de emprego de armas de destruição em massa;

4. supressão das organizações e instituições destinadas a organizar militarmente os Estados, supressão do treinamento militar e fechamento de todas as academias militares;

5. supressão dos gastos e despesas militares.

Essas medidas deveriam ser tomadas por estágios e de tal maneira que, em qualquer estágio de implementação do processo de desarmamento, um Estado não pudesse adquirir uma vantagem militar específica sobre os outros, que prejudicasse a segurança recíproca. O acordo Zorin-Stevenson representa o ponto máximo de entendimento entre a URSS e os Estados Unidos da América, no tocante à questão do desarmamento. Com efeito, com ele alcançou-se um acordo completo sobre os *objetivos*. No tocante à implementação, subsistem dificuldades que, por algum tempo, serão irremovíveis e insolúveis. Não existe acordo quanto aos estágios de implementação, propondo a URSS o desarmamento completo e geral em quatro anos e propondo os Estados Unidos um processo mais gradual, de nove anos. Os americanos exigem um controle não apenas sobre o processo de desarmamento – com o que os russos parecem concordar, mas também um sistema de verificação sobre os estoques existentes, após a implementação de cada um dos estágios previstos.

Até agora, a área de acordo assegurada em Genebra se resume ao texto de preâmbulo do futuro Tratado Geral de Desarmamento e a uma declaração sobre a utilização pacífica do espaço cósmico. É provável que algum progresso adicional seja ainda alcançado em outros pontos marginais, mas seria do mais profundo irrealismo esperar a implementação, no futuro imediato, de um sistema de desarmamento total e completo.

O Brasil tem tomado parte ativíssima nos trabalhos da Comissão do Desarmamento em Genebra, sustentando a tese de que assuntos tão importantes para a paz e a segurança internacionais não podem ser deixados ao arbítrio de um diretório de grandes potências. Existe um perigo comum de guerra e destruição e a esse perigo comum devem corresponder um dever e uma

responsabilidade comum. Juntamente com os outros sete países mencionados sob a designação genérica de não alinhados, o Brasil apresentou um memorando, no qual se formulava veemente apelo às potências nucleares para que compusessem suas divergências no tocante à suspensão das experiências nucleares. Tanto a URSS quanto os Estados Unidos da América declaram desejar a suspensão imediata dessas experiências, que contaminam a biosfera e têm um desastroso efeito psicológico sobre as populações afetadas. Os americanos, entretanto, insistem na necessidade da instalação de um sistema de detecção, identificação e verificação *in loco*, que os soviéticos se recusam a aceitar, alegando que os mecanismos *nacionais* já existentes são suficientes para as necessidades de controle e verificação, sem que haja necessidade de inspeção *in loco*. O memorando dos oito países, apresentado pelo Brasil em sessão de 15 de abril, sugeria uma conciliação entre os dois pontos de vista extremados. De acordo com a proposta brasileira, seria constituída uma comissão de cientistas de países neutros ou não alinhados, com o fim precípuo de zelar pelo exato cumprimento do acordo a ser porventura alcançado nesse particular. A proposta, entretanto, não excluía a possibilidade de uma verificação *in loco* quando pedida por um determinado país, fosse ela julgada indispensável e necessária pela Comissão neutra. Tanto os russos quanto os americanos declararam aceitar, *como base de discussão*, a proposta dos oito países, que, sem dúvida, representam o ponto alto das discussões de Genebra. Não obstante os esforços empregados, ainda estamos muito longe de uma reconciliação dos pontos de vista das duas Superpotências. Cumpre notar que países como o Canadá e a Itália, integrantes do bloco da Otan, manifestaram a maior simpatia pelas propostas formuladas pela Delegação do Brasil.

Comparada com o problema do Desarmamento, qualquer outra questão internacional, por mais complexa que seja, mesmo a questão de Berlim, se afigura como de relativa simplicidade. É que,

numa eventual solução da questão de Berlim, num *modus vivendi* imposto pelas realidades do poder, cada um dos lados teria uma noção aproximada do que estaria cedendo, do que estaria a perder ou a ganhar. Ninguém, nenhum estadista, nenhum técnico em estratégia nuclear, estará hoje em condições de proceder a uma avaliação mais ou menos idônea do impacto de medidas parciais de desarmamento sobre os pratos da atual balança de poder. É isso, é essa falta imensa de confiança, esse receio de uma brusca e perigosa alteração dos termos da atual balança de poder, que está impedindo a realização de progressos no campo do Desarmamento e a pronta suspensão das experiências nucleares.

2.5. A Guerra Fria

Compreendemos a origem e a natureza e, mesmo em certos casos, a legitimidade dos receios e incompreensões que determinam o atual impasse paralisante dos entendimentos em prol da paz e do desarmamento. Mas achamos difícil compreender a posição de certos técnicos ocidentais de estratégia, que, de certa maneira, reduzem sua consideração dos problemas da Guerra Fria a uma mera avaliação das potencialidades de cada um dos dois grandes lados em termos de capacidade de ataque de surpresa, de vulnerabilidade e invulnerabilidade, de destruição de mísseis, etc. Confesso ter ficado impressionado com a ênfase colocada pelo professor Kissinger, um dos bons pensadores políticos de nossa época, em Conferência há dias realizada nesta Escola, nos aspectos puramente *militares* do conflito Leste-Oeste. Suponhamos que o conflito nunca se resolva em termos militares, suponhamos que o fatídico botão nunca seja apertado, que o apocalipse atômico e nuclear nunca venha a materializar-se. Suponhamos que o "equilíbrio do terror" se prolongue indefinidamente com o contraponto das experiências sucessivas, de lado a lado. De qualquer maneira, o conflito prosseguirá, em outras áreas e em outros setores, no campo da guerra ideológica, no campo

da infiltração e da subversão, sob forma de pressões políticas e econômicas. Por isso mesmo, ousarei dizer que o problema da Guerra Fria é consideravelmente mais complexo do que aqui nos foi apresentado pelo professor Kissinger. O trabalho em prol do desarmamento não vingará se for desacompanhado de um longo processo diplomático que vise ao gradual relaxamento de tensões e a melhor compreensão dos pontos de vista antagônicos. Talvez a sorte do mundo não esteja tão indissoluvelmente ligada aos botões da guerra atômica e talvez se resolva por outros meios. Nessa hipótese, cabe a nós perguntar em que termos ela se decidirá. Porque a questão está longe de ser acadêmica. E porque o que está em jogo é a própria liberdade do homem.

3. Sistema mundial

3.1. Paz e justiça distributiva

O sistema mundial de segurança está disciplinado pelos capítulos V, VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas, e a simples leitura dos dispositivos neles contidos demonstra a saciedade que, em São Francisco, ficamos muito aquém do sistema ideal.

O diploma de São Francisco foi redigido antes do término da Segunda Guerra Mundial e o mecanismo de segurança previsto ainda reflete raciocínios e posições inerentes à antiga prática da *política de poder*. A Carta não visa, assim, a um sistema e a um mecanismo de justiça distributiva, mas à manutenção da *paz*, sobre a base de uma convergência de vontades das cinco grandes potências, originadas pela força ou por injunções de política internacional à categoria de Membros Permanentes do Conselho de Segurança da Organização. O raciocínio, que prevaleceu em Dumbarton Oaks e em São Francisco, foi de que a *paz* seria de qualquer maneira impossível sem a unanimidade de posições entre as Grandes Potências e que, por isso mesmo, o reconhecimento

do chamado direito de veto, contido implicitamente no artigo 27, parágrafo 3o, da Carta, não era senão um ato devido ao mais elementar sentido de realismo político.

Essa filosofia, que é a filosofia da Carta, um documento político ainda baseado nas realidades do poder e não em líricos princípios de direito internacional e de justiça distributiva, acha-se perfeitamente espelhada nas declarações do secretário de Estado, senhor Stettinius, em discurso de 28 de maio de 1945:

> *Desejo deixar absolutamente claro que o objetivo primordial da política dos Estados Unidos da América é continuar e fortalecer, no período de paz, a solidariedade de guerra que tornou possível a derrota da Alemanha. Isso é tão verdadeiro no que toca às nossas relações com a União Soviética quanto o é no que toca às nossas relações com o Reino Unido, China e França.*

Nessa fictícia aliança e unanimidade entre os cinco vencedores de 1945, nessa advocacia de um diretório das grandes potências, está a gênese do direito de veto, que viria a impedir o funcionamento do sistema mundial de segurança coletiva.

3.2 Segurança coletiva: aplicação prática do princípio

É pertinente observar que nem na Carta das Nações Unidas nem no Pacto da antiga Liga das Nações se faz referência expressa ao conceito de "segurança coletiva". Em vão se procuraria no diploma de São Francisco um conceito tão amplo e generoso de solidariedade ante a agressão quanto o proclamado, alguns meses antes, no Ato de Chapultepec (Declarações sobre Assistência Recíproca e Solidariedade Americana): "Que todo atentado de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania ou independência política de um Estado americano, será considerado como um ato de agressão contra os demais Estados signatários."

A Comissão de Medidas Coletivas fala, é bem verdade,

> *em planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não o conseguindo, possa assegurar que o agressor tenha de defrontar-se, não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional.*

Nos termos do artigo 24 da Carta das Nações Unidas, os membros da organização conferiram ao Conselho de Segurança a *principal* responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional e concordaram em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança agisse em nome deles. Por outro lado, os membros das Nações Unidas concordam, no artigo 25, em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, tomadas na conformidade da Carta. A fim de promover o estabelecimento da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o mínimo possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança teria o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, prevista no artigo 47, os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos. A função precípua dessa Comissão de Estado-Maior era, entretanto, a de orientar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição.

Pelo artigo 43, todos os membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, comprometiam-se a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança

internacionais. Tais acordos determinariam o número e o tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas. Os acordos seriam negociados, *o mais cedo possível*, por iniciativa do Conselho de Segurança e seriam concluídos entre o Conselho e membros da Organização ou entre o Conselho e grupos de membros, e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.

A dissensão, que logo se estabeleceu, entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança impediu a cristalização prática desses princípios normativos. Até hoje não foram concluídos os acordos previstos no artigo 43, de maneira que a Organização não dispõe de forças e recursos para forçar a implementação de qualquer decisão em matéria de paz ou de segurança internacional. (Em relatório apresentado em abril de 1947, a Comissão de Estado-Maior apresentou as bases em que poderiam eventualmente concluir-se tais acordos.)

Subsistem, entretanto, em sua plenitude, as obrigações decorrentes do artigo 25 da Carta, segundo o qual "os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as *decisões* do Conselho de Segurança". Procurarei acentuar a palavra *decisões*, que só ocorrem quando age o Conselho de Segurança no quadro do capítulo VII da Carta, em casos de ato de agressão, rotura da paz ou ameaça à paz.

Entretanto, para que exista uma *decisão* do Conselho, *decisão* que possa justificar a exigência de fornecimento de tropas militares, por parte dos Estados-membros, será sempre necessária a concorrência dos votos afirmativos dos cinco membros Permanentes do Conselho, nos termos da fórmula de votação acordada em Yalta e consubstanciada nas propostas de Dumbarton Oaks. Ora, conhecendo-se os termos atuais da Guerra Fria, torna-se

bastante improvável e mesmo sumamente implausível que a União Soviética e os Estados Unidos da América adotem uma mesma posição sobre qualquer questão realmente vital para a manutenção da paz e da segurança internacional. O acordo somente seria possível em conflitos marginais de pequenas potências não alinhadas, não diretamente envolvidas no grande conflito Leste-Oeste.

A decisão do Conselho de Segurança, no caso específico da Coreia, somente se tornou possível, pela momentânea ausência da União Soviética, que deixara por uns tempos de participar das atividades das Nações Unidas, em atitude de protesto pelo não reconhecimento do governo central popular da República Popular da China. E considerações elementares de realismo político nos obrigam a recordar que a decisão do Conselho de Segurança, que determinava a ação coletiva na Coreia, somente foi tomada após conhecida a decisão do presidente Truman de intervir diretamente, com tropas americanas, em defesa da Coreia do Sul. Vários Estados se declararam, então, obrigados a intervir, à base do artigo 25, e as Nações Unidas confiaram ao governo dos Estados Unidos da América o Comando Unificado da ação coletiva na Coreia. Muito embora o episódio revele, efetivamente, um movimento de solidariedade internacional diante de um ato inequívoco de agressão, parece-me temerário, pelos motivos já expostos, enxergar na ação coletiva de 1950 uma prova da possibilidade de funcionamento do sistema de segurança delineado na Carta de São Francisco.

3.3. O sistema colateral

O sistema colateral de segurança coletiva – que se procurou articular nos termos da Resolução 377 (V) de 3 de novembro de 1950 (conhecida pelo nome de *Uniting For Peace*) – constitui uma tentativa no sentido de dar uma solução prática ao impasse criado pela operação da regra de unanimidade entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. A resolução 377 (V) foi

adotada após forte pressão das Potências Ocidentais, à luz dos ensinamentos colhidos na experiência coreana. A ação coletiva, nos termos da Resolução 377 (V), é reconhecida como uma necessidade de que se deva lançar não tão somente na hipótese de estar o Conselho de Segurança incapacitado, pela operação do princípio de unanimidade, de exercer sua responsabilidade *primordial* pela preservação da paz e da segurança internacional. Em outras palavras, já que a Assembleia Geral está inibida de fazer face à sua responsabilidade *primária* pela paz e pela segurança internacional, compete à Assembleia Geral o exercício de sua atividade, por assim dizer, *secundária*, nos termos da Carta de São Francisco. É evidente que uma interpretação literal e estrita dos princípios da Carta nos levaria a concluir pela *inconstitucionalidade* do sistema colateral previsto na Resolução 377. Trata-se apenas de um elo numa longa cadeia de esforços e interpretações dinâmicas destinadas a corrigir, pelo menos em parte, os inconvenientes do chamado direito de veto que opõe obstáculos quase insuperáveis à articulação de todo e qualquer sistema efetivo de segurança coletiva. Em 1950 o objetivo declarado foi o de *assegurar* o funcionamento do sistema, mesmo quando não houvesse unanimidade entre as grandes potências. É, entretanto, curioso observar que, em 1945, a intenção declarada das Nações Unidas fora justamente a de *impedir* o funcionamento do sistema, quando surgisse uma divergência fundamental entre os membros permanentes. É que, de 1945 a 1950, mudara fundamentalmente o panorama internacional e, a essa altura, o Ocidente já arrolava a URSS entre os seus inimigos e não entre os seus aliados. Devemos perguntar-nos se, com a parlamentarização da ONU e com a profunda alteração dos quadros políticos da Organização, o Ocidente favoreceria hoje uma nova extensão dos poderes da Assembleia, em matéria de paz e segurança internacional. Na realidade, o veto também poderá eventualmente proteger os interesses das potências ocidentais.

Somente com a transferência de certos poderes do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral é que se tornou possível a constituição da Força de Emergência das Nações Unidas, no caso da crise de Suez. O veto oposto – desta vez não pela URSS, mas pela França e pelo Reino Unido – às decisões do Conselho sobre Suez colocava a questão sob a alçada da Assembleia Geral nos termos da referida resolução 377 (V). Como quer que seja, o sistema de segurança coletiva, delineado e previsto na Carta de São Francisco, não chegou a materializar-se. Em alguns casos extremos (Coreia, intervenção chinesa na Coreia, Suez, Congo), a ONU se tem valido de alguns expedientes práticos que lhe permitiram uma atuação estabilizadora em benefício da paz e da segurança internacional.

4. Sistemas regionais

4.1. O artigo 51 e o capítulo VIII

Declara o artigo 51 da Carta que nada prejudicará o direito *natural* de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas ou até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Por outro lado, a questão dos acordos regionais e seu entrosamento no sistema universal de segurança coletiva é disciplinada pelo capítulo VIII. O artigo 52, que abre o capítulo em apreço, ressalva expressamente a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos

à manutenção da paz e da segurança internacionais *que forem suscetíveis de uma ação regional* e desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. O artigo 53, nº 1, deixa, entretanto, perfeitamente claro que

> *nenhuma ação coercitiva será levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo.*

Entende-se por Estado inimigo a qualquer Estado que durante a Segunda Guerra Mundial tenha sido inimigo de qualquer signatário da Carta. (Essa definição de "Estado inimigo", constante do artigo 53, nº 2, constitui, aliás, o ponto menos inspirado e mais brutalmente franco de toda a Carta de São Francisco).

Já em 1944, procurando resguardar a autonomia do sistema interamericano, o Itamaraty frisava o seguinte ponto, em memorando entregue à embaixada dos Estados Unidos da América no Rio de Janeiro, em 4 de novembro de 1944, a respeito das propostas de Dumbarton Oaks ("Propostas para o estabelecimento de uma Organização Internacional Geral"):

> *O governo brasileiro e de parecer que as questões de interesse exclusivo dos grupos regionais a que se referem os parágrafos 1, 2 e 3, Seção C, do capítulo VIII do Projeto, devem ser por eles resolvidos, só se justificando a intervenção do Conselho de Segurança na solução dessas questões quando elas ponham em perigo a paz de mais de um grupo regional.*

Convém notar que, enquanto várias organizações regionais, como a Otan, o OTASE e o ANZUS parecem basear-se exclusivamente no direito natural de legítima defesa, individual e coletiva, reconhecido pelo artigo 51, as Repúblicas Americanas, aproveitando a experiência adquirida desde a Primeira Conferência

Pan-americana, reunida em 1889, procuraram, no Rio de Janeiro e em Bogotá, lançar as bases de uma verdadeira organização regional, com um mecanismo perfeitamente articulado para a solução pacífica de controvérsias internacionais. O próprio Tratado do Rio de Janeiro coloca toda a sua ênfase na prevenção e não na repressão de atos de agressão. É que o Tratado do Rio de Janeiro e a Organização dos Estados Americanos vinculam-se antes ao capítulo VIII da Carta do que a seu artigo 51.

O exíguo tempo de que dispomos não nos permitirá um estudo mais amplo de outras organizações regionais, nem mesmo acentuar as características que as distinguem do sistema interamericano, muito embora o assunto seja de grande interesse e, mesmo, de grande atualidade, dadas as discussões que em torno dele se têm suscitado.

4.2. O sistema interamericano: o Tratado do Rio de Janeiro

Em Chapultepec, os conceitos de segurança coletiva e solidariedade continental haviam experimentado sensível extensão, até o ponto de abrangerem a hipótese de agressão por parte de um Estado americano. Lembre-se, neste particular, o último considerando das "Declarações sobre Assistência Recíproca e Solidariedade Americana", de 3 de março de 1945:

> *Que a segurança e a solidariedade do continente são igualmente atingidos quando se realiza um ato de agressão contra qualquer das nações americanas por parte de um Estado não americano contra outro ou outros Estados americanos.*

Durante as reuniões de Quitandinha, que culminaram na assinatura do Tratado do Rio de Janeiro, manifestaram-se duas tendências bem distintas: a primeira no sentido de que a entrosagem do sistema regional no sistema universal se processasse

de forma absoluta e precisa (era essa a posição dos Estados Unidos da América, Uruguai e Equador). Deve ser mencionado, neste particular, o artigo V, do projeto apresentado pela Delegação do Uruguai: "As Altas Partes Contratantes constituem um grupo regional para todos os efeitos previstos neste Tratado e na Carta das Nações Unidas". A segunda tendência, que correspondia aos pontos de vista do Brasil, Peru e Colômbia, favorecia uma maior autonomia do sistema de segurança americano, procurando colocá-lo a salvo das dissensões que, entre as grandes potências, certamente se estabeleceriam no seio do Conselho de Segurança.

O texto do Tratado, finalmente assinado em 2 de setembro de 1947, representa um meio-termo entre essas duas posições antagônicas. As altas partes contratantes reiteraram sua vontade de permanecer unidas dentro de um sistema interamericano *compatível* com os propósitos e princípios das Nações Unidas e proclamaram a existência de um acordo para solução das controvérsias que fossem *suscetíveis de ação regional*. A fórmula escolhida foi a de *compatibilidade*, não a da *subordinação*.

O Tratado do Rio representa, pelo menos do ponto de vista teórico, a melhor expressão do princípio de segurança coletiva, em bases regionais. Nele, as altas partes contratantes condenam formalmente a guerra e se obrigam a não recorrer à ameaça ou ao uso de força (artigo 1º); comprometem-se a submeter toda controvérsia aos métodos de solução pacífica mediante os processos vigentes no Sistema Interamericano, *antes de a referir à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança da ONU* (artigo 2º).

Dando forma jurídica contratual ao princípio que se havia proclamado em Chapultepec, as altas partes contratantes concordaram em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos e, em consequência,

cada uma das ditas partes contratantes se comprometeu a ajudar e fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva, que é reconhecido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Para a operação desse mecanismo de solidariedade automática, é, entretanto, indispensável que o ato de agressão se verifique dentro da área cuidadosamente delimitada pelo artigo 4º do Tratado. Isso, a nosso ver, deixa perfeitamente claro que o Tratado do Rio é um instrumento da defesa do hemisfério e não se situa entre os pactos concluídos no contexto específico da Guerra Fria.

4.3. A situação especial do artigo 7º do Tratado do Rio

Não obstante a equiparação, acordada em Chapultepec, entre dois atos de agressão por parte de Estado não americano e atos de agressão por parte de um Estado do hemisfério, o artigo 7º do Tratado do Rio deixa perfeitamente claro que novos progressos ainda se tornam necessários neste particular. Prevê o referido artigo que, em caso de conflito entre dois ou mais Estados americanos, sem prejuízo do direito de legítima defesa, as altas partes contratantes reunidas em consulta instarão com os Estados em litígio para que suspendam as hostilidades e restaurem o *statu quo ante bellum*. Tomarão, além disso, todas as outras medidas necessárias para se restabelecer ou manter a paz e a segurança interamericana e para que o conflito seja resolvido por meios pacíficos. Quer isto dizer que, nos termos do Tratado do Rio, não existe um total automatismo no mecanismo de solidariedade ante a agressão partida de um país do hemisfério. Convém, entretanto, recordar que o Tratado de Soluções Pacíficas, concluído um ano após a assinatura do Tratado do Rio, contém o seguinte dispositivo em seu artigo 8º:

> *O apelo aos meios pacíficos para a solução de controvérsias, ou a recomendação para o seu emprego, não poderão ser*

> *motivos, no caso de ataque armado, para retardar o exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva, previsto na Carta das Nações Unidas.*

Julgo útil, outrossim, observar que o Tratado do Rio de Janeiro não reconhece a legitimidade do direito de veto ou do princípio de unanimidade, dentro do sistema interamericano. São obrigatórias para todos os Estados as decisões tomadas, por maioria de dois terços, na hipótese de retirada dos chefes de missão, rotura de relações diplomáticas, interrupção de comunicações, etc. Faz-se, contudo, a ressalva expressa de que "nenhum Estado será obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento".

5. Conclusões

Não tivemos oportunidade de referir-nos mais especificamente aos Pactos da Otan e de Varsóvia, precisamente aqueles que dão feição e característica à Guerra Fria. Acreditamos, entretanto, de muito maior interesse fixar, como procuramos fazê-lo na primeira parte desta Conferência, os aspectos primordialmente políticos e estratégicos. Não há dúvida de que as duas organizações se revestem de características de blocos políticos-militares antes que de aspectos de puros sistemas regionais de segurança. Não se trata de determinar se são de caráter defensivo ou de caráter ofensivo. Trata-se de precisar suas motivações e suas tendências e, sobretudo, as circunstâncias históricas que as tornaram convenientes ou necessárias.

Procurei ser franco o direito em meus conceitos, porque estou convencido de que esses temas só podem ser abordados num novo espírito de realismo e maturidade. A manter-se o atual equilíbrio de terror, poderemos livrar-nos de uma guerra em futuro mais ou menos próximo, mas não tenhamos ilusões: ainda estaremos muito longe da paz.

O conflito Leste-Oeste prosseguirá em outros campos e em outras áreas que não os campos e áreas estritamente militares e os limites do problema da segurança tendem a confundir-se com os próprios limites do problema da paz. A Guerra Fria prosseguirá, em Berlim e no sudeste da Ásia, nas áreas periféricas dos grandes blocos, na Assembleia Geral das Nações Unidas e na Conferência do Desarmamento, em Genebra, nas colunas de jornais, nos folhetos de propaganda e na consciência dos homens.

Em tudo hoje se mistura uma questão de semântica, com o emprego abusivo dos conceitos de paz, coexistência, democracia, liberdade, etc. A julgar pelo teor da propaganda, todos pareceriam combater pelos mesmos objetivos de paz e de segurança internacional e, assim, o conflito ideológico vai perdendo algo de sua intensidade e de sua acrimônia. Nesse grande mercado verbal as palavras vão perdendo seu valor e seu sentido.

Mas prosseguirá, latente, o grande conflito, em termos de uma *política de poder*, que não desapareceu dos métodos e preocupações dos homens e estadistas responsáveis pela paz mundial. A ONU terá de enfrentar várias crises, às quais procurará atender com seu falho e deficiente sistema de segurança coletiva, baseado na presunção de uma unanimidade que não se verificou.

Quanto a nós, não temos dúvida de que todos os nossos interesses convergem para o fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema interamericano e para a sua preservação não apenas como uma garantia de segurança e liberdade no hemisfério, mas também como uma contribuição para a paz e a segurança mundial, que hoje a todos igualmente interessa.

O PANORAMA MUNDIAL E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL (1965)

*Vasco Tristão Leitão da Cunha**

Agradeço as boas-vindas do senhor comandante e sinto-me novamente em casa, nesta Casa. Tive a honra de ser estagiário aqui em 1953, e peço aos senhores presentes que, apesar das funções que ora exerço e das opiniões em muitos casos serem opiniões oficiais, considerem-me ainda como um estagiário, pondo à sua disposição algumas informações que eu possa possuir e que os senhores ainda não possuam. É nessas condições que eu gostaria de fazer a minha palestra de hoje. O tema é muito vasto e o tempo para dissertar é curto, mas creio que poderíamos dividir a palestra em quatro itens, que dariam uma certa clareza a esse panorama mundial.

Um dos itens seria relativo à ONU; o Brasil e a ONU. O outro seria o conflito Leste-Oeste e a posição do Brasil. Ainda um, seria referente ao grande problema do comércio internacional e, finalmente, chegaríamos a um de muita atualidade que é a posição do Brasil no hemisfério e trataríamos dos assuntos relativos aos Estados Americanos.

* Vasco Tristão Leitão da Cunha (Rio de Janeiro/RJ, 1903 — Rio de Janeiro/RJ, 1984). Ministro interior da Justiça do governo Vargas (1941-42) e ministro das Relações Exteriores no governo Castelo Branco. (1964-65). Foi embaixador do Brasil na União Soviética (1962-64) e nos EUA (1966-68).

O Brasil e a ONU

Não há dúvida que no panorama geral do mundo a posição do Brasil e a ação do Brasil na ONU vêm-se desenvolvendo de uma maneira coerente e lógica, defendendo os princípios da Carta, participando de todas as atividades em diversos Conselhos e Comissões e seguindo, em suma, as normas da política de um país pacífico, sério, cumpridor de seus deveres e desejoso do estabelecimento da paz universal sobre o império da lei.

No entanto, nas Nações Unidas, nota-se uma grande modificação pela sua composição, o que faz com que essa organização lançada em 1945 tenha sofrido profundas modificações no seu ambiente e não na sua estrutura.

É preciso recordar que em 1945, quando foi constituída, a Organização das Nações Unidas tinha apenas quatro países africanos como membros da organização que eram, se não me engano, a Libéria, o Egito, a Etiópia e a União Sul-Africana; entretanto, hoje em dia, há 36 novos países, há 36 países africanos membros das Nações Unidas, o que modificou poderosamente a estrutura da Assembleia.

Isso para não falarmos nos menores países asiáticos que também foram admitidos pela organização internacional, modificando completamente o equilíbrio dos votos, porquanto desde a época da sua fundação, a maioria dos países componentes das Nações Unidas eram instituições políticas à maneira ocidental e também, por assim dizer, colocados no campo ocidental.

Naquela ocasião, quando se fundaram as Nações Unidas, havia o propósito de manter-se a paz através da unidade de vistas das cinco potências membros permanentes do Conselho de Segurança. Unidade essa esperada pelo fato de que estas cinco potências tinham uma unidade de vistas e uma unidade de propósitos durante a guerra que acabavam de terminar.

Evidentemente, uma análise realista do mundo contemporâneo levaria a ver que esta unidade não seria provavelmente mantida em todos os assuntos, e muito menos quando se entrasse em conflitos entre estas próprias grandes potências, em torno não só de interesses permanentes, mas também em torno de posições ideológicas.

Daí, no fim de alguns anos, talvez se chegasse a uma posição de empate no Conselho de Segurança, na hora de se resolverem certos problemas da paz e da segurança.

Diante desta posição de empate, os países do Ocidente, ainda naquele tempo em maioria, consideraram que para romper o empate se deveria recorrer à Assembleia Geral anual ou a alguma eventual Assembleia Especial das Nações Unidas, para enfrentar um problema insolúvel do Conselho de Segurança diante do emprego do veto.

Neste momento, dividiram-se as opiniões de uma maneira radical e que ainda hoje se manifesta a ponto de paralisar trabalhos da última Assembleia Geral.

Houve Estados que consideraram que um assunto paralisado no Conselho de Segurança não poderia, de acordo com os preceitos da Carta, ser tratado na Assembleia Geral.

Por outra parte, houve Estados e constituem-se assim uma maioria, que acharam indispensável resolver o problema de qualquer maneira ou, pelo menos, tentar enfrentar uma solução do problema de qualquer maneira, apesar do impasse surgido no Conselho de Segurança; e, por isso, votou-se uma resolução que tomou o nome de "Unindo esforços para a paz", pela qual ficou decidido que a Assembleia das Nações Unidas poderia tomar conhecimento de um assunto e tomar as providências necessárias relativas à solução do problema criado em torno desse assunto, desde que fosse para manter a paz e a segurança internacionais,

uma vez que o Conselho se encontrasse inibido em virtude da aplicação do veto.

Esta resolução foi aprovada pela maioria constitucional suficiente, e entrou em funcionamento com o protesto da União Soviética e de vários outros países, sobretudo os países da área socialista.

Por causa dessa Resolução e baseando-se nela, foi possível tomar medidas para a preservação da paz através de recomendações da Assembleia e, assim, vemos que se tomaram várias providências.

No caso específico de Suez, por exemplo, onde temos hoje em dia a constelação brasileira assegurada através de vários anos pelas nossas tropas presentes no conflito entre Israel e o Egito, tomaram-se medidas semelhantes no caso do Congo, operação que a princípio teve a aprovação da União Soviética, se bem que a não aprovação do governo francês, mas que levou a uma situação financeira calamitosa porque quando se tratou de sufragar os gastos originados pelas operações de paz, algumas das potências, aquelas que estavam em desacordo com a ação da Assembleia, contrária às previsões da Carta, segundo eles, que mantinham no Conselho de Segurança, não só o primado da responsabilidade mas a exclusividade da responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança, recusaram-se a fazer as suas contribuições financeiras.

Então, vemos que aos poucos a Assembleia, com uma maioria a princípio favorável ao ocidente, foi tomando iniciativas no terreno da manutenção da paz, sempre com a concordância do Brasil nesta matéria.

Mas, aos poucos, também fomos vendo modificar a estrutura da Assembleia, e com a penetração nesta Assembleia de um número grande de países recém-saídos do sistema colonial com os naturais ressentimentos oriundos do sistema sob o qual tinham vivido durante tantos séculos, o ambiente da Assembleia foi-se

mudando e de favorável às teses e posições, digamos do mundo ocidental, para usar uma figuração um pouco genérica, passaram a uma posição senão de hostilidade, pelo menos de dúvida e de uma certa impaciência diante da maioria sempre reinante nesta Assembleia.

Se a isto acrescentarmos que a grande maioria dos países então entrados e somados aos países novos de nosso continente constituem um bloco de países chamados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, encontramos também aí na Assembleia uma outra fonte de conflitos, ou pelo menos, uma fonte de fricção, isto é, os países produtores de matérias-primas e os países vendedores de matérias-primas numa posição oposta aos países produtores de produtos manufaturados e exportadores desses mesmos produtos.

Então, vemos que a Assembleia, hoje em dia, é um organismo muito mais instável do que era quando se fez a resolução de 1947 ou 48 de unificação para a paz e, portanto, de resultados e votação muito menos previsíveis.

Se, por um lado, os ortodoxos constitucionalistas da Carta como a União Soviética e outros, que acompanhavam, que mantinham a posição de que só o Conselho de Segurança se podia ocupar de operações de paz continua a manter esse ponto de vista, até nas potências que foram as promotoras da resolução de transferir a Assembleia em caso de empate do Conselho, a possibilidade de fazer essas operações, estão começando a achar que talvez seja conveniente voltar a dar uma autoridade primordial ao Conselho nessa matéria, devido às dificuldades criadas numa Assembleia que se tornou mais passional do que racional pela presença desses elementos que eu acabo de assinalar em grande número, mas por outra parte, existe sempre a possibilidade do Conselho de Segurança ficar inibido pelo veto.

Daí, a necessidade de se disciplinarem estas operações de paz do ponto de vista financeiro e do ponto de vista da responsabilidade política, a fim de que as grandes potências que até agora têm recusado de participar do financiamento das mesmas se submetam à regra geral e contribuam.

Daí, a iniciativa brasileira de dezembro do ano passado de propor que entre os capítulos 6 e 7 da Carta das Nações Unidas, isto é, entre o capítulo que trata dos métodos pacíficos de solução das controvérsias e o capítulo que trata das medidas coercitivas que são as do Conselho de Segurança para a manutenção da paz, inseria-se um novo capítulo, atribuindo, então, constitucionalmente à Assembleia das Nações Unidas, a responsabilidade de certas operações de paz, quer dizer, seriam três métodos diferentes para a manutenção da paz mediante a própria reforma da Carta.

Esta proposta brasileira foi ouvida com grande interesse pela Assembleia em princípio de dezembro do ano passado, e foi mencionada no debate geral por vários oradores de países de grande responsabilidade na organização.

Acontece, porém, como os senhores sabem, que a Assembleia das Nações Unidas, a II Assembleia das Nações Unidas, não pôde nem discutir nem votar projeto algum porque o seu funcionamento ficou suspenso em virtude precisamente do conflito criado entre os países que exigiam o pagamento das contribuições para as operações de paz ordenadas pela Assembleia, e aqueles que se recusavam a fazer o pagamento.

Então, para evitar um confronto entre esses países e os países devedores que pudesse ocasionar a saída de um ou mais dos grandes responsáveis pela manutenção da paz, como a União Soviética ou a França, a retirada deles das Nações Unidas, ficou assentado não proceder-se a nenhuma votação durante aquela reunião da Assembleia, e constituir uma comissão para tentar um

entendimento entre essas potências responsáveis e adiar todos os trabalhos da Assembleia para o princípio de setembro deste ano.

Assim, vemos que uma crise financeira na qual se debate a Assembleia é, na realidade, mais do que uma crise financeira, uma crise política, porque o que está em jogo não é a soma de algumas dezenas de milhões de dólares que a União Soviética deve às Nações Unidas, que poderia pagar com a maior facilidade, senão o próprio princípio das operações levadas a efeito com a melhor das intenções, com a melhor das boas-vontades, com enorme sacrifício, inclusive países como o Brasil que mantêm uma tropa sua em Suez como manteve oficiais e soldados da Força Aérea no Congo, não é verdade? Mas por quê? Porque por uma questão de princípio não só jurídico, mas político, alguns países como a União Soviética e a França sustentam que todas essas operações são ilegais em face da Carta, tal qual está redigida, daí a necessidade de encontrar ou uma fórmula prática de resolver esse impasse, ou como propôs o Brasil, fazer uma reforma da Carta tornando legais, tornando viáveis, do ponto de vista financeiro, estas operações de manutenção da paz, por parte da Assembleia, sempre que o Conselho de Segurança estivesse inibido com o veto de uma das potências permanentes.

O Brasil tem feito parte de diversas comissões da ONU, não só no terreno da manutenção da paz e da segurança, enviando tropas, mas também fazendo parte de diversas comissões, como a comissão de bons ofícios nas questões da África do Sul, com o mandato do território do Sudoeste africano, como a comissão balcânica, que teve lugar em 1947, 48 e até 51, na Grécia, para harmonizar as relações entre a Grécia e seus vizinhos, com quase todas as comissões da Assembleia, e atualmente na comissão tem um eminente colega meu funcionando em Chipre como representante pessoal do secretário-geral na questão que divide a maioria grega da ilha de Chipre da minoria turca da mesma ilha, criando um conflito internacional extremamente perigoso.

O Brasil, portanto, como os senhores veem, não tem regateado esforços para cooperar no funcionamento das Nações Unidas, e o governo do presidente Castello Branco, nisto tem seguido a tradição dos outros governos na matéria.

Qualquer que seja o governo brasileiro, não há dúvida nenhuma que as Nações Unidas para nós são consideradas um instrumento indispensável, mesmo quando não têm a eficácia para a solução dos problemas desejada por nós.

Não há dúvida nenhuma que o mundo seria mais desamparado se não existissem as Nações Unidas, se bem que as Nações Unidas ainda não tenham atingido um funcionamento ideal.

O conflito Leste-Oeste e a posição do Brasil

Creio que agora poderíamos passar a um outro ponto desta exposição, que seria relativo ao grande conflito Leste-Oeste no mundo de hoje. Segundo disse o Exmo. senhor presidente da República na conferência com que nos honrou no Itamaraty, no ano passado, na ocasião da entrega dos diplomas aos novos funcionários, o Brasil fez a sua opção e situou-se novamente com clareza, no campo ocidental.

Mas, isto é uma opção renovada, porque olhando para trás, além de um passado recente, nós sabemos que o Brasil estava previamente situado com clareza no campo ocidental.

Como sempre amigos e aliados dos Estados Unidos da América e em duas guerras mundiais demos a nossa colaboração, inclusive militar, ao lado dos EUA e dos países do Ocidente que representam para nós o padrão de democracia representativa, que é o sistema não só que instituímos no nosso país, mas que procuramos aperfeiçoar em nosso país.

Mas, além disso, o Brasil tem uma posição já definida há muitos anos no Ocidente, dentro do nosso próprio sistema de

segurança coletiva; como os senhores se recordarão, em 1936, na Conferência de Consolidação da Paz realizada em Buenos Aires, ficou estabelecido o princípio de que o ataque ou a agressão a algum país do continente representaria uma agressão a todo o continente. Isto já foi prevendo as possibilidades de uma manobra militar nazista, porquanto naquele tempo a preocupação maior era com a agressividade da política nazifascista mais do que com a agressividade sub-reptícia e subterrânea do comunismo internacional.

Mas, de qualquer maneira, atentando para o inimigo do momento, a reação continental foi a de que a agressão a um país do continente seria considerada como uma agressão a todo o continente. Fazendo, então, uma coisa que talvez nem todos tenham percebido: transformando em multilateral aquilo que se chamou há cento e tantos anos, de Doutrina Monroe.

Na realidade, até aquele momento, a responsabilidade assumida espontaneamente pelo governo dos Estados Unidos de defender o continente contra qualquer incursão vinda de fora do continente, passou a ser uma obrigação multilateral e, então, ao assumirmos essa obrigação multilateral, não eram só os Estados Unidos que deviam correr em ajuda de algum membro da comunidade americana agredida, mas eram os membros da comunidade americana que tinham de correr em socorro dos próprios Estados Unidos, se assim fosse o caso.

Portanto, estabeleceu-se, alargou-se, ampliou-se o conceito inicialmente estreito da Doutrina Monroe para um sentimento, mas não só o sentimento, o compromisso de responsabilidade coletiva na matéria.

Em 1938, na Conferência Interamericana de Lima ficou estabelecido, então, o sistema da consulta; estabeleceu-se que nos casos de emergência os ministros das Relações Exteriores

dos diversos países americanos reunir-se-iam em consulta para tratar de quê? Precisamente dessas possibilidades de agressão ao continente. Mas eu aí já estou avançando para o quarto ponto da minha exposição, e vou deixar, por enquanto, de lado. Quero voltar à questão do conflito Leste-Oeste.

Situado no Ocidente e em face do conflito Leste-Oeste, o Brasil preconiza, entretanto, um entendimento pacífico entre os dois campos. Não no sentido de facilitar a expansão ideológica do campo oposto, mas no sentido de preservar a paz mundial que para todos nós é tão importante quanto a vitória dos nossos pontos de vista, porque hoje em dia um conflito mundial teria as características de um suicídio coletivo da humanidade e, portanto, a vitória de um ponto de vista à custa do holocausto da humanidade inteira não teria sentido, ou teria um sentido baseado no sacrifício talvez excessivo, e do qual nós nunca poderíamos prever as consequências "a posteriori".

Portanto, a nossa posição é uma posição de favorecer soluções de caráter, soluções de atendimento, soluções chamadas de compromissos sem, entretanto, abandonarmos os nossos princípios de democracia representativa e a nosso repúdio a qualquer atitude totalitária, seja ela da chamada direita, seja ela da chamada esquerda.

Este conflito Leste-Oeste, neste momento, ou de alguns anos desta parte toma um novo aspecto porque aqueles que pregam um sistema diferente de governo, e de economia, por sua vez se dividiram no campo internacional e no campo ideológico em dois campos.

Quero repetir o que disse no passado, quando tive a honra de fazer uma exposição aqui ao regressar da minha missão de dois anos em Moscou. Estou convencido de que o comunismo, tanto o soviético quanto o chinês, têm em vista exatamente o mesmo

objetivo de dominação mundial; onde divergem é sobretudo nos métodos, nos meios da tática, por assim dizer, e as razões da divergência não são superficiais.

A União Soviética, em 47 anos de organização socialista-totalitária, já realizou uma obra à custa de enormes e imensos sacrifícios, mas uma obra de desenvolvimento do país. Aumentou-lhe proporcionalmente a riqueza e a educação, a habilitação e as facilidades de uma vida com progresso.

Portanto, já acumulou o suficiente para ter muito cuidado a fim de evitar comprometer este patrimônio já construído; por outro lado, com 45 ou 47 anos de experiência, as suas atitudes são normalmente mais moderadas, tanto do ponto de vista interno como do ponto de vista internacional, do que a de revolucionários ainda em fase, por assim dizer, insurrecional, em fase de criação dos primeiros passos de uma nova organização social baseados ou iniciados depois de uma política de arrasamento de todas as instituições e também da própria economia nacional.

De maneira que, já do ponto de vista psicológico, existe uma diferença fundamental de concepção da política a seguir entre a União Soviética e a China.

Isso no terreno do comunismo. Se a isto se acrescentar que existem diferenças fundamentais entre a União Soviética e a China, que se exprimem sempre em termos de ideologia, mas que na realidade escondem um conflito mais profundo, mais sério e mais permanente, veremos que aquela unidade monolítica do bloco socialista é bastante teórica.

A União Soviética ocupa vastas extensões territoriais que a China considera legitimamente suas; por exemplo, toda a vasta área da Ásia central ao sul da Sibéria; isto, antigamente, eu ainda me lembro nas minhas aulas de geografia, de ter visto que se chamavam Turquestão chinês, entretanto, foi ocupado em meados

do século passado, em fins do século passado pelas forças do império czarista.

A União Soviética considera que aquela ocupação é quase pacífica, consagrada, e não admite discussões sobre o domínio daquelas terras.

Entretanto, a China, com o seu excesso de população, excesso sempre crescente, tem naquela direção a sua expansão natural para esse excesso de população. Assim como tinha com relação ao que se chamava a Mongólia Exterior e que hoje se chama República Popular da Mongólia, e que só existe como tal República Popular da Mongólia porque é apoiada pela União Soviética, do contrário, já a China teria tomado conta daquele imenso território.

O mesmo se dá com relação a certos territórios que vemos aqui na Carta além do Rio Amur, na direção da Manchúria.

Tudo isso são reivindicações históricas chinesas e que possivelmente os chineses, por motivos de ordem política pragmática estejam dispostos a não insistir muito em reivindicar no momento, mas que estão no fundo da sua consciência política nacional como objetivos eventuais a alcançar... O que levou a União Soviética a fazer uma ocupação ou a procurar desenvolver cada vez mais uma ocupação daquilo que nós, no Brasil, chamaríamos de a "faixa de fronteiras".

Há quem acredite que aquela tentativa do governo de Khrushchev, logo no começo, de desenvolvimento das terras virgens precisamente naquela zona, obedeça também e não somente a motivos econômicos, obedeça também a uma necessidade de povoar, ocupar, plantar, construir, naqueles territórios que eventualmente eles sabiam que os chineses viriam um dia a reclamar.

Mas isto é uma direção dentro da posição dos países do Leste. Os países do Leste, entretanto, continuam, apesar dessas

divergências a desejar um domínio, a ambicionar e a propugnar para um domínio do mundo através do seu sistema político-econômico.

Nessa luta, portanto, o Brasil está situado no Ocidente e contrariando os pontos de vista desse grupo de nações.

Entretanto, o Brasil mantém e não vê razão para não manter relações políticas comerciais e culturais suficientemente disciplinadas, com esse grupo de países, porque entende que o comércio e as relações são elementos de pacificação; são elementos construtivos para um mundo de paz e, assim, estimamos que podemos manter relações e desenvolvê-las com os países que pensam o contrário de nós quanto à economia e quanto ao sistema político, desde o momento que não se utilize essas relações para criar ou para interferir nos negócios internos ou externos do Brasil, isto é, que não se sirvam como certa missão que partiu daqui quando rompemos relações, e me refiro à embaixada de Cuba, das suas relações diplomáticas, para fazer subversão dentro do país.

Acreditamos, também, que à medida que passa o temo e à medida que cresce a experiência prática do desenvolvimento da riqueza na União Soviética, a própria União Soviética fará modificações, como já está fazendo no seu sistema econômico com reflexos talvez eventuais no seu sistema político.

Mas isto é resultado a ser obtido a longo prazo.

No seu sistema econômico, ela está fazendo modificações sérias porque entende que os métodos aplicados dentro da economia rigorosamente ortodoxa, até agora preconizada, não têm dado os resultados almejados.

E, aos poucos, estão introduzindo o que eles chamam incentivos e que, no nosso sistema, entendemos ser o critério do lucro, o critério da rentabilidade.

Nesse grupo de nações socialistas, o Brasil só não mantém relações com a Alemanha Oriental porque respeita a tese

Holstein de que a Alemanha é uma só e é representada, para nós, legitimamente, pelo governo federal, pela República Federal Alemã, com sede em Bonn.

Agora pragmaticamente, o Brasil tem um acordo bancário entre as autoridades bancárias brasileiras e o Banco da Alemanha Oriental, para trocas comerciais, sem com isso implicar nenhuma relação de fundo político, e não reconhecemos nem temos relações com a China continental, por termos, ainda, as relações com Formosa.

Não podemos saber, nem podemos prever se o governo de Formosa será capaz de recuperar o comando do continente chinês, mas de qualquer maneira, apesar de haver muita lógica na política chamada das duas Chinas, não vemos, ainda, os resultados práticos aceitáveis para ambas as partes, porque mesmo um homem da capacidade política e da sagacidade do general De Gaulle não conseguiu reconhecer Pequim sem que o governo da China estabelecido em Formosa rompesse relações com o governo francês.

De maneira que ainda é muito prematuro para se poder chegar à aplicação de uma política de duas Chinas, isto é, dando assento à China continental nas Nações Unidas como um país e à Formosa como outro país; para nós, a China é Formosa, embora seja, por assim dizer uma ficção política nesse sentido, porque aí o país menor seria normalmente absorvido pelo país maior.

Entretanto, há um ponto que ainda se deve mencionar com relação à China. É que cada vez que se menciona a entrada da China nas Nações Unidas, o número de votantes a favor de que seja discutida a matéria aumenta; o que não se conseguiu até agora foi uma votação suficiente para fazer dar o lugar da China aos representantes de Pequim, em vez de dá-lo aos representantes de Formosa.

O problema do comércio internacional

Dentro desse conflito, além desse conflito Leste-Oeste existe um outro conflito assinalado por um dos meus antecessores na Pasta, o meu amigo Affonso Arinos, que é o conflito Norte-Sul, um conflito – a palavra talvez seja forte, mas enfim, na falta de melhor – entre aquele já superdesenvolvido, os mais ricos, e os menos desenvolvidos, isto é, os mais pobres, e realmente, olhando o mundo assim globalmente, a gente vê que é Norte o rico e Sul o pobre, exceto no Brasil que é o contrário, mas isso...

O Brasil é um paradoxo em muitas coisas, até nisso.

Mas, neste conflito se encontra realmente a raiz de muitas das desavenças e é que quase todos os países em desenvolvimento são produtores e vendedores de matérias-primas.

Vendedores de matérias-primas aos países mais desenvolvidos, mais ricos e são os compradores desses países mais ricos que fixam os preços pelos quais eles compram essas matérias-primas. Inversamente, os países menos desenvolvidos são compradores de produtos manufaturados dos países mais ricos, e é nos países mais ricos que se fixa o preço dos produtos manufaturados a serem vendidos aos países menos desenvolvidos.

Então, em ambos os casos, no caso do preço de compra como no caso do preço de venda, o preço é fixado pelo mais desenvolvido.

O nó da questão parece-me residir exatamente aí.

Muitas foram as tentativas, e o Brasil tem participado de muitas delas, de fixar preços razoáveis para as matérias-primas.

Basta ver o Acordo do Café. O Brasil tem sustentado, graças aos seus esforços, através dos anos, e conjugado seus esforços com os outros países produtores de café, tem conseguido manter os preços do café mais satisfatórios e como este, outros esforços.

Mas o que se tem chegado a pensar que seria a solução ideal seria estabelecer no mundo um sistema de comércio sem restrições, sem vantagem, sem preferências. E, por isso, o Brasil sustentou com muitos países, inclusive países socialistas, a necessidade de se fazer uma conferência de comércio e desenvolvimento, associando comércio ao desenvolvimento.

Dentro, aliás, daquela ideia sustentada pelo próprio Winston Churchill de que comércio e não ajuda era o que seria o ideal; ajuda é uma necessidade, tem que se aceitar, tem que se pedir, tem que se dar, mas o ideal seria o comércio e não a ajuda, por motivos óbvios.

Então, a Conferência de Comércio e Desenvolvimento processou-se e os países menos desenvolvidos se juntaram para formular as suas reinvindicações.

A posição do Brasil no hemisfério

O Brasil, com os países da América Latina, criou um grupo de trabalho, realizou com esses companheiros latino-americanos a reunião de Alta Gracia e estabeleceram-se objetivos e métodos para alcançar o resultado desejado.

A Conferência no princípio foi muito difícil, a Conferência em Genebra, mas aos poucos os países mais desenvolvidos compreenderam que algumas das ideias, senão todas, deveriam ser levadas para diante.

E, assim, estabeleceu-se uma Comissão Permanente que hoje funciona já nas Nações Unidas e que foi, por assim dizer, aclamada pela Assembleia das Nações Unidas, sem voto, a fim de ampliar aquela questão do voto, em dezembro do ano passado, nas Nações Unidas.

No Brasil, portanto, do ponto de vista do princípio, pugna pela abolição das discriminações do comércio e, portanto, pugna também contra o sistema de preferências.

Mas o Brasil é e tem de ser realista.

Enquanto não se obtiver e não se alcançar essa abolição de restrições, esta abolição de sistema de preferência, o que está acontecendo é que o único grupo de nações que não tem preferência nenhuma é precisamente o grupo de nações latino-americanas.

Porque os membros da Comunidade Britânica têm o que se chama preferência imperial.

Os membros do Mercado Comum, ou melhor dito, os países da África e da Ásia, antigos territórios coloniais das potências europeias, estão beneficiando de preferência dentro do mercado comum europeu e, naturalmente, dentro da área socialista existe o COMECON, com suas preferências, restrições, etc.

Então, dentro desses grupos de países subdesenvolvidos pode-se dizer que a maioria dos países ainda em desenvolvimento estão gozando de preferências, estão gozando dos benefícios de discriminações dentro de dois ou três mercados mundiais, e os únicos que estão lutando pela abolição dessas discriminações, mas sem ter discriminação a seu favor, são precisamente os países latino-americanos.

Então, parece-me que é o momento de nós dizermos o seguinte: muito bem, continuaremos a lutar pela abolição, de preferência, pela abolição de discriminações, pela total igualdade de oportunidades, do comércio internacional.

Agora, enquanto não chegar o dia em que estas igualdades se realizarem, enquanto não forem abolidas essas preferências e essas discriminações, nós vamos aceitar e até pleitear preferências defensivas temporárias para nós dentro do nosso continente, isto é, dentro do nosso mercado americano.

Há muita gente que diz que sou incoerente, que estou defendendo por um lado o princípio da não discriminação, e por outro lado estou aceitando a ideia da preferência – mas na realidade

para mim, a preferência tem um duplo fim: primeiro, igualar a nossa posição àqueles que já gozam de preferência e segundo, uma arma para usar no sentido de estimular os outros a renunciar eventualmente às suas preferências, para que então todo mundo seja capaz igualmente, sem discriminação.

Finalmente, gostaria de falar um pouquinho sobre as nossas relações continentais no sentido da organização e funcionamento da OEA.

Como disse no meio da exposição, a ideia da segurança coletiva continental nasceu em 1936 e foi-se desenvolvendo.

Em 1947, assinou-se o Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro, que é um Tratado de defesa recíproca em que todos somos solidários com o país que for agredido, tanto externamente no sentido de uma agressão vinda de fora do continente, como por um outro país do continente.

Agora, esse Tratado tem um aspecto, digamos, de defesa política militar.

O Brasil julga que a própria Organização dos Estados Americanos entendeu de que lhe falta uma complementação de tipo econômico.

O governo brasileiro acaba de propor para a próxima conferência da OEA, que se realizará no Rio de Janeiro, um projeto de protocolo que poderia ser adicional ou não ao Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro, de assistência econômica: isto não é uma ideia nova, mas até agora não tinha sido formulada, de maneira que a iniciativa brasileira me parece que veio muito a tempo.

E um grande estadista europeu, o senhor Spaak, da Bélgica, acaba de fazer umas declarações que me parecem que confirmam o acerto dessa exposição nossa. Ele disse que uma aliança militar

moderna não tem valor específico maior se não for alicerçada numa integração de tipo econômico.

De maneira que é uma das grandes autoridades do mundo contemporâneo, e eu vejo que o raciocínio dele é parecido com o nosso. Nós entendemos e chamamos a reunião de Rio de Janeiro porque achamos que a Organização dos Estados Americanos precisa tornar-se mais dinâmica, mais flexível, mais ágil, mais rápida.

Ela é uma organização que naturalmente vem evoluindo através dos centros. Ela faz 75 anos hoje e o que ela era há 75 anos atrás, que era um escritório comercial, é muito diferente do que é hoje a Organização dos Estados Americanos.

Mas, ainda assim, nós entendemos que há muita coisa a fazer, sobretudo para torná-la mais ágil.

Ela tem um órgão supremo que é a conferência interamericana.

Entretanto, em 75 anos, a conferência interamericana reuniu-se dez vezes, em conferência ordinária, e umas cinco ou seis em conferência extraordinária; ora, é assim como se tivéssemos um legislativo e não pudesse reunir-se.

De vez em quando há uma reunião do poder legislativo da organização. Por exemplo, a última reunião ordinária foi a de Caracas em 1954, quer dizer, já fez 11 anos agora, em fevereiro.

De acordo com a Carta, as reuniões deviam ser de cinco em cinco anos; eu creio, porém, que a Carta foi constituída muito perto ainda do fim da guerra e a mentalidade do nosso continente ainda não se tinha transformado bastante, ainda não tinha talvez a digerido o impacto desta Segunda Guerra Mundial, de maneira que acharam que uma reunião a cada cinco anos seria uma coisa útil. É bem verdade que o mundo em cinco anos hoje em dia, muda depressa demais, de maneira que entendemos que se deve realizar uma reunião desta conferência assim como se realiza a da

Assembleia das Nações Unidas. Se não puder ser anual, pelo menos bienal.

Cada dois anos uma reunião desse legislativo do continente e dar-lhe essas atribuições que ele não tem, por exemplo, atribuições de tipo orçamentário. Fazer dele realmente um legislativo do continente. Também entendemos que era preciso aproveitar para legislar continentalmente sobre organizações que forem introduzidas assim *de facto*, mas ainda não associadas *de jure* como, por exemplo, o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (Ciap), que foi criado na Conferência de Punta del Este e que tem prestado enormes serviços, as do ponto de vista jurídico ainda não está entrosado com a organização e que, portanto, tem uma certa tendência para trabalhar *ad latere*, tomando decisões das quais não participa a cúpula responsável da organização.

E creio que há alguns outros pontos importantes da reunião a considerar, por exemplo, a modificação da estrutura da comissão de paz que é uma comissão que se tem enviado cada vez que há um incidente entre um país e outro, que transformamos num conselho com mais poderes e possibilidade de atuar espontaneamente.

Há, também, a ideia de se negociar e eventualmente assinar um novo tratado para a solução pacífica das controvérsias porque o tratado que foi assinado em Bogotá até hoje só foi ratificado por nove países e muitos deles põem bastantes reservas ao assinarem e ratificarem o tratado.

É, assim, sucessivamente.

Mas vejo, meus senhores, que já está no fim da hora e creio que de um ponto de vista geral, eu esgotei o meu tema.

Devo pedir-lhes desculpas por não ter preparado uma conferência apropriada e bem cosida, mas acontece que eu cheguei, por assim dizer, anteontem de viagem, e estas notas eu

fui acumulando no caminho sem poder construir uma conferência como merece este auditório que eu conheço, estimo e respeito.

Mas, espero que algumas das explicações que tenha dado tenham sido de interesse e satisfatórias aos senhores, e depois me porei à sua disposição para responder a perguntas durante o debate.

Muito obrigado senhor comandante, muito obrigado a todos.

A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL (1966)

*Juracy Montenegro Magalhães**

> *Faço questão que minhas primeiras palavras constituam uma solene e ostensiva declaração de meu mais caloroso apreço por esta Escola. Cumpro o dever elementar, no momento exato em que dou início a esta palestra, de perfilar-me, publicamente, ante esta grande Escola que, a meu juízo, constitui uma verdadeira arca de salvação da nacionalidade. Trata-se, a meu ver, de uma legítima arca salvadora, pois que se constituiu por inspiração e por contingência de nosso amadurecimento político, contendo e conservando, em seu bojo, todos os elementos a serem preservados do dilúvio nacional e internacional, os quais, no momento exato em que a arca pouse e repouse num novo Monte Ararat, os sobreviventes, quais verdadeiros eleitos, terão em suas mãos as armas e os utensílios assegurados da sobrevivência da pátria brasileira.*

Com essas palavras, meus senhores, iniciei a palestra que tive a honra de fazer nesta Escola há dez anos. Repito-as hoje porque o apreço e a confiança que elas expressaram só fez crescer com o tempo e porque a previsão que me permiti fazer naquela ocasião provou, oito anos depois, ser duplamente realista. De fato, tanto é

* Juracy Montenegro Magalhães (Fortaleza/CE, 1905 — Salvador/BA, 2001). Militar e político. Ministro da Justiça (1965-66) e das Relações Exteriores (1966-67). Foi embaixador do Brasil nos EUA (1964-65). Atuou como um dos líderes do movimento tenentista na década de 1920 e participou da Revolução de 1930.

verdade que a sobrevivência da pátria brasileira veio a ser posta em jogo quanto é real que a salvação nacional, realizada pela revolução de março de 1964, foi tornada possível, em grandíssima medida, pelas armas e utensílios forjados aqui e manejados por uma admirável plêiade de ex-alunos desta grande Escola.

Podeis, assim, imaginar a satisfação com que retorna hoje a vossa Escola, não como mero espectador, o que já seria honroso para mim, mas como conferencista. O tema que me foi atribuído desta vez tem por título "A política exterior do Brasil" e apresenta muitas relações com a palestra que fiz anteriormente, que se subordinou ao tema "A ação estratégica e o poder nacional. Estratégia no campo político". De certa maneira, a palestra de hoje será um desdobramento da anterior e eu fico sumamente feliz de poder proferi-la perante audiência tão seleta, sobretudo por estar certo de que vossa motivação e vossos ideais são os mesmos que animavam os estagiários de 1956. Por tudo isso, agradeço profundamente à direção da Escola Superior de Guerra o convite que me fez para participar do ciclo de palestras deste ano, com um tema, ao qual dedico minha atenção desde muito e do qual me ocupo, de forma especial, desde que, convocado a voltar à vida pública, transitoriamente, pelo senhor presidente da República, o insigne marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, assumi a direção, primeiro, da Embaixada do Brasil em Washington e, depois, do próprio Ministério das Relações Exteriores.

As diretrizes que venho seguindo como ministro das Relações Exteriores são as mesmas que, com a devida proporção, segui na direção de nossa Embaixada em Washington porque uma só é e tem sido a política exterior da Revolução, tão bem definida pelo senhor presidente da República em seu discurso de 31 de julho de 1964, no Palácio Itamaraty, perante uma turma de graduados do Instituto Rio Branco. Foi uma definição clara, na qual podem inspirar-se os executores da política exterior brasileira, em qualquer

nível ou escalão, na certeza de que hão de encontrar orientação segura e consentânea tanto com os supremos interesses nacionais quanto com a melhor tradição de nossa diplomacia. Nesse sentido, aliás, é de notar-se que a política exterior da Revolução, embora esteja perfeitamente sincronizada com os acontecimentos e as contingências dos dias que correm, pode ser tida como uma restauração das diretrizes imanentes de nossa diplomacia, num processo a um tempo corajoso e prudente, no qual não se nota qualquer preocupação de originalidade, qualquer tendência ao gosto fácil da inovação.

Dentro do quadro traçado pelo senhor presidente da República, em seu mencionado discurso, procurarei fazer uma exposição sobre a política exterior do Brasil, examinando, passo a passo, seus objetivos, os princípios que a informam, as condicionantes que a influenciam e, por fim, com a brevidade necessária, seu desdobramento, em cada uma das principais áreas de sua aplicação.

Objetivos da política exterior brasileira

São múltiplos, se o quisermos, os objetivos da política exterior brasileira, mas, num esforço de síntese relativamente fácil, é possível resumi-los nos seguintes dois pontos: a manutenção e afirmação da paz e o fortalecimento do poder nacional.

País que nunca recorreu à guerra de conquista e sempre se bateu pelos meios pacíficos de solução dos conflitos internacionais, não podia o Brasil deixar de erigir a paz universal em um dos primordiais objetivos de sua política exterior. Isso é o que flui claramente da longa tradição brasileira e até de nossos textos constitucionais, que, de modo não muito comum neste mundo conturbado em que vivemos, são taxativos nesse sentido. Não é de admirar, aliás, que assim ocorra porque a paz é o melhor clima para o desenvolvimento das nações menos favorecidas, que carecem ainda de esforços concentrados, a fim de atingir a níveis

seguros e autônomos de progresso econômico e social. Cônscio dessa contingência, mas não menos atento a sua tradição, o Brasil não poupa esforços em prol da manutenção da paz, seja através de esforços individuais, seja através de sua contribuição a esforços coletivos.

Em minha primeira palestra nesta Escola, referi-me extensamente ao problema da paz mundial e sustentei a ideia de que, como consequência do fantástico desenvolvimento científico e tecnológico estimulado, senão possibilitado mesmo, pelas duas últimas conflagrações mundiais, a capacidade destrutiva das bombas e outros engenhos bélicos tinha chegado a um ponto tão elevado que não seria mais possível a ocorrência de outra guerra mundial porque ninguém se atreveria – e estávamos então em plena "Guerra Fria"! – a iniciar um conflito cujo fim seria a extinção da própria humanidade. Rendi homenagem ao imortal Joaquim Nabuco, que, como disse, "anteviu e previu que a bomba atômica seria a linha torta por onde Deus iria escrever direito a paz da humanidade", e de quem citei o seguinte trecho, um de seus mais valiosos *morceaux choisis*:

> *Quanto aos meios de destruição em massa, logo que o gênio dos cientistas se concentrar, sem dó nem escrúpulo humano, sobre tal fim, resolver-se-á conjuntamente o problema dos pequenos países inofensivos. Serão tais os meios de destruição postos ao alcance do homem que transformarão em carnificina inútil. Neste século, a marcha das invenções humanas não seguirá a progressão aritmética, mas a geométrica. A física, a química, a mecânica terão cada vez maior importância para quem se preocupa com o equilíbrio do mundo. Essas ciências unidas farão mais que política mundial; farão política cósmica, neste sentido: que as forças cósmicas terão interferência política através dos laboratórios científicos. Os eletricistas serão quiçá os árbitros das nações e os estadistas do porvir.*

E lembro-me que, no curso do animado debate que se seguiu a minha palestra, depois de reafirmar que a paz, ante a possibilidade duma confrontação nuclear, deixara de ser uma simples aspiração universal, para tornar-se uma necessidade essencial, uma condição *sine qua non* da sobrevivência da humanidade, lancei aos estagiários de então o seguinte desafio: se ocorresse uma hecatombe mundial, com o uso certo de bombas e engenhos nucleares, qualquer deles que sobrevivesse me mandaria um telegrama, para comprovar o erro de minha posição.

Hoje, dez anos depois dessa palestra, quando é fácil constatar o enorme avanço das pesquisas e do desenvolvimento científico e tecnológico do mundo, que nos oferece o espetáculo de homens passeando no espaço cósmico e engenhos humanos pousando tranquilamente na Lua, e, mais ainda, quando o chamado clube atômico tem suas fileiras acrescidas a contragosto da humanidade, é também fácil perceber vossa e minha alegria pelo fato de que meu desafio de 1956 esteja ainda de pé!

Devo, aliás, dizer-vos que o tempo decorrido desde então só tem contribuído para reafirmar minha convicção na impossibilidade dum conflito mundial, embora não tenha dúvidas quanto à lamentável possibilidade de conflagrações limitadas, mormente com a feição das traiçoeiras e falazes "guerras de libertação", que nada mais são do que soezes movimentos subversivos de inspiração estrangeira. Com efeito, se é verdade que continuam e ameaçam reincidir as guerrilhas, não é menos verdade que se distancia a possibilidade dum conflito mundial, com o esmorecimento da "Guerra Fria" e a diminuição da tensão mundial. Por outro lado, se, para a comunidade democrática ocidental há sinais inquietantes de dissensão interna, para o bloco soviético essa dissensão já é patente, em mais dum nível, sendo que a posição da comunidade ocidental se viu de muito fortalecida quando a manobra urdida em Cuba teve de ser desfeita ante a firmeza dos Estados Unidos e de seus aliados

na confrontação de 1962. Enfim, embora padeça ainda o mundo de muitos males de natureza política, agravados em muitos casos por contingências econômicas e sociais, é possível hoje, a dez anos de distância, reafirmar minha convicção de 1956 e afirmar que a paz universal tem perspectiva ainda mais segura de manutenção e afirmação. Com compreensão, haveremos de encontrar o caminho do entendimento geral, que é essencial porque, como disse um ilustre estadista norte-americano, ou aprendemos a viver juntos ou pereceremos juntos.

O outro objetivo primordial da política exterior do Brasil é o engrandecimento de nosso poder nacional. Não aspiramos a qualquer alargamento de nossas fronteiras, mas tão somente a desenvolver nossos recursos próprios, a fim de assegurarmos melhor padrão de vida, maior bem-estar para nossa população assustadoramente crescente. Povo cordial em essência, mais afeito à concórdia que à disputa, não quer isso dizer que não tenhamos altos ideais de desenvolvimento econômico e progresso social. Muito ao contrário, temos consciência de nossas deficiências materiais e de nosso atraso cultural, assim como sentimos o drama de ser um país dividido em vários estágios econômico-sociais, com uma escala de padrões que descem dos mais altos níveis verdadeiramente sub-humanos. Ansiamos, por isso, livrar-nos da contingência tão bem dramatizada por Euclides da Cunha, ao dizer que, no Brasil, o viajante que se desloca de uma área para outra pode, ao mesmo tempo, passar dum século para outro.

Assim, o interesse nacional, em todas as suas modalidades práticas, está sempre presente nas cogitações e na ação da diplomacia brasileira, seja em nossas relações bilaterais, seja nas diversas esferas regionais ou universais em que atuamos. Aliás, ao proceder dessa forma, a diplomacia brasileira sabe que, além de cumprir dever elementar e buscar um de seus objetivos primordiais, ela está aumentando seus instrumentos de ação porque, como

salientarei adiante, o poder nacional é uma das condicionantes da política exterior de qualquer país.

Princípios da política exterior do Brasil

Há dois princípios cardiais que norteiam a política exterior do Brasil desde há muito. São eles a autodeterminação e a não intervenção, ambos igualmente importantes, ambos igualmente necessários para a plena realização da essência de toda nacionalidade.

O Brasil os tem sustentado desde que se configuraram na consciência jurídica internacional e os tem apoiado em diversas assembleias de âmbito universal, tanto de forma indireta, como ocorreu quando o inesquecível Rui Barbosa defendeu, na Haia, a igualdade das nações, quanto de forma direta, como aconteceu na Conferência Interamericana realizada em 1933, em Montevidéu, quando foi definido especificamente o princípio da não intervenção.

A aplicação desses dois princípios não apresenta qualquer dificuldade para o Brasil porque somos de tendência democrática e universalista e porque nada pretendemos impor às outras nações, bem como nada esperamos delas que não nos seja devido. Por isso, ao aplicar um e outro desses princípios, o fazemos por igual, seja, por exemplo, ao sustentar o direito do povo alemão de pretender sua reunificação, seja ao respeitar a existência de regimes políticos, como os comunistas, embora inteiramente discordantes do nosso, seja ao reconhecer a Portugal a faculdade de procurar a solução para os problemas de Angola e Moçambique, seja ao manter relações e buscar o incremento de nosso intercâmbio comercial com a República da África do Sul, a despeito da indesejável política do *apartheid*.

A posição tradicional do Brasil em face desses dois princípios e a consistência com que os tem aplicado dão-nos autoridade para sustentar a necessidade premente de se revitalizarem ambos os

princípios, a fim de que a implementação de um deles não resulte na anulação virtual do outro, nem tampouco na destruição da segurança coletiva. Trata-se de conceito que se vem impondo cada vez mais no quadro do direito internacional, o qual, assim como o direito interno necessita renovar-se para a salvaguarda dos direitos individuais do cidadão, também tem de adaptar-se às novas contingências do convívio internacional, a fim de que sejam igualmente salvaguardados os direitos de cada povo. A pertinência do conceito de segurança coletiva torna-se indiscutível quando se atenta para as formas insidiosas de intervenção que os países comunistas têm divisado e posto em prática em todas as partes do mundo, com o fito de sufocar, muitas vezes por meios não armados, mas soezes, a autodeterminação de outros povos.

Foi em nome desse conceito novo de segurança coletiva que o Brasil, por exemplo, apoiou e decidiu participar da ação conjunta da Organização dos Estados Americanos na República Dominicana, onde, se não demos nossa aprovação à forma unilateral da intervenção norte-americana, não pudemos deixar de reconhecer o risco que aquela República estava correndo de ser subvertida. Foi um caso típico em que se fez mister temperar o princípio da não intervenção e, reconhecendo que intervencionista era o esforço de subversão que se armava, tomar as medidas heroicas necessárias para resguardar o direito de autodeterminação do povo dominicano. A posição do Brasil, como a dos Estados Unidos e dos demais países que nos acompanharam, tanto na aprovação das medidas adotadas quanto no envio de tropas para a Força Interamericana de Paz, não foi compreendida por todos, o que não é de estranhar em certos círculos, mas é de lamentar em relação a alguns outros, o que, no entanto, só enobrece a atitude dos governantes que assumiram a responsabilidade de tão grave decisão.

Ainda em nome desse conceito de segurança coletiva, o Brasil apoia, embora, por motivos práticos de natureza interna,

não participe do esforço correspondente, a ação norte-americana no Vietnã, onde, indiscutivelmente, está em jogo a segurança de todo Sudeste asiático e onde, também sem dúvida, estão as tropas norte-americanas ajudando o povo vietnamita a manter seu direito de autodeterminação.

Sei o quanto é difícil e delicado o problema de encontrar o justo equilíbrio entre o conceito de segurança coletiva e os princípios de não intervenção e de autodeterminação, mas felizmente estamos dispostos a pugnar por uma solução adequada, a começar no seio da Organização dos Estados Americanos. Esse problema tem de ser resolvido e eu não tenho dúvida de que o será, embora também não tenha ilusões quanto à demora e as incompreensões que marcarão o processo de sua formulação, pois, no fundo, o que está em jogo é o conceito de soberania, à qual as nações se apegam, até inconscientemente, senão até com risco de sua própria sobrevivência.

Tenho sustentado em várias ocasiões, assim como o fiz na palestra que aqui proferi em 1956, que a humanidade está passando por uma fase comparável com aquela em que os estados nacionais emergiram da pulverização de principados e baronias. Não foi um processo fácil, nem muito menos rápido, e todos sabemos as lutas que tiveram de ser travadas, seja no campo das ideias, seja nos próprios campos de batalha. O bem comum, no entanto, prevaleceu no fim e os estados nacionais se firmaram, com o objetivo de assegurar o bem-estar das populações identificadas pela comunhão de sentimentos nacionais. Ainda estamos no regime dos estados nacionais e nele permaneceremos por muitos decênios, mas a ideia universalista avança e o tempo, com as crescentes dificuldades no âmbito das nações, vai operando em seu favor. O advento da Sociedade das Nações, ao término da Primeira Grande Guerra, já foi saudado calorosamente em muitas partes do mundo e, malgrado seu rápido insucesso, constituiu

uma semente, que voltou a germinar logo que terminou a Segunda Guerra Mundial, com a constituição, em bases já bem mais sólidas e duradouras, da Organização das Nações Unidas. Hoje vemos em todos os cantos do mundo organizações regionais dos mais diversos tipos, todas congregando grupos maiores ou menores de países, unidos em torno duma ideia, duma aspiração, duma identidade qualquer. Assim, temos, ao lado das próprias Nações Unidas, nossa Organização dos Estados Americanos, a pioneira das atuais entidades regionais e, sem dúvida, a mais adiantada, e temos ainda, em nível diferente, a Liga Árabe e a Organização dos Estados Africanos e Malgaxe. No campo militar, aí estão a Otan, o Pacto de Varsóvia, a Seato, a Cento. No campo econômico proliferam as siglas de âmbito regional ou universal, algumas das quais nos dizem respeito diretamente, como o Cies, a Cecla, a Alalc, o Ciap, mas avulta a experiência da Comunidade Econômica Europeia, que é, por assim dizer, a cúpula duma série de entidades multinacionais e apresenta condições de vir a ser, de par com o Conselho da Europa, a semente duma confederação da Europa Ocidental. Em todos os campos, enfim, seja pelo efeito multiplicador das Nações Unidas e de suas inúmeras agências especializadas, seja pela emulação inter-regional, o fato é que caminha e progride a ideia da organização coletiva, num evidente processo de universalização.

O paralelo que faço entre o processo de formação dos estados nacionais e o advento duma ordem internacional não representa, pelo menos para mim, crença em que, assim como desapareceram politicamente os principados e baronias feudais, também os atuais estados venham a perder sua existência política. Se há quem diz que a história se repete, há quem o negue e há também quem ache que as aparentes repetições da história nada mais são do que o resultado da mesma reação da humanidade, subconsciente por vezes, em face de situações e problemas comparáveis: o resultado dessa reação pode ser sempre de mesma natureza, mas nunca é

idêntico. Assim, estou convicto de que chegaremos a uma ordem internacional, na qual os direitos e o bem-estar da humanidade por inteiro sobrelevarão as regalias de qualquer parcela da mesma humanidade, mas as nações não precisarão perder sua identidade, sua personalidade, da mesma maneira que o homem conserva sua individualidade e tem direitos próprios e inalienáveis numa sociedade nacional ou que um estado membro duma confederação e até duma federação conserva sua autonomia e determinados privilégios.

Num mundo em que os sonhos fantasiosos de Júlio Verne se realizam a toda hora, em que a ficção científica se torna realidade todo dia, em que, por fim, o pesadelo do Dr. Strangelove acomete a muita gente, é preciso pensar seriamente numa ordem internacional, que não precisará eliminar o que as soberanias nacionais têm de essencial, mas terá de promover um equilíbrio, objetivando de início a segurança coletiva, a fim de que, num regime de interdependência maior que a atual, todos os estados tenham menos soberania acessória e mais segurança efetiva.

Condicionantes da política exterior do Brasil

No tocante às condicionantes da política exterior do Brasil, que são as coordenadas históricas, geográficas e culturais do país e seu poder nacional, elas não são exclusivas de nosso país. Nem por isso, porém, carecem menos de ser levadas em conta por quem deseje compreender as diretrizes de nossa ação diplomática.

O exame das coordenadas históricas, geográficas e culturais do Brasil e de sua aplicação a nossa política exterior ofereceria um campo de dissertação demasiado amplo para a extensão limitada dessa palestra. É necessário, porém, ter presente que o Brasil foi colonizado e dominado até sua independência por uma nação cristã, íntima e tradicionalmente ligada ao grupo de nações que deu origem à comunidade democrática ocidental. A composição

de nossa população, enriquecida, desde os tempos coloniais, com imigrantes vindos da Europa Ocidental, que para cá trouxeram sua experiência cultural e aqui mantiveram e cultivaram laços com suas pátrias de origem, é outro fator importante a considerar-se, lado a lado com outras contingências de natureza geográfica, a começar, evidentemente, por nossa posição hemisférica. Por fim, nosso intercâmbio cultural e comercial, que desde o começo de nosso aparecimento no mercado mundial se fez de forma acentuada, com a Europa Ocidental e, depois, com os Estados Unidos, marcando uma corrente de influências sempre atuantes e crescentes, é outro ponto significativo das coordenadas a que fiz menção.

Não é, pois, de estranhar que, como tão oportuna e claramente definiu o ilustre presidente Castelo Branco, em seu já referido discurso de julho de 1964, nossa política exterior seja marcada por uma opção básica em favor do sistema democrático ocidental. Trata-se, como é forçoso reconhecer, duma opção deliberada, consciente e natural e que, por isso mesmo, em nada afeta a independência de nossa política exterior. Com efeito, ao manter-se fiel à comunidade democrática ocidental, o Brasil não perde de vista a distinção entre os legítimos interesses daquela comunidade e os interesses desta ou daquela potência integrante do sistema, por mais importante que seja. Aliás, é de justiça salientar-se que essa distinção, que é essencial para a independência de nossa política exterior, é facilitada pelo próprio contexto da comunidade em que estamos integrados, porque a natureza democrática da mesma é autêntica e não de fachada; ela tem integrantes dos mais diversos tamanhos e das mais diversas expressões, mas, sem dizer-se popular, respeita os direitos de cada um dos povos dela participantes.

Neste ponto, dada a vulgarização, o abuso do termo "política exterior independente", que conheceu nos últimos tempos exagero totalmente deformador, não me é possível deixar de vincar que independente é a política exterior definida e fielmente seguida

pelo governo nascido da Revolução de 1964, não só porque se ajusta às coordenadas históricas, geográficas e culturais do país e persegue os reais objetivos nacionais, como também porque é inspirada, formulada e conduzida pelo próprio Brasil, sem nenhum condicionamento estrangeiro, seja de natureza econômica, seja de afiliação ou parentela política. A política anterior, que foi banida, em boa hora, juntamente com o regime de corrupção e irresponsabilidade de que era coetânea, era apresentada pelos corifeus do antigo regime como sendo a quintessência nacional; essa política, no entanto, estava impregnada duma ideologia estranha à formação cristã do povo brasileiro, se chocava a todo passo, senão propositadamente, com os interesses da comunidade que sempre integráramos e se caracterizava por um maquiavelismo neutralista que, sob o pretexto de um suposto não alinhamento, nos estava alinhando entre os seguidores ou servos *in fieri* do bloco oposto a nossa própria comunidade. O confronto entre a atual política exterior do Brasil e a anterior, a que foi banida, mostra a diferença entre uma autêntica política exterior independente, seguida por um país que não tem medo de ser fiel a seu grupo comunitário, e uma falsa política de independência que se subordina, sem o sentir ou fingindo não o sentir, a interesses estranhos a seu país e se justifica mediante arroubos de autonomia que, por coincidência altamente suspeita, se dirigiam sempre contra um mesmo grupo internacional e, particularmente, contra o país líder desse grupo.

Ao lado das coordenadas históricas, geográficas e culturais, que dão os fundamentos, a razão de ser das diretrizes a serem seguidas na formulação da política exterior, esta tem sua segunda grande condicionante nos meios à disposição do país para sua implementação, ou seja, a capacidade do país de realizar sua política exterior.

Essa capacidade está intimamente ligada às modalidades e aos instrumentos da ação diplomática, a qual é desenvolvida através

de negociações, tratados, arbitragens, alianças e participação em organismos internacionais e depende da atuação e competência do serviço exterior de cada país, seja o respectivo Ministério das Relações Exteriores, seja sua correspondente rede de missões diplomáticas e repartições consulares, sejam seus representantes em organismos e conferências internacionais ou seus emissários especiais. A isso tudo, porém, já me referi, com alguma minúcia, em minha palestra de 1956, pelo que, a bem da brevidade, me limitarei a insistir sobre a correlação existente entre o poder nacional e a efetividade da política exterior de qualquer país.

Com efeito, num mundo em que, como ainda ocorre em nossos dias, a ordem internacional tem tão pouca preeminência sobre a nacional, é inevitável que a viabilidade duma ação diplomática dependa, quase essencialmente, do poder nacional existente por trás dela. Essa é uma verdade que repugnará aos sonhadores da ordem internacional, da aplicação do primado da lei e do direito às relações entre as nações, mas que os homens realistas têm de ter presente, pois, enquanto não sobrevier aquela ordem internacional, com os direitos de cada nação respeitados pelo que valerem na balança da justiça, não haverá política exterior efetiva, muito menos independente, sem poder nacional capaz de fazer face ao poder nacional contrastante. Isso não elimina o valor moral dos objetivos das políticas exteriores, mas não há como negar que, no presente estágio de organização universal, essa força moral é apenas um componente do poder que informa e dá peso à ação diplomática. Essa é uma lição vital que precisavam conhecer os governos que cuidam de proclamar a independência de sua política exterior ou seu não alinhamento, mas não cuidam, de forma efetiva, de firmar e aumentar o poder nacional de seu país.

Como ministro das Relações Exteriores, sinto, como sentem todos os diplomatas brasileiros, a necessidade do incremento de nosso poder nacional, para que ganhem maior consistência nossos

esforços e nossa ação diplomática. Por isso procuramos, com especial afinco, contribuir para aquele incremento, que, como já expus, é um dos objetivos fundamentais de nossa política exterior. E por isso também notamos todos, no Itamaraty, com grande satisfação, tanto como executores de nossa política exterior quanto como simples patriotas, o acerto e a intensidade da ação que se está promovendo nesse sentido, graças ao programa do governo revolucionário, sob a sábia inspiração e competente chefia do marechal Castelo Branco, bem como graças aos empreendimentos de muitos de nossos setores privados.

Desdobramento da política exterior do Brasil

Concomitantemente com essa preocupação de incrementar o poder nacional, o governo revolucionário desde cedo procurou ordenar o desdobramento de nossa política exterior, tratando de ajustá-la a seus legítimos objetivos e de conduzi-la de acordo com seus princípios e dentro de suas condicionantes, ao mesmo tempo em que desprezou, desde o começo, os pronunciamentos e manobras de efeito meramente publicitário.

O desdobramento de nossa política exterior é necessariamente amplo e diversificado, mas, para facilitar a compreensão de minha exposição, procurarei examinar esse desdobramento sob determinados ângulos, que, no caso do Brasil de hoje, são todos felizmente convergentes. Assim, partindo do particular para o geral, referir-me-ei a nossa política exterior em relação a quatro grandes áreas do mundo contemporâneo, a saber, a Europa Ocidental, o bloco comunista, o mundo afro-asiático e o hemisfério americano, e, em seguida, em relação ao conjunto da comunidade mundial, tanto na parte econômica quanto na política através especialmente das Nações Unidas.

O Brasil e a Europa Ocidental

À Europa Ocidental está o Brasil ligado, como já tive ocasião de salientar, desde seu descobrimento e se é verdade que nossa população é o feliz resultado de uma fusão pacífica de diversas raças e de gente de procedência vária, é também um fato que os descendentes dos portugueses e de outros imigrantes da Europa Ocidental formaram o grupo de maior influência em nosso desenvolvimento cultural. Além dessa contribuição primordial, têm os povos daquela parte da Europa sido em conjunto, depois dos Estados Unidos, nossos maiores fregueses comerciais, assim como deles temos recebido, também logo abaixo dos investidores norte-americanos, a maior soma dos capitais estrangeiros aplicados em nosso rapidamente crescente parque industrial. Mantendo um apreciável fluxo recíproco de professores, estudantes e outros altos visitantes, tanto oficiais quanto particulares; sendo adeptos, uns e outros, dos mesmos princípios de organização econômica e de sistema social; estando associados à mesma comunidade democrática ocidental, o Brasil e a Europa Ocidental só têm razões para incrementar suas relações e aprofundar sua mútua colaboração.

Esse é o intuito do governo brasileiro, que acredita em idêntica disposição por parte dos países da Europa Ocidental, dos quais desejamos receber maior colaboração econômica e maior assistência técnica e aos quais precisamos vender em maior quantidade. Isso é o que temos discutido com os vários ilustres visitantes daquela área que têm vindo ao Brasil ultimamente, como – para citar apenas alguns – o ministro da Economia e o secretário de Estado do Ministério das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, o ministro das Relações Exteriores e o ministro da Saúde de Portugal, o ministro das Relações Exteriores da Dinamarca e o secretário de Estado para Comércio Exterior da

França. E isso é o que temos tratado continuamente com nossas missões diplomáticas na área em apreço, cujos chefes, em número de 19, se reunirão, em meados de setembro vindouro, em Roma, a fim de examinarem conjuntamente, primeiro comigo e depois com o secretário-geral adjunto e outros funcionários especializados do Itamaraty, a situação global da Europa Ocidental em relação a si própria, ao mundo e, particularmente, ao Brasil.

As lamentáveis dificuldades que tivemos, em passado recente, com a França, tanto no caso da chamada Guerra das Lagostas quanto no do contencioso da "Port of Para", foram superadas a contento para as duas partes. Da mesma forma foi resolvido o penoso caso provocado pelo escândalo ocorrido com a Mannesmann do Brasil, cujos reflexos na Europa, em geral, e na Alemanha, em particular, ameaçavam prejudicar a retomada, em bases ordenadas, do fluxo de investimentos alemães para o Brasil. Infelizmente, porém, não está esgotado o setor de nossas preocupações na Europa Ocidental, restando, por exemplo, entre outros de importância menor, o caso das preferências concedidas pela Comunidade Econômica Europeia a países africanos que tiveram laços coloniais com membros daquela Comunidade. É um problema que muito nos preocupa e, ao mesmo tempo que mantemos e redobramos os esforços anteriores junto aos órgãos centrais da Comunidade e aos governos de cada um de seus membros, bem como no seio da Gatt, estamos procurando obter, noutras áreas, a compensação para os prejuízos que nós e o restante da América Latina estamos tendo e teremos ainda mais em nosso comércio com a Europa Ocidental.

O Brasil e o bloco comunista

As relações do Brasil com o bloco comunista são marcadas, evidentemente, pela fundamental discordância existente entre os regimes políticos prevalentes de um lado e do outro. Apesar, no entanto, dessa barreira ideológica que temos bem presente, não

repelimos a manutenção de relações com aquele bloco e estamos dispostos a respeitar sua independência, por mais duvidoso que seja, no seu caso, o exercício do direito de autodeterminação de seus povos. Por isso cultivamos nossas relações diplomáticas com a quase totalidade dos países do bloco comunista e com vários deles, a saber, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, União Soviética, Bulgária, Hungria e Romênia, trocamos missões diplomáticas (embaixadas nos quatro primeiros casos e legações nos demais). Também por isso e porque estamos sempre atentos para a necessidade de promover nossa expansão comercial, não repelimos, antes buscamos, o incremento de nossas relações comerciais com os países comunistas do Leste europeu. Nesse esforço, que é bastante limitado pela natureza especial das organizações de comércio dos países comunistas, não descuidamos, dentro da relativa carência de nossos meios de controle, dos riscos que de nosso intercâmbio com os países comunistas possam advir para nossa segurança nacional e por isso temos deixado clara a seus representantes nossa disposição de estranhar e protestar cada vez que qualquer deles infringir as regras da boa e cautelosa convivência que caracterizam nossas relações.

Quanto aos países comunistas fora do Leste europeu, notadamente Cuba e a China continental, o governo revolucionário, que rompeu relações diplomáticas com a primeira e expulsou os agentes supostamente comerciais da segunda, não pode dispensar o mesmo tratamento que reserva para as nações comunistas europeias, numa distinção que corresponde, aliás, à presente situação do mundo comunista. Em relação a Cuba, essa distinção se impõe pela anomalia que representa um regime comunista plantado no hemisfério americano e pelas razões que nos levaram justamente a romper nossas relações com seu governo comunista; e não haverá, sobretudo depois da ainda recente Conferência Tricontinental realizada em Havana, quem tenha dúvidas sobre

a extensão das tentativas de subversão inspiradas e promovidas por Cuba em diversas nações deste continente. Quanto à China comunista, as restrições especiais que lhe fazemos decorrem de sua atitude internacional francamente agressiva, sua tendência expansionista e sua disposição permanente de interferir nos assuntos internos de outros países. Por isso mesmo continuamos a crer na necessidade do relativo cordão sanitário imposto à China continental, inclusive no que toca à sua admissão na ONU.

O Brasil e o mundo afro-asiático

Aos países afro-asiáticos, cuja presença no cenário mundial cresce com o progresso do processo descolonizador, estendemos nossos melhores propósitos de entendimento fraternal e ampla cooperação. Sendo um país jovem, imune a qualquer legado colonial traumático e livre de preconceitos de raça, um país com passado isento de qualquer conotação imperialista e com avenidas amplas e naturais de comunicação com todos os povos e continentes, está o Brasil numa posição privilegiada para contribuir para a maior ligação e harmonia entre a comunidade afro-asiática e aquela a que pertencemos. Nosso intercâmbio com os países desse mundo em surgimento é de muito facilitado pela parcial comunhão racial que temos com vários países africanos e pela extensa coincidência de interesses econômicos e comerciais que temos com quase todos eles, uma vez que, embora em grau maior, pertencem ao bloco subdesenvolvido.

Infelizmente, porém, a despeito de nossa manifesta boa vontade, há pontos que dificultam nosso entendimento com os afro-asiáticos, notadamente os primeiros, que conosco competem na exportação de vários produtos básicos, como o café, o cacau e o minério de ferro, e que, como já referi, dispõem de preferências no amplo mercado da Comunidade Econômica Europeia. Na parte dos produtos básicos, temos procurado um

entendimento reciprocamente vantajoso, o que já ocorreu no Acordo Internacional do Café, mas seus processos comerciais são por vezes perturbadores de nossas boas relações. Por outro lado, o problema dos territórios portugueses na África dificulta também nosso entendimento com o mundo afro-asiático, o qual, tendo há pouco, em sua grande maioria, emergido da dominação colonial política, exige, de forma sumária e francamente abusiva, a retirada portuguesa da África, sem consultar os interesses dos próprios angolanos e moçambiquenses, nem respeitar os direitos portugueses. Esse problema é para nós muito delicado, não só por suas próprias circunstâncias, como principalmente pelo fato de que, primeiro, se acha envolvido Portugal, a quem devemos um tratamento especial, e, segundo, o avanço do ideal anticolonialista não deve pôr em risco a sobrevivência da civilização ocidental em Angola e Moçambique e a própria paz no continente africano.

O Brasil e o continente americano

Nossas relações com os países do continente americano podem ser divididas em dois grupos, que se completam e harmonizam: um relativo apenas aos Estados Unidos e outro abrangendo os países latino-americanos e o conjunto do hemisfério.

O governo revolucionário, dentro da melhor tradição legada ao Itamaraty pelo barão do Rio Branco, empresta especial importância a nossas relações com os Estados Unidos, em quem lealmente reconhece o líder do mundo livre e o principal guardião dos valores fundamentais de nossa civilização. Tendo sido o primeiro país que reconheceu nossa independência, com eles temos uma tradição de mais de 140 anos de boas e frutíferas relações diplomáticas. Nunca estivemos em campos opostos e, por duas vezes, quando a civilização cristã esteve em risco, os soldados de nossos dois países lutaram ombro a ombro, numa camaradagem a que não faltou o batismo de sangue. Temos enorme afinidade,

baseada em inúmeros fatores de ordem geográfica, demográfica, cultural e econômica, e, por coincidência, somos, no presente quadro das relações hemisféricas, fora o Haiti, os únicos países não "espanhóis". Enquanto embaixador em Washington, tive a honra de ver o revigoramento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, em consequência da sábia política seguida pelo governo revolucionário. É importante notar que esse revigoramento não foi apenas político, pois, ao mesmo tempo, passamos a vender mais café, mais cacau, mais açúcar, mais tecidos aos Estados Unidos, recebendo nesses e noutros pontos um tratamento prioritário, que não tardou a causar ciúmes a outros governos continentais. Continuando nas atuais bases, tenho a firme confiança de que nossas relações com os Estados Unidos se ampliarão e se aprofundarão mais ainda, num alto nível de confiança, amizade a respeito recíproco.

Quanto à América Latina, nela se desenvolve nossa história e se gera nosso futuro. Ela é nosso âmbito natural, e nossa integração no mundo, através da América Latina e com ela, pode ser apresentada como um dos grandes objetivos atuais de nossa política exterior. Nesse sentido, vemos com satisfação os progressos que tem feito a Alalc, embora ela ainda esteja longe de nossos sonhos: pretendemos reforçá-la e ativá-la o quanto possível e de forma expedita, a fim de que seja o fator de integração tanto econômica quanto política que dela se pode esperar.

Nossas relações bilaterais com os diversos países latino-americanos são tradicionalmente boas e não me parece necessário estender-me sobre elas. No momento, só temos dificuldades com o governo da Venezuela, que, quixotescamente, insiste numa suposta doutrina de invenção e aceitação caseira, em nome da qual suspendeu suas relações diplomáticas com o Brasil, num evidente esforço inconsciente de purgar sua histórica fragilidade institucional. Quanto a nosso problema com o Paraguai, que

realmente chegou a um ponto deplorável, poderá ressurgir, ao sabor das condições internas paraguaias, mas foi sem dúvida clareando com o entendimento a que cheguei com o chanceler daquele país, em nosso encontro em junho último, em Foz do Iguaçu e Porto Presidente Stroessner. O acordo a que chegamos nesse encontro correspondeu exatamente aos objetivos brasileiros, que eram os de aliviar a tensão que se formara nas relações entre os dois países, sem fazer qualquer concessão ao Paraguai no problema de fronteira por ele levantado e por nós negado: apesar das tentativas paraguaias, não houve discussão de fronteira e nós, ao concedermos a retirada do contingente localizado em Porto Coronel Renato, reafirmamos nossa soberania territorial sobre aquela área. No mais, por importante que seja a perspectiva de exploração do potencial energético de Sete Quedas, apenas reconhecemos ao Paraguai o que lhe era devido e assentamos as preliminares dos entendimentos necessários para o empreendimento comum a ser levado avante.

Não é de hoje que atuamos no sistema interamericano, cuja alta significação reconhecemos antes mesmo de nos tornarmos independentes. Por isso é primordial a atenção que damos à OEA, que ajudamos a criar e que queremos agora ver revitalizada, através das alterações estruturais e processuais que a passagem do tempo e o surgimento de fatos e circunstâncias novas tornaram necessárias. É de esperar que essa obra de renovação, iniciada na II Conferência Interamericana Extraordinária, no Rio de Janeiro, em 1965, seja continuada pela III Conferência Interamericana Extraordinária, convocada para Buenos Aires. Por uma questão de princípio e por considerar urgente a tarefa projetada, o Brasil insiste pela realização dessa III Conferência na época prefixada, ou seja, fins de agosto, mas reconheço que ela será provavelmente adiada. Quanto ao local, insistimos também pela manutenção da indicação de Buenos Aires – e creio que ela será mantida – porque o

governo argentino assegura as condições necessárias e porque aos outros países do continente não cabe criar dificuldades adicionais para uma República irmã, recém-egressa duma grave crise.

No campo econômico-social, tem a comunidade continental americana na Aliança para o Progresso um esplêndido instrumento, a somar-se ao representado pela Alalc e pelo Mercado Comum Centro-Americano, capaz de facilitar a ação de cada governo hemisférico no sentido do desenvolvimento econômico e do progresso social desejados por todas as repúblicas americanas.

Há muito ainda que fazer no sentido da ativação da Aliança para o Progresso, e esse deverá ser o objetivo principal da já proposta reunião dos presidentes das repúblicas americanas, convocada inicialmente para Buenos Aires, mas a realizar-se possivelmente em Lima ou São José da Costa Rica. O presidente Castelo Branco já manifestou sua disposição de comparecer a essa reunião, tendo feito sentir a necessidade de que sejam realmente promissoras suas perspectivas de ação. Ao lado da ativação da Aliança para o Progresso e do desenvolvimento econômico-social de cada país latino-americano, é preciso que o continente avance rapidamente no sentido de sua integração econômica, aproveitando-se das já citadas experiências da Alalc e do Mercado Comum Centro-Americano. É de toda conveniência que deixemos, neste hemisfério, de pensar em termos particularistas. Não é possível que os problemas de áreas como a Amazônia e a Bacia do Prata sejam tratados separadamente pelos países cujas soberanias as abarcam, com evidente prejuízo para cada um deles e para a totalidade do hemisfério. Precisamos injetar ideias novas no enfoque desses problemas e precisamos ter planos ambiciosos e ser mais confiantes no futuro comum de nossa comunidade continental.

Na área política, a OEA, por ser uma entidade regional e já possuir uma longa e rica tradição, está em condições melhores que a própria ONU, para, dentro de seu âmbito, assegurar a paz e o entendimento aspirados pelo mundo inteiro. E tudo que conseguirmos no seio de nossa organização haverá de refletir-se na universal, com dobrados proveitos para nós. Por isso julgo da maior importância, sem querer voltar à discussão do problema da segurança coletiva, que o hemisfério americano logre constituir uma força permanente de segurança, aproveitando a esplêndida experiência da Força Interamericana de Paz, que com tanto êxito cumpriu sua tarefa na República Dominicana. A esta altura, precisamos convencer-nos de que, na complexidade e na gravidade dos dias que vivemos, só uma força multinacional poderá oferecer às nações a proteção que cada força nacional tem a capacidade de oferecer aos indivíduos. Essa aspiração deverá, pelas contingências humanas, demorar a realizar-se, mas a comunidade americana está em condições de consegui-lo antes que a mundial. Em qualquer caso, porém, enquanto uma e outra não o lograrem, suas decisões estarão sempre expostas a cair no vazio das recomendações recusadas ou negligenciadas que pouco contribuem para o ideal de segurança coletiva e paz.

O Brasil e a comunidade mundial

Vistas as relações do Brasil, em seu aspecto bilateral ou apenas regional, é fácil conceber nosso interesse por nossas relações com o conjunto da comunidade mundial, através sobretudo da Organização das Nações Unidas. Sabeis, sem dúvida, que o Brasil, movido por sua vocação universalista, fez parte da Sociedade das Nações e foi dos fundadores da ONU, que, por duas vezes, elevou o representante do Brasil – em ambos os casos, meu saudoso amigo o eminente brasileiro Osvaldo Aranha – à presidência de sua Assembleia Geral. Dentro dessa orientação, que estamos seguindo

de forma intensa e uniforme, acompanhamos e prestigiamos todas as atividades das Nações Unidas, seja nos organismos e agências de que somos membros, seja nas comissões para que somos eleitos, jamais recusando qualquer encargo, nem mesmo quando de vulto, como ocorre na força da ONU que atua em Gaza.

Sempre voltado para a busca da paz, o Brasil atua com o vigor possível na Comissão do Desarmamento, reunida em Genebra. No seio dessa Comissão tem o Brasil defendido não um desarmamento sem controle, que possa, ao invés de assegurar a paz, vir a expô-la à prepotência de qualquer nação inescrupulosa ou autocerrada ao convívio internacional, mas, sim, um desarmamento efetivo e controlado, que conduza de fato à paz e seja capaz de diminuir a sangria que as despesas militares provocam nos orçamentos nacionais, com evidente prejuízo para as exigências do bem-estar de cada povo e do auxílio devido aos países subdesenvolvidos.

No campo econômico, tem o Brasil lutado, no seio da comunidade internacional, contra todas as formas de subdesenvolvimento, pelo que tem cobrado dos países mais afortunados a prestação de auxílio, no máximo de suas possibilidades, assim como nós, dentro de nossas limitações, estamos prontos a colaborar com nossos vizinhos menos afortunados. Não cessaremos, enquanto necessário for, de insistir pelo reconhecimento da estreita correlação entre o comércio internacional e o desenvolvimento econômico e de pleitear, nos organismos internacionais competentes, medidas que remediem os efeitos da deterioração dos termos de troca, altamente prejudiciais aos países subdesenvolvidos. Nesse ponto, é o Brasil intransigente na defesa de si próprio e dos demais povos que carecem de colaboração internacional, a qual jamais será esgotada com medidas tópicas ou paliativas, que podem satisfazer à consciência ligeira de alguns dos países desenvolvidos, beneficiários da atual equação do comércio internacional, mas que, na realidade, não atingem o âmago do problema.

Conclusão

Esta, senhores estagiários, é a exposição que vos ofereço como prólogo para nosso debate. Ela é, de certo modo, a condensação de vários pronunciamentos que tenho feito sobre a matéria com tal frequência que me é difícil, tendo o dever de ser prudente, ser original. Ao fazê-la, tive presente, porém, minha plena confiança em vossa generosidade, da qual não mais abusarei, inclusive pelo respeito que devo à disciplina desta Escola. Como conclusão, desejo apenas registrar, para vosso conhecimento, minha gratidão pela inspiração e pelo apoio que o preclaro presidente Castelo Branco tem dado à política exterior que vem sendo seguida em seu governo, com o objetivo permanente de assegurar ou contribuir para a realização de nossos objetivos nacionais. Isso é o que estou procurando fazer à frente do Itamaraty, essa grande equipe de homens e mulheres devotados ao bem público. Isso é o que procurarei fazer até o fim deste governo, se até lá forem requeridos meus serviços e se forças me der Deus!

FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL (1967)

*José de Magalhães Pinto**

Fui precedido, neste ciclo de conferências que tenho a honra de encerrar, pelo secretário-geral do Itamaraty e por chefes de serviço daquela Casa. No campo de suas atribuições específicas, tiveram todos a oportunidade de discorrer sobre a orientação do Ministério das Relações Exteriores no atual governo.

Cabe-me, agora, dizer de uma forma global e integrada, inevitavelmente menos minuciosa e mais conceitual, quais os fundamentos da política exterior que estamos executando no Itamaraty.

Meus senhores,

> *A prosperidade geral favorece a estabilidade dos regimes políticos e muito especialmente a do regime democrático, o qual depende da vontade da maioria e, em particular, daquela parcela da comunidade mais sujeita a privações*.

Tais palavras, escritas há mais de um século por Alexis de Tocqueville, a respeito dos Estados Unidos, refletem com exatidão

* José de Magalhães Pinto (Santo Antônio do Monte/MG, 1909 — Rio de Janeiro/RJ, 1996) Advogado, economista, banqueiro e político brasileiro. Ministro das Relações Exteriores (1967-69). Foi governador, senador e deputado federal de Minas Gerais. Assinou, em 1969, um acordo bilateral de cooperação com a Alemanha Ocidental que lançou as bases do programa nuclear do governo Geisel (1974-79).

a relação existente entre desenvolvimento e segurança e entre desenvolvimento e democracia. São observações de alcance universal no tempo e no espaço, que a história tem confirmado. Na Europa de entreguerras, por exemplo, a crise da liberdade foi consequência da instabilidade política gerada pela crise econômica.

No mundo subdesenvolvido, por outro lado, tem sido direta e constante a relação entre a violência e a situação econômica dos países afetados. Analisando 151 conflitos internos desde 1958, assinalou recentemente o secretário da Defesa dos Estados Unidos que dos países ricos, com renda anual superior a 750 dólares "per capita", apenas um foi atingido pela violência. Entre os demais encontrou, todavia, quadro inteiramente diverso: 87% das Nações muito pobres, 69% das pobres e 48% das remediadas foram palco de conflitos. O mais grave – como bem reconhece o próprio Sr. McNamara – é o fato de que o recurso à violência tende a crescer na proporção em que se agrava a situação econômica do vasto mundo subdesenvolvido.

O progresso da maioria desses países está intimamente ligado à possibilidade de uma ação solidária internacional, entre os próprios subdesenvolvidos e entre estes e os desenvolvidos, num amplo movimento de cooperação suscetível de promover maior justiça social entre as Nações. Este é o grande ensinamento do papa Paulo VI, cuja encíclica *Populorum Progressio* coloca a Igreja Católica, decididamente ao lado dos povos e dos indivíduos mais necessitados.

Na cooperação para o desenvolvimento vê o governo brasileiro um caminho para a superação dessa dramática divisão do mundo no sentido Norte-Sul, entre povos ricos e pobres. Urge mobilizar o arsenal tecnológico à disposição do homem moderno, pois o mesmo oferece a oportunidade, antes posta em dúvida, de um

progresso em que todos devem e podem participar. Tal resultado corresponderia, de resto, aos melhores interesses, políticos e econômicos, dos países industrializados.

Meus senhores,

No pós-Guerra, as preocupações de segurança assumiram, no plano internacional e nacional, um claro predomínio. Era a consequência natural de um novo equilíbrio de poder, baseado numa bipolarização do mundo em termos militares e ideológicos. Na organização da paz, o desacordo entre os vitoriosos produziu uma rápida inversão das alianças, consentânea com as novas necessidades de segurança e com o dissídio ideológico.

Passados vinte anos, assistimos ao progressivo arrefecimento da tensão militar e ideológica nas relações entre o Ocidente e o Oriente, com um deslocamento gradual dessas tensões do centro para a periferia. A mesma tendência ao arrefecimento se observa dentro dos países desenvolvidos. No Ocidente industrializado, o debate ideológico cede terreno ao progresso e ao bem-estar. Dentro do próprio mundo socialista, naqueles países que já registram melhores níveis de renda, o ardor revolucionário dos primeiros tempos apenas sobrevive. A conjugação desses fatores internos com o impasse nuclear entre as superpotências introduz na conjuntura internacional um elemento de crescente atenuação das diferenças entre o Leste e o Oeste. Ao mesmo tempo em que surge uma nova Europa, produto em boa parte do Plano Marshall, perdem coesão as alianças militares, a Otan e o Pacto de Varsóvia.

Nesse grande plano de política mundial, os problemas tendem a ser mais de descoordenação entre aliados do que de desacordo entre adversários. Novos centros de poder emergem, fruto do próprio desenvolvimento econômico e da crescente diferenciação entre afins no tocante a interesses políticos, militares e econômicos.

Consequentemente, voltam a firmar-se as considerações tradicionais de poder nacional.

O esmaecimento da controvérsia ideológica entre o Ocidente democrático e o Oriente socialista não corresponde, necessariamente, contudo, a uma melhoria das condições de paz na periferia internacional e, especificamente, das condições de segurança interna no mundo subdesenvolvido. Neste, a violência volta a constituir, uma vez mais, instrumento preferencial de ação política, interna e internacional. A guerra no Oriente Médio e no Vietnã são clara indicação dessa tendência, no plano regional, ao conflito localizado. No âmbito interno, renasce o espectro da revolução armada. A guerrilha torna, de novo, tecnicamente possível que minorias inconformadas desafiem, pela força, a autoridade constituída.

A defesa das instituições nacionais contra a subversão incumbe primordialmente às forças armadas de cada país. Mas a experiência dos últimos anos mostra o alto custo e a precariedade de uma solução militar para o problema das guerrilhas, mesmo quando se conjugam esforços multinacionais para combatê-las.

Este é, aliás, o entendimento que prevaleceu nas mais recentes reuniões interamericanas quando, por um lado, afastou-se, por expressiva maioria de votos, a tese da institucionalização dos mecanismos continentais de defesa coletiva contra a subversão e, por outro, reforçou-se o princípio da cooperação no plano econômico e social. Tudo isso não exclui, naturalmente, a hipótese de ação conjunta numa emergência, frente a um caso concreto de subversão comunista que supere as possibilidades nacionais de defesa e constitua uma ameaça à própria segurança do hemisfério.

Daí a urgência de solução mais profunda e definitiva. Essa solução só pode ser dada pelo desenvolvimento, que elimina as

causas político-sociais geradoras da subversão e ao mesmo tempo, através da industrialização e da urbanização, torna menos viáveis operações militares do tipo das guerrilhas.

O problema central da organização política, que toca tão de perto o da estabilidade das instituições, é o do equilíbrio entre o conflito e o consenso. O conflito de interesses é inevitável no corpo social, mas a maneira de resolvê-lo é o que exprime a qualidade do sistema político. A democracia pode ser descrita como aquele regime em que o uso da coerção para a solução de conflitos se reduz ao mínimo. Mas ela só pode existir e florescer na medida em que se criem condições para o ajustamento desses conflitos por meios pacíficos. Além dos mecanismos institucionais que permitem a consulta e a negociação e que limitam o arbítrio no uso do poder, é indispensável que exista sempre a possibilidade de composições mutuamente vantajosas para os interesses sociais em confronto. Em outras palavras, a distribuição da riqueza nacional deve, sempre que possível, proceder-se a um nível mais alto de renda, para evitar o impasse e a rigidez social apenas superáveis pela violência. Somente a tranquilidade que advém da posse de um teto, da estabilidade da relação de emprego, de salários remunerativos, da igualdade de oportunidades, pode produzir o clima de segurança em que as regras da ordem democrática se tornam viáveis. Em última análise, só são seguras as sociedades cujos cidadãos se sentem individualmente seguros.

Esta a razão da ênfase que venho dando no Ministério das Relações Exteriores aos problemas do desenvolvimento, em obediência às firmes diretrizes traçadas, desde o primeiro momento, pelo presidente da República. Ao Itamaraty cabe uma função destacada nessa batalha pela prosperidade nacional. Além da responsabilidade de projetar lá fora as aspirações nacionais de progresso, incumbe-lhe também recolher, do contato com a experiência de outras nações mais avançadas, elementos que

permitam acelerar a modernização do nosso país. O Ministério das Relações Exteriores tem de participar, portanto, ativamente, da mobilização nacional para a retomada do desenvolvimento. A *Diplomacia da Prosperidade* só será, aliás, efetiva na medida em que corresponder e estiver ligada à decisão e ao esforço internos de progredir.

No plano da ação político-diplomática, isto significará da parte da nossa chancelaria uma atuação resoluta no sentido de dar, no foro mundial das Nações Unidas e no regional da OEA, ênfase crescente à cooperação para o desenvolvimento, como forma, inclusive, de assegurar a paz e a segurança internacionais.

No campo específico das relações econômicas, essa orientação traduz-se no empenho do Itamaraty na reformulação das bases do comércio internacional, na exploração sistemática e em profundidade de todas as oportunidades concretas de intercâmbio, de cooperação econômica, de assistência técnica e de investimentos, que se oferecem na atual conjuntura mundial.

Tendo sempre em mente o objetivo nacional de reduzir a distância econômica, social e científica que nos separa do mundo industrializado, o Ministério das Relações Exteriores – sem descuidar das suas responsabilidades costumeiras nos terrenos político e cultural – está cumprindo um programa intensivo de captação de recursos e de tecnologia, lançando mão para tal fim de todos os instrumentos de negociação, bilaterais ou multilaterais, de caráter universal ou continental.

Na sua projeção externa, a política de desenvolvimento supõe mais do que um esforço constante para captação de recursos. Exige igualmente o estabelecimento, no continente e no mundo, de condições de cooperação suscetíveis de contribuir para a eliminação do grande foco de tensão internacional que representam a miséria, a ignorância e o atraso.

Tal política, ancorada firmemente no interesse nacional, é perfeitamente compatível com ampla e generosa visão das relações internacionais e dos nossos direitos nesse campo. Nossa atuação diplomática, à semelhança da orientação democrática interna, visa sempre a soluções de composição mutuamente satisfatória dos interesses em jogo. O que queremos é progredir num contexto de desenvolvimento continental e mundial, e de relações harmônicas e pacíficas. Esse é, por exemplo, o fundamento de nossa atitude positiva em face da integração latino-americana. O Brasil, dadas as potencialidades de seu mercado interno, não tem um interesse prioritário na aceleração do processo integrativo. Dispusemo--nos, todavia, num espírito de fraternidade e de cooperação, a participar das medidas concretas tomadas recentemente pelos chefes de Estado da América no sentido de acelerar a integração. Favorecemos que essa integração se faça, desde logo, através de acordos sub-regionais, entre países de economias afins, que dela mais necessitam.

Da mesma maneira, no tocante à crise no Oriente Médio, a atuação brasileira, equidistante e interessada, inspirou-se em propósitos de pacificação genuína, orientada que esteve para a remoção das causas mais profundas do conflito. Não desejamos para os árabes e israelenses apenas ausência de guerra, mera suspensão de hostilidades, mas sim uma paz duradoura, baseada na solução dos prementes problemas de desenvolvimento e de justiça social naquela região. A procura da paz através de soluções negociadas e de cooperação constituem o fundamento permanente de nossa política exterior.

A diplomacia brasileira põe especial empenho na obtenção de colaboração externa para a nuclearização pacífica do país. A nossa convicção profunda é a de que o Brasil não pode perder a revolução do átomo, sob pena de não superarmos jamais o subdesenvolvimento em que nos encontramos, que não é apenas

econômico, mas sobretudo científico e tecnológico. Por isso mesmo, viemos defendendo com firmeza o nosso direito ao pleno desenvolvimento, por conta própria, de todas as aplicações civis da energia atômica, inclusive o direito à fabricação de explosivos nucleares para fins pacíficos, para grandes obras de engenharia geográficas ou de prospecção e mineração. Repudiamos o armamento nuclear, nos termos do Tratado do México, pois pacífica é a nossa tradição e a nossa vocação internacional. Mas não renunciamos, nem poderíamos jamais renunciar, ao que certamente virá a constituir o principal instrumento tecnológico do desenvolvimento.

Fazê-lo equivaleria talvez a comprometer o futuro deste grande país. Esta posição assumimos com determinação, sem emocionalismo, sem qualquer sentimento negativo ou xenófobo. Nossa convicção formou-se na serena avaliação dos alcances da renúncia que nos podem as superpotências, e está associada a uma autêntica e profunda fé nas possibilidades do desenvolvimento acelerado do Brasil. Ora, nossas mais legítimas aspirações de progresso serão inviáveis sem o amplo domínio da tecnologia do átomo, sem uma intensa participação na revolução científica, cujo centro está no aproveitamento civil da energia nuclear.

O empenho que colocamos na defesa de nosso direito à irrestrita nuclearização pacífica, é legítimo, sério e sem prevenções. Prova-o o esforço já desenvolvido para exercitar esse direito, através de entendimentos com a França, com Israel e com os Estados Unidos da América. A nossa atitude suscita a colaboração internacional, que é desejável e constitui, quando ampla e incondicional, a forma mais válida de desestimular a proliferação nuclear bélica.

O atual governo, meus senhores, não assumiu as graves responsabilidades de dirigir a nação brasileira para transigir, quanto aos nossos interesses fundamentais e permanentes.

Antes, o objetivo do governo é levar o Brasil à realização, em curto prazo, de seu grande destino. Para tão altos objetivos, necessitamos de uma filosofia claramente definida, que nos permita engajar o país na senda do progresso acelerado.

O desenvolvimento – todos o sabemos – é um processo complexo das transformações mais qualitativas do que quantitativas. Estas só são viáveis na medida daquelas. Daí a estreita vinculação do progresso econômico com reformas institucionais e tecnológicas, na estrutura social e nos processos de produção. Desenvolver é mais do que crescer; é, sobretudo, modernizar.

Como afirmou em Punta del Este o presidente Costa e Silva, o povo brasileiro paga alta quota de sacrifícios, imposta pelo atraso e pela estagnação. Nossa realidade demonstra que tal sacrifício vem sendo imensamente maior do que o custo social dos reajustamentos estruturais inerentes ao processo do desenvolvimento. Em outras palavras, o esforço para progredir requer preço menor do que o que já estamos pagando sem realmente avançar.

Impõe-se, portanto, integrar todas as classes sociais na luta sem quartel contra o subdesenvolvimento. É indispensável capturar a imaginação popular, entusiasmá-la para a grande empresa do progresso, transmitir a todos uma mensagem de fé inabalável nos destinos do país. Transmitir, igualmente, a convicção de que pela prosperidade é que daremos passos seguros para estabelecer, em definitivo, a paz entre todos os brasileiros, a tranquilidade em todos os lares.

Através da prosperidade e somente através dela é que poderemos assentar as bases firmes da verdadeira democracia, aquela em que todos têm oportunidade, em que cada um participa dos frutos do desenvolvimento.

Quando atingirmos a prosperidade, teremos superado muito mais do que o subdesenvolvimento. Teremos superado, ao

mesmo tempo, a estéril controvérsia ideológica que se alimenta da iniquidade e da miséria. A prosperidade, sinônimo de paz e de justiça entre todos os brasileiros, representará também o fim de ameaça das ideologias contrárias à nossa formação cristã e democrática.

No esforço de desenvolvimento, está reservada às elites, civis e militares, a mais pesada parcela de responsabilidade. Cabe-nos encontrar a resposta adequada para os problemas nacionais, assegurar o pleno aproveitamento de nossas potencialidades, transformar o Brasil numa sociedade aberta e progressista. O desafio aí está como verdadeiro teste para a nossa capacidade de liderança.

Entre as classes dirigentes do país, entendo que incumbe ao Itamaraty e a esta Escola uma responsabilidade especial. Órgãos dedicados aos problemas de segurança, têm, um e outra, alto papel a desempenhar na formulação de uma doutrina do desenvolvimento nacional de cujo êxito dependerá, em última análise, a própria segurança externa e interna do Brasil. Ao Ministério das Relações Exteriores, em particular, caberá projetar, no cenário mundial, a imagem de um país próspero e unido, condições que nos permitirão ocupar, na comunidade das nações, o lugar que de fato nos corresponde.

É através da elaboração de uma doutrina do desenvolvimento que as lideranças nacionais poderão realizar a mudança da mentalidade que a modernização do país e a felicidade do povo brasileiro estão a exigir. Trata-se, sem dúvida, de uma grande missão, à altura de nossas responsabilidades históricas com o movimento e os ideais da Revolução de 31 de março, revolução feita em nome do povo brasileiro e em seu exclusivo benefício.

O PANORAMA INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL (1968)

*José de Magalhães Pinto**

O processo de aceleração da história provoca transformações bruscas e rápidas na conjuntura internacional. Associado à velocidade crescente de difusão das notícias, obriga-nos a uma revisão quase diária de juízos e previsões. Exemplo disso são os recentes acontecimentos na França, os quais, tanto em sua deflagração quanto em seu desfecho, revelaram-se de maneira inteiramente inopinada e escaparam à previsão de estadistas, diplomatas e sociólogos. O mundo se tornou tão complexo, pela interação dos fatores políticos, econômicos, científicos e psicológicos, que estamos praticamente à mercê de um fator onipresente de indeterminação.

Contudo, é possível destacar, nesse confuso panorama, alguns traços básicos. Procurarei ressaltar os essenciais e assinalar as tendências que já se afirmam com mais intensidade, embora às vezes de maneira tumultuária. Seja lembrado, em primeiro lugar, que já estamos muito longe do após guerra, da descida de uma Cortina de Ferro sobre a Europa, dos dias da doutrina Truman,

* José de Magalhães Pinto (Santo Antônio do Monte/MG, 1909 — Rio de Janeiro/RJ, 1996) Advogado, economista, banqueiro e político brasileiro. Ministro das Relações Exteriores (1967-69). Foi governador, senador e deputado federal de Minas Gerais. Assinou, em 1969, um acordo bilateral de cooperação com a Alemanha Ocidental que lançou as bases do programa nuclear do governo Geisel (1974-79).

do bloqueio de Berlim, do Tratado do Atlântico Norte, da teoria da "contenção" de George Kennan, da retaliação maciça de Foster Dulles. A coexistência dos arsenais nucleares da URSS e dos Estados Unidos veio convencer os dirigentes de ambas superpotências da necessidade de escolher o caminho da coexistência pacífica. Nisso, os Estados Unidos e a União Soviética foram guiados não só pela elementar preocupação da sobrevivência, mas também pelo desejo de preservar e aumentar, sem atritos desnecessários, as respectivas posições de potência mundial. Essa é a premissa nova da confrontação antiga, que não desaparece, mas adquire contornos inteiramente diferentes. Mudaram as regras do jogo. Este, o jogo, continuará por anos e por décadas.

Data da crise dos mísseis em Cuba, que nos colocou na vigília da guerra nuclear, o início de alguns entendimentos básicos entre a União Soviética e os Estados Unidos da América. A condução da política americana, nesses dias de outubro de 1962, representou o ponto mais alto da gestão do presidente Kennedy. A partir desse episódio, os Estados Unidos abandonaram sua postura meramente defensiva ou de contenção, para encetarem uma política mais afirmativa, de entendimento com a URSS.

Talvez pudéssemos recuar até 1956, para situar o início de uma ação coordenada soviético-americana no sentido do estabelecimento de uma ordem internacional estável. Refiro-me à crise de Suez, quando a ação diplomática conjunta dos dois países anulou e fez desaparecer a intervenção militar da França e do Reino Unido. Somente a partir de outubro de 1962, caracterizou-se, entretanto, um esforço recíproco e conjugado no sentido de se atingirem os entendimentos básicos a que acima me referi. Estados Unidos e União Soviética continuaram a divergir em muitas questões e em muitos lugares. Mas resolveram que, daí por diante, passariam a negociar de fato e de maneira direta a solução

de suas divergências. Dessa decisão conjunta data o declínio do neutralismo ou do não alinhamento.

Quando os dois polos da Guerra Fria se tornaram menos rígidos, a haste intermediária do neutralismo ou do não alinhamento começou a abalar-se e a tergiversar. Para isso também concorreram vários fatores: o esmaecimento do papel internacional da Índia, ameaçada pela China, a deposição de Bem Bella, e de Nkrumah, a liquidação política de Sukarno.

A distensão no sentido Leste-Oeste revela outrossim a reemergência das considerações nacionais e o consequente enfraquecimento da coesão das alianças militares, baseadas na confrontação ideológica e na interdependência militar.

Ao se entenderem melhor entre si, os EUA e a URSS passaram a desentender-se de forma inversamente proporcional com os respectivos aliados, no seio da Otan e do Pacto de Varsóvia.

Nas relações entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, a motivação política da tendência ao neutralismo cedeu passo à crescente consciência das diferenças econômicas que cada vez mais caracterizam essas relações. Na criação da Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) evidencia-se a confrontação econômica Norte-Sul. Neste quadro predominam, sobre as colocações ideológicas, de um lado, a coincidência de interesse entre subdesenvolvidos. De outro, a oposição de interesses entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O reconhecimento da existência de um denominador econômico comum não se traduziu ainda em unidade efetiva de ação entre subdesenvolvidos. Assim o demonstram, por exemplo, a sobrevivência de esquemas de preferências neocoloniais que a Europa Ocidental oferece às novas nações africanas como única alternativa de cooperação econômica.

No plano político, a história dos debates no Comitê de Desarmamento em Genebra é ilustrativa do progressivo degelo entre as superpotências e da modificação correspondente na posição dos países não comprometidos com as duas grandes alianças militares, Otan e Pacto de Varsóvia. Oito países (Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida e Suécia) foram escolhidos pelo acordo Zorin-Stevenson de 1961 para integrar a referida Comissão de Dezoito (ou de Dezessete, já que a França desde o início recusou-se a participar). Esses oito países realizaram, no início, um grande esforço de *mediação* entre os EUA e a URSS, contribuindo para que as superpotências se encaminhassem no sentido da interdição dos testes com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e no oceano, finalmente consubstanciada no Tratado de Moscou, assinado em 1963. Que aconteceu desde então? O entendimento progressivo entre a União Soviética e os Estados Unidos, interessados na própria sobrevivência e em preservar suas prerrogativas de superpotências, fez com que esses oito países passassem – gradualmente – de *Mediadores* – a *Partes*, com direitos e interesses próprios a defender, como se evidenciou nas recentes deliberações sobre o Tratado de Não Proliferação Nuclear. As discussões de Genebra, que antes se conduziam em termos Leste-Oeste – com a haste intermediária dos oito Mediadores – passaram a assumir a característica de um debate entre as potências nucleares, de um lado, e os países não nucleares, de outro. Vale frisar, neste particular, que países que integraram o Comitê de Genebra na qualidade de membros de um ou de outro bloco militar, como a Itália e a Romênia, chegaram em alguns episódios a juntar-se ao "Grupo dos 8". As motivações eram agora nitidamente diferentes: a URSS e os Estados Unidos eram movidos predominantemente por preocupações da respectiva segurança. Para os países não nucleares, tratava-se principalmente

de assegurar o pleno e irrestrito uso da energia nuclear no processo de seu desenvolvimento econômico e social.

Esse Tratado de Não Proliferação Nuclear – em relação ao qual são bem conhecidas as objeções do Brasil, que não hesitou em apontar seu caráter francamente discriminatório – é bem característico da nova política de acordos básicos e limitados entre as duas superpotências. A elaborar tal projeto conjuntamente com a União Soviética o Departamento de Estado deixou de contemplar interesses fundamentais de aliados como a Alemanha e o Japão, os quais, pelo desenvolvimento já atingido no terreno da pesquisa nuclear, serão evidentemente os dois países desde logo mais atingidos pelas restrições que o Tratado impõe. O Tratado de Não Proliferação Nuclear conduz, aliás, inevitavelmente, a uma reavaliação da Otan, ainda que esse resultado não esteja nos planos dos EUA. É que não só se afastou definitivamente a ideia de constituição de uma Força Nuclear como se relega a República Federal da Alemanha, que parecia destinada a ser o bastião da coligação ocidental, a uma categoria secundária no quadro da defesa do ocidente. Convém mencionar, por outro lado, que o Tratado de Não Proliferação recompõe, de certo modo, o quadro político-estratégico de 1945, já que dele resulta a manutenção da hegemonia das principais Potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial erigidas à categoria de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Tampouco deve ser esquecido que o termo Nações Unidas designara, na Carta do Atlântico, a própria coligação em conflito com as Potências do Eixo. Acontece, entretanto, que a China, que o Tratado reconhece e proclama como potência nuclear, não é a mesma China que tem assento no Conselho de Segurança. Trata-se da primeira concessão importante dos Estados Unidos ao regime de Mao Tsé-Tung.

No Tratado de Não Proliferação Nuclear, os EUA e a URSS partiram do interesse comum em consagrar legalmente o monopólio

de armas nucleares que na prática detêm. Mas as motivações específicas são diversas. Da parte da URSS é indiscutível sobretudo o temor do armamento nuclear da República Federal da Alemanha, uma preocupação que é *russa* e *nacional*, antes de ser *soviética* e *ideológica*.

Do lado americano, predominaram as considerações relativas à segurança do Sudeste Asiático e à ameaça chinesa. Em troca de uma atitude soviética de moderação no problema do Vietnã, de uma aliança tácita para conter o expansionismo chinês na área, os EUA se dispuseram a fazer importantes concessões à URSS, superiores talvez às que da mesma obteve.

A China Comunista – e em menor grau a França – são os países que mais seguramente se beneficiarão do Tratado de Não Proliferação, venham ou não a assiná-lo. A primeira, por motivos econômicos e militares, em relação ao Japão; a segunda, principalmente no campo econômico relativamente à República Federal da Alemanha.

A coexistência pacífica entre as superpotências revela sua solidez na forma como tem resistido às vicissitudes e à escalada do conflito no Vietnã. O entendimento básico se patenteia na cooperação recíproca para manutenção das áreas de influência fixadas em função de confrontação ideológica. Observe-se, por exemplo, a passividade e ostensiva indiferença dos EUA em relação aos acontecimentos na Romênia ontem, e hoje na Tchecoslováquia, que ameaçam os interesses políticos da União Soviética e o próprio Pacto de Varsóvia. E por outro lado, note-se a cautela observada pela URSS em relação aos propósitos cubanos de exportação da sua Revolução para a América Latina.

Verifica-se, assim, uma certa tendência para a constituição de um diretório das superpotências incumbido de manter a paz e a segurança mundial, sobre a base de um monopólio nuclear,

e de uma consolidação de áreas de influências. Seria, contudo, evidentemente temerário considerar que a "confrontação" URSS--Estados Unidos é coisa do passado. Na própria aplicação do Tratado de Não Proliferação Nuclear, pode-se antever grandes divergências entre ambos quanto ao exato alcance de suas estipulações. Mesmo que o conflito ideológico continue a esmaecer-se e que a confrontação deixe de fazer-se em termos de mundo livre contra o comunismo, a União Soviética e os Estados Unidos se contraporão como Estados nacionais fortes, em disputa de hegemonia. O que existe é um esforço mútuo, cada vez mais explícito, no sentido de limitar os riscos dessa confrontação.

Partindo da necessidade de coexistir para sobreviver, os EUA e a URSS já chegaram, aliás, a uma área de entendimento que ultrapassa o simples objetivo inicial de evitar o holocausto nuclear. Restará a precisar as consequências do atual conflito no Vietnã sobre essa ampliação da área de entendimento. Qualquer que seja a sua solução, nos campos de batalha do Sudeste Asiático ou nas mesas de conferência de Paris, sua repercussão será profunda sobre os rumos da política externa dos Estados Unidos da América. Várias vozes se levantam, dentro daquele país, contra a hipótese de um "segundo Vietnã" ou, em outras palavras, do envolvimento americano direto em outro eventual conflito periférico na Ásia. Se prevalecer essa tendência – e ainda não nos encontrarmos em condições de formular um juízo concreto a respeito – estaremos diante da possibilidade de uma revisão substancial da política americana de contenção do comunismo internacional. Pressionados por graves problemas internos e a braços com séria crise crônica de balanço de pagamentos, os Estados Unidos provavelmente teriam de ser mais seletivos no emprego de recursos para combater o comunismo. Nessa hipótese, é de se crer que algumas áreas de interesse mais imediato para a política americana, como a América Latina, passem a merecer atenção mais profunda e constante.

A questão chinesa, no entanto, é de fato um dos grandes dados novos da atual equação internacional, que coloca problemas tanto para os Estados Unidos como para a URSS, que não desejam permitir ou não podem tolerar a criação de uma área de influência chinesa na região. A situação no Sudeste da Ásia, onde a disputa hegemônica já se trava, demonstra outrossim que as tendências policêntricas, de afrouxamento do monolitismo do bloco socialista, embora desejáveis no plano geral, podem, em certos conflitos periféricos, apresentar consequências inconvenientes.

À distensão política Leste-Oeste não tem correspondido, entretanto, uma melhoria nas relações econômicas Norte--Sul, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. É o que revela a experiência recente da II Unctad, em Nova Delhi. Os países industrializados não se mostram dispostos a um esforço no sentido de eliminar restrições e discriminações que se opõem à colocação das exportações dos subdesenvolvidos nos mercados internacionais. Sequer demonstram a intenção de assegurar fluxos de capitais que pudessem compensar de alguma forma as perdas dos subdesenvolvidos no terreno do comércio.

Em Nova Delhi, os países industrializados se portaram em relação aos subdesenvolvidos da mesma maneira como, em Genebra e Nova Iorque, as superpotências agiram em relação aos não nucleares. Isto é, dentro da preocupação de manter suas posições de poder.

Como se insere a política exterior brasileira nesse contexto? O Brasil tem manifestado, em diferentes foros, o apoio que continuará a dar a todos os esforços no sentido de uma distensão entre as duas superpotências e não é alheio à significação dos importantes acordos básicos já alcançados. Mas não pode deixar de exprimir suas apreensões diante da progressiva configuração de um novo ciclo de *política de poder*. Recentemente, no segundo

período da XXII Sessão Regular da Assembleia Geral da ONU, tive a oportunidade de ressaltar o fato de que poderes especiais que a Carta de São Francisco conferira às grandes potências, no exclusivo terreno da paz e da segurança internacional, estavam agora sendo indevidamente aplicados, de maneira a, com a assinatura do Tratado de Não Proliferação, abranger o campo da economia, da ciência e da tecnologia.

A recente experiência política vem demonstrar a dificuldade de soluções permanentes para problemas internacionais de certa magnitude (Cuba, Berlim, Oriente Médio), sem a plena participação e o prévio entendimento dos Estados Unidos da América e da União Soviética. A *política de poder* se manifesta assim de maneira clara, na conduta das relações e na solução dos problemas internacionais.

A posição do governo brasileiro é a de que, de fato, em matéria de paz e segurança internacionais, a responsabilidade principal incumbe às grandes potências, nos termos da própria Carta da ONU. Estamos, contudo, dispostos a colaborar em operações de paz da ONU, desde que tenham caráter não coercitivo, isto é, sejam voluntárias para os integrantes e consentidas pelos países em cujo território se efetivam. Por isso participamos com contingentes na Força da ONU no Oriente Médio e no Congo e limitamos a uma contribuição financeira nossa colaboração com a ação da ONU na Coreia.

O Brasil considera a cooperação militar interamericana indispensável à defesa do continente contra agressões armadas externas. Entende, porém, que a segurança interna é responsabilidade precípua das forças armadas de cada país americano. Essa posição do governo brasileiro foi formalmente endossada em recente Resolução da XII Reunião de Consulta dos chanceleres da OEA.

O Brasil, dadas as suas raízes culturais, é politicamente solidário com o Ocidente. Essa solidariedade não é automática nem incondicional e se exprime, no quadro da ONU e da OEA, à luz das circunstâncias de cada caso específico. Somos especialmente solidários com os países do continente, que integram a OEA. Vemos, no entanto, o sistema interamericano mais como um dispositivo de cooperação regional político-econômica do que como um pacto regional de defesa. Nosso pacto de defesa é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, cujo funcionamento depende de decisão coletiva majoritária, que não é, contudo, obrigatória no caso de uso de força armada.

Nossa participação no sistema interamericano de defesa e nossa fidelidade aos princípios que o inspiram não são obviamente incompatíveis com nossa atuação no âmbito mundial, em defesa de interesses específicos do Brasil como país em desenvolvimento e não nuclear. Nesses campos, nossos interesses não se identificam com os dos países desenvolvidos ou com o das superpotências, as quais se põem de acordo, sem levar necessariamente em conta os respectivos compromissos regionais.

Nossa política externa tem de ser, portanto, voltada preponderantemente para a satisfação das aspirações nacionais. Tem de ser pautada por uma ação constante e rigorosa no sentido de assegurar o máximo de recursos para o desenvolvimento de nossa economia e para o progresso científico e tecnológico. Necessitamos comerciar com o mundo todo, sem limitações de ordem política e ideológica, desde que atendidos os superiores interesses da segurança nacional. E deveremos conservar a flexibilidade necessária para equacionarmos nossa ação à extrema mutabilidade das condições da política internacional.

Referi-me à atuação do Brasil no âmbito da ONU e da Unctad, em defesa dos interesses fundamentais do mundo subdesenvolvido,

mas devo deixar bem claro que os resultados da Conferência de Nova Delhi não se nos afiguram sobremodo animadores. Não é fácil transportar para o campo internacional certos princípios de justiça social, de redistribuição de riqueza, de solidariedade humana, que vão ganhando terreno nas diferentes sociedades nacionais, dentro das fronteiras de cada país. Entretanto, se em Nova Delhi não foram atendidas as reivindicações dos países subdesenvolvidos, o Brasil teve a coragem de caracterizar e denunciar o fracasso da Conferência.

O hemisfério terá de ser, necessariamente, o campo mais direto e mais imediato de nossa ação diplomática. E faltaríamos a um senso elementar de realismo, se não colocássemos uma ênfase toda especial em nossas relações com a América Latina e os Estados Unidos da América. Uma estreita cooperação entre o Brasil e os EUA é, certamente, do maior interesse e importância para ambos os países e para o próprio continente. Essa cooperação se processa e se processará em uma grande variedade de campos e de matérias. Sua necessidade é tão forte e imperiosa que resiste e resistirá a quaisquer divergências de posições em uma ou outra questão internacional. Recentemente, em visita a Washington e em entendimentos diretos com o secretário de Estado Dean Rusk, tive a ocasião de verificar o respeito com que era encarada a firme posição tomada pelo Brasil relativamente ao Tratado de Não Proliferação. Porque as amizades entre países soberanos somente se consolidam num clima de absoluta franqueza e objetividade.

O que é indispensável é que as relações entre os dois países se mantenham em clima de perfeita naturalidade, sem preocupação seja de concordar seja de discordar. Numa base de confiança e respeito mútuo, resguardados os direitos fundamentais de cada país, essas relações entre as duas maiores nações do hemisfério são suscetíveis de um desenvolvimento quase ilimitado. Devem ser

consideradas objetivamente, sem ilusões e sem ressentimentos, sem falsas esperanças e sem prevenções.

O Brasil é favorável ao processo de integração latino-americana. Considera, entretanto, que a integração não constitui um fim em si mesmo, mas um passo necessário no sentido do harmônico desenvolvimento dos países latino-americanos. Esse objetivo final deve obedecer a etapas progressivas, tais como a integração da Bacia do Prata e o aperfeiçoamento do mecanismo da Alalc, sem prejuízo da tarefa prioritária de integração nacional. No campo de nossas relações com os países do hemisfério, devo mencionar ainda que, com a superação de antigas rivalidades e desconfianças, o Brasil e a Argentina marcham hoje em estreita e fecunda cooperação.

Meus senhores,

A política exterior do Brasil é a própria projeção externa das aspirações nacionais. Não constitui um feixe de princípios abstratos, de bizantinismos jurídicos ou de frases formais e protocolares. Representa, ao contrário, um esforço realista e pragmático de situar o projeto nacional brasileiro no quadro mundial. Partimos de um dado fundamental, que é o conhecimento da realidade brasileira. Da convicção de que o objetivo estratégico prioritário é o desenvolvimento. A construção de uma sociedade mais justa, mais próspera, mais feliz, com a preservação de nossas instituições, de nosso modo de ser, de nossas características de nação e de povo. Em seguida, é preciso avaliar com segurança e objetividade a conjuntura internacional; identificar as perspectivas e os riscos, os interesses afins ou conflitantes, as forças em presença. É necessário sentir e compreender a dinâmica das ideias e dos fatos novos que afetam a consciência universal.

Balizado assim o caminho, a política externa será sempre a continuação, no âmbito mundial, do conceito estratégico nacional.

Não será nunca instrumento de subordinação ou dependência. Será a defesa intransigente dos interesses brasileiros, a busca de cooperação leal, o respeito à aliança de iguais, a afirmação constante dos objetivos nacionais. Será, em síntese, a presença no campo internacional de um povo altivo e independente, de uma nação forte e soberana, de um Brasil consciente de sua grandeza e de seu destino.

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA E AS RELAÇÕES BRASIL-EUA (1968)

*Mário Gibson Alves Barboza**

Inicialmente, quero dizer-vos que penso haver aprendido uma lição maior ao longo de minha vida profissional: a de que em diplomacia não há lugar para automatismo, nem imutabilidade. A realidade internacional é dinâmica, pois que os variados fatores que a compõem se alteram ininterruptamente: as relações de poder, as esferas de influência, as áreas de manobra, as coincidências de posições. Assim, os formuladores de uma política externa que seja verdadeiramente a projeção das aspirações nacionais necessitam pensar, examinar, apurar, comparar constantemente os elementos que até certo ponto condicionam sua atuação. Sem isso correrá essa política o risco de se amarrar a concepções ultrapassadas, de se equivocar na avaliação precisa das possibilidades de sua execução, de se divorciar, enfim, de sua obrigação final, que é a defesa dos interesses nacionais.

Aplicando estes simples conceitos ao tema que hoje nos ocupa, penso que nossa tarefa inicial será a de procurarmos definir,

* Mário Gibson Alves Barboza (Olinda/PE, 1918 — Rio de janeiro/RJ, 2007). Ministro das Relações Exteriores no governo Médici (1969-74). Foi embaixador do Brasil no Paraguai (1966-67), nos EUA (1969), na Itália (1977-82) e na Inglaterra (1982-86). Foi responsável pelas negociações Tratado de Itaipu (1971).

na medida do possível, a posição atual dos Estados Unidos no panorama internacional.

Obviamente, os Estados Unidos desempenham um papel decisivo no mundo, mercê de seu enorme poderio econômico, tecnológico e militar. Isto para não mencionar sua vasta e crescente influência cultural. Mas esse papel não é o mesmo de há alguns anos, pois que o mundo de hoje também já não é o mesmo.

Para melhor entendermos as transformações a que assistimos no panorama internacional, e podermos prever, até certa medida, as que ocorrerão num futuro mediato ou imediato, proponho-vos recuarmos, numa visão de relance, aos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial. Assistimos, naquela época, à formação de uma estrutura de poder em que, exauridas as potências europeias ocidentais, que até então haviam praticamente dirigido os rumos da política mundial, emergiram dois superestados, opostos por interesses nacionais e ideológicos conflitantes: os Estados Unidos e a União Soviética. Dividiu-se o mundo em dois blocos monoliticamente coesos, dentro dos quais e em função de cujos respectivos polos de poder passaram a gravitar aliados incondicionais. Era a mobilização intensiva, movida pela crença na inevitabilidade do conflito final entre os dois sistemas. A defesa comum passou a ser o módulo a que se ajustava toda uma filosofia de solidariedade política, militar e mesmo econômica entre os diversos Estados de expressão secundária e a respectiva potência líder. À corrida armamentista correspondia o aumento da tensão, e ao aumento da tensão correspondia proporcionalmente o esforço de coesão interna dentro de cada grupo, com a decorrente alienação de interesses puramente nacionais.

Parece-me indispensável que nos fixemos por momentos nessa perspectiva que procuro traçar objetivamente, para que possamos evitar o risco de apreciações anacrônicas sobre fatos e

diretivas que, de outro modo, se interpretados à luz da realidade de hoje, seriam passíveis de juízos nem sempre justos ou corretos.

A corrida armamentista gerou o equilíbrio do terror. O vertiginoso desenvolvimento da tecnologia militar, com o surgimento, para citar apenas alguns exemplos, da bomba de hidrogênio, dos balísticos intercontinentais e dos submarinos nucleares, levou ao paradoxal aumento da insegurança das superpotências. Passam elas a convencer-se, em decorrência da capacidade de mútua aniquilação, da necessidade de evitar a guerra. É o começo do relaxamento da rígida estrutura bipolar. A tensão político-militar desloca-se para a periferia e a tônica da competição transfere-se para o campo econômico e tecnológico. E presenciamos o aparecimento de aspirações estritamente nacionais, que pouco ou nada têm a ver com racionalizações de cunho puramente ideológico. À medida que as duas superpotências buscam um entendimento mútuo, tendem a desagregar-se os polos de poder e a multiplicar-se os centros de atração dentro de cada sistema, já agora em função de motivações nacionais.

Exemplo flagrante do entendimento tácito entre as duas superpotências é a Guerra do Vietnã, a qual, em que pese o envolvimento direto dos Estados Unidos, representa um conflito de periferia. Outro exemplo, embora de características bastante diversas, é o problema de Berlim, hoje adormecido, em consequência da nova conjuntura mundial; quando no passado constituiu foco de tensão direta tão grave entre os Estados Unidos e a União Soviética que quase nos levou à beira de uma conflagração mundial. Já no Vietnã, acontecimento mais recente, observamos cuidadosa atuação por parte da URSS, que, embora apoiando o Vietnã do Norte, evita comprometer-se diretamente no conflito. São claras demonstrações de como hoje diferem as circunstâncias predominantes no cenário internacional. Aliás, o conflito no Vietnã traz à nossa reflexão essa nova e poderosa incógnita, fator de tantas e tão profundas mutações nas relações internacionais de

poder, que é o surgimento da China continental como potência de pretensões mundiais.

Assim, inequivocamente assistimos a um entendimento tácito entre as duas superpotências, em matéria de esferas de influência. Quais as áreas do globo que constituem objeto desse entendimento, ou mesmo, até que ponto se acha objetivado tal entendimento são indagações a que não poderemos ainda responder com precisão. No que se refere, entretanto, à Europa Oriental e ao continente americano, as esferas de influência se apresentam com bastante nitidez. Demonstrações eloquentes são, por exemplo, o alheamento expresso dos Estados Unidos em toda a recente e importantíssima crise da Tchecoslováquia; e o crescente afastamento entre Cuba e a União Soviética. Compare-se isto com a decidida condenação americana do esmagamento pela URSS da revolução na Hungria, em 1956; e com o aberto envolvimento soviético em Cuba até a crise dos mísseis, em 1962.

Mas não há apenas entendimentos tácitos. Há também os expressos, de que é prova mais flagrante o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. E ainda, em novos e importantíssimos setores de atividades, já se vislumbra coincidência de posições entre as superpotências, como, por exemplo, a exploração dos recursos do fundo do mar.

Como se insere especificamente a América Latina nesta evolução do papel internacional dos Estados Unidos? A pergunta é indubitavelmente de interesse para que possamos finalmente situar a posição do Brasil em face do nosso poderoso vizinho e, com maior precisão, extrair do panorama global os elementos condicionantes de nossas relações com os Estados Unidos.

A fim de simplificar e abreviar a resposta – pois que o tema constitui em si mesmo um vasto campo de estudos – diríamos que a história das relações Estados Unidos-América Latina pode ser dividida em três fases.

Na primeira delas, que se apresenta sob a formulação conferida pela "Doutrina de Monroe", presenciamos a tentativa bem sucedida de promover-se a organização jurídica do hemisfério, por meio de uma associação política de Estados, embora, no princípio, fosse ela de laços frouxos e não muito precisos.

Concomitantemente com essa fase processam-se dois desenvolvimentos capitais na história da formação nacional dos Estados Unidos: 1) crescimento e consolidação econômica dentro de suas próprias fronteiras; 2) expansão territorial, principalmente naquela área do mundo que se encontrava praticamente à sua mercê, a América Latina. Era a época da formação dos grandes impérios coloniais, sem pudores nem disfarces – e os Estados Unidos não se esquivaram aos ditames da moda. Com essa consolidação econômica e com essa expansão territorial coincidiu, logicamente, o alheamento dos Estados Unidos em relação à Europa, numa pragmática concentração de forças dentro de sua área de influência e num avanço para a Ásia pelo Pacífico. E com o objetivo, também capital, de afastar do continente americano as potências europeias, mediante a consolidação da independência política das nações latino-americanas, libertadas do jugo colonial. Quanto à independência econômica em relação à Europa, esta ficava adiada para o futuro, para quando as potências ocidentais e principalmente a Inglaterra sucumbissem no poente, diante da aurora do sol norte-americano.

São fases da história, repito, que não devemos julgar com os dados da realidade internacional de hoje, pois que o anacronismo nos levaria ao pecado da injustiça e, mais do que isto, ao erro da interpretação falsa.

Como não podia deixar de ocorrer, foi essa uma fase de gloriosos discursos para a América Latina. À falta de outras possibilidades, as elites ao "sul do Rio Grande" brilharam em torneios

oratórios. De tudo isso, entretanto, é de justiça reconhecer, algo resultou, ou seja, um arcabouço jurídico para a associação continental.

Penso que esta primeira fase das relações Estados Unidos--América Latina, sem embargo das mutações e evoluções por que passou, só se encerrou com a Segunda Guerra Mundial. A Primeira Guerra não chegou a alterar os dados fundamentais da posição internacional dos Estados Unidos, em virtude da permanência das potências europeias como árbitros finais da política de poder e também pelo fato de que os Estados Unidos, ao não aderirem à Liga das Nações, passaram deliberadamente a excluir-se do cenário mundial, em crescente e declarado alheamento neutralista. Já em pleno conflito, com as potências do Eixo quase a dominarem o mundo, à véspera de Pearl Harbour, a palavra de ordem ainda era "neutralidade".

Com a entrada dos Estados Unidos na guerra, penetramos no início da segunda fase, que foi inicialmente a da concentração político-diplomática no único continente que escapara ao braseiro o da conflagração, o hemisfério Ocidental. Prossegue essa fase no pós-Guerra, quando, caracterizada a oposição radical entre a União Soviética e os Estados Unidos, dedicam-se estes à consecução de objetivos praticamente militares, à realização de pactos de defesa através do mundo, que lhe permitam a consolidação de um cinturão de segurança de proporções universais, contra a expansão belicista e ideológica da União Soviética. A palavra-senha, em nosso continente, passa a ser "segurança". Segurança interna, através da permanente fiscalização da subversão comunista. Segurança externa, mediante a aprovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o Tratado do Rio de Janeiro, instrumento obviamente concebido para deter a ameaça da agressão soviética, ainda que assim não seja expressamente declarado em seu texto.

Chegamos finalmente à terceira fase, que é a atual, à fase em que a palavra de ordem é "desenvolvimento". Fase em que as aspirações nacionais surgem com vigor renovado, em face da convicção de que "o equilíbrio do terror", primeiramente, e o entendimento tácito ou expresso entre as superpotências, em seguida, afastaram o perigo de nova – e desta vez certamente definitiva – conflagração mundial.

A Operação Pan-Americana é um protesto e ao mesmo tempo uma advertência amiga. É um apelo ao grande e poderoso vizinho do Norte para que ajude as nações latino-americanas a se libertarem do atraso, da miséria, da ignorância, sem que sejam rompidas as barreiras da democracia, sem que seja sacrificada a liberdade. Desordenada embora, à falta de elementos técnicos, por um lado, e de compreensão total e imediata, por outro, a Operação Pan-Americana, se não conseguiu atingir seu gigantesco objetivo, logrou mobilizar a atenção do hemisfério para a necessidade da coordenação de esforços e de recursos para a consecução dos propósitos que até hoje perseguimos: o desenvolvimento econômico e social do hemisfério. A administração Kennedy entendeu a deixa e lançou a Aliança para o Progresso. Este instrumento, originalmente válido e gerador das mais altas esperanças, acha-se hoje reduzido a proporções meramente assistenciais, que, embora úteis, jamais nos poderão verdadeiramente ajudar na difícil e penosa decolagem do solo da pobreza para o céu da prosperidade.

Devemos reconhecer objetivamente que o futuro não parece reservar-nos perspectivas otimistas em matéria de ajuda financeira e cooperação econômica por parte dos Estados Unidos. Como se sabe, a tendência do legislativo norte-americano é, clara e francamente, restritiva nesse campo, tendo-se chegado a propor na Câmara dos Representantes, este ano, a moratória do auxílio externo. E este foi finalmente aprovado com cortes substanciais da ordem de 40%.

Fatores preponderantes indicam a acentuação dessa tendência que chamaríamos de "neoisolacionista" e que se manifesta também sob a forma de um "neoprotecionismo" no campo comercial. Entre esses fatores devemos destacar, penso, três: a cronicidade, compreensivelmente irritante para o contribuinte norte-americano, do déficit do balanço de pagamentos; a perda de equilíbrio e coesão da sociedade norte-americana, em consequência do aguçamento da crise racial; e o trágico impasse do Vietnã. Todos esses fatores são conducentes a uma reavaliação da política externa dos Estados Unidos, que parece exprimir-se numa inclinação para o retraimento. Poder-se-ia argumentar, a este respeito, que uma retirada dos Estados Unidos do Sudeste da Ásia acarretaria vultosa economia de gastos, que se avaliam em cerca de 80 milhões de dólares por dia, e que assim se liberariam fundos públicos para aplicação em certas áreas de engajamento total, como a do nosso continente. Mas a verdade, creio, é que tal não ocorreria, pela razão fundamental de que o retraimento, como inversamente o expansionismo, é uma atitude psicológica homogênea.

No caso atual dos Estados Unidos, essa tendência à retração é acentuada por uma profunda e agressiva crise racial, que coloca para a nação graves problemas de segurança interna, exatamente quando o país começava a aliviar-se da prolongada tensão nas suas relações com a União Soviética. Diga-se, ainda, que nos Estados Unidos a questão racial está intimamente vinculada às deficiências na distribuição da riqueza nacional entre os diferentes grupos étnicos, o que vai exigir, para a solução daquele magno problema, um grande esforço de investimento para o desenvolvimento econômico equilibrado. E esta terá de ser, penso, a resposta definitiva dos Estados Unidos aos seus problemas de segurança interna.

Entre o Brasil e os Estados Unidos prevaleceu sempre um espírito de mútua cooperação, que constitui e constituirá premissa

básica sobre a qual se assentam nossas relações recíprocas. Essa cooperação não é um dado abstrato, mas sim uma realidade tangível, alicerçada em interesses concretos, de grande importância para as duas nações. Basta lembrarmo-nos de que, apesar da crescente diversificação geográfica de nosso comércio exterior, os Estados Unidos absorveram, nos últimos anos, uma média de 36% do montante global de nossas exportações e supriram-nos com 33,3%, em média, de nossas importações.

São também os Estados Unidos nosso principal mercado financeiro para a contratação de empréstimos públicos e para a obtenção de investimentos privados diretos: 59%, em média, dos financiamentos acordados pelo governo brasileiro nos últimos anos são de procedência norte-americana, sobretudo da USAID e do EXIMBANK; e mais de 40% dos investimentos privados que recebemos ultimamente foram feitos por empresas norte-americanas.

É certo que, à medida que o Brasil cresce, se multiplicam suas áreas de confrontação com os Estados Unidos ou com qualquer país altamente desenvolvido, seja qual for o seu regime político. Não nos devemos preocupar com isto, entretanto, pois será decorrência do nosso próprio desenvolvimento. É de nossa conveniência procurarmos ampliar as áreas de concordância e reduzir as de divergência com os Estados Unidos. Mas isto sem nunca abandonarmos a defesa de nossos interesses legítimos, sobretudo sem nunca esperarmos coincidências automáticas e invariáveis, pois não há coincidências invariáveis e automáticas entre os interesses dos Estados.

Existe mesmo um fator básico que não identifica nossos interesses com os de uma superpotência: nossa condição de país ainda em processo de desenvolvimento, de nação que tem pressa

de romper as barreiras do atraso econômico para conquistar a posição que lhe compete no mundo.

O Brasil entra agora em momento crucial de sua história, momento em que se nos apresenta, dramaticamente, a necessidade inadiável de ultrapassarmos, de uma vez por todas, o estágio de uma economia pré-capitalista e construirmos uma sociedade industrial capaz de trazer aos seus integrantes os benefícios totais da "revolução tecnológica".

Em nosso caminho vemos poderosos obstáculos de ordem externa. A tessitura das relações econômicas internacionais acha-se toda ela consolidada sobre uma estrutura de poder que reflete unicamente os interesses dos países que primeiro se industrializaram. A deterioração crescente das cotações dos produtos primários, as múltiplas práticas discriminatórias e protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos, a gradual, mas constante, piora das condições de cooperação financeira internacional – são fatores que criam terríveis empecilhos para o progresso dos países subdesenvolvidos. Verificam-se, assim, divergências substanciais, fundamentais, entre, de um lado, os países subdesenvolvidos, que procuram reformular a ordem econômica internacional, e, do outro lado, os países desenvolvidos, que, sejam quais forem os seus respectivos sistemas ou instituições políticas, têm interesse em manter o presente *status quo*. Exemplo ilustrativo é o que ocorreu recentemente em Nova Delhi, na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

As divergências de interesses entre os Estados plenamente desenvolvidos e os que ainda se encontram em luta contra o subdesenvolvimento extravasam agora do campo dos fatos econômicos para o da tecnologia. Aqui chegamos, parece-me, ao ponto capital de nossa problemática como país que tem o direito e a possibilidade de ser verdadeiramente grande. É a hora de tomarmos consciência total da encruzilhada histórica em

que nos encontramos: se não conseguirmos incorporar-nos ao progresso tecnológico e dele participarmos plenamente, estaremos condenados não apenas à estagnação, mas à regressão no campo econômico e social.

A cooperação financeira internacional tende a diminuir em volume e a modificar-se em termos de mecanismo, pois que os Estados Unidos, nossa principal fonte de obtenção desses recursos, demonstram inequivocamente procurar restringi-la e ao mesmo tempo encaminhá-la para os organismos multilaterais. Aceitemos essa verdade para entendermos que não podemos continuar a programar nosso desenvolvimento à base exclusiva da ajuda externa, que a participação nacional há de ser cada vez maior em nosso esforço para romper as barreiras do subdesenvolvimento.

Isto não significa que devemos desinteressar-nos por um esforço de melhoria dos termos da cooperação a ser obtida dos Estados Unidos da América. Pelo contrário, impõe-se que procuremos recolocar nossas relações comerciais e econômicas numa moldura mais ampla e qualitativamente diferente, abrindo caminho para as nossas manufaturas no vasto mercado norte-americano e defendendo sempre preços mais justos para nossos produtos tradicionais.

E, paralelamente, necessitamos empenhar-nos a fundo num novo e promissor campo de cooperação, o da ciência e tecnologia. Sem os novos instrumentos de progresso, não poderemos pretender crescer. E é nos Estados Unidos, por múltiplas, variáveis e incontestáveis razões que havemos principalmente de obter a indispensável cooperação tecnológico-científica. Lembremo-nos de que, além das infinitas possibilidades que se abrem para nós dentro de nossas fronteiras, em nosso próprio solo, duas novas dimensões físicas rasgam-nos os horizontes: o espaço cósmico e o fundo do mar. Duas novas dimensões físicas, que nos ensinam, brutalmente, esta verdade absoluta: não há mais equivalência

entre nações em diferentes estágios de adiantamento. A igualdade jurídica entre os Estados é, cada vez mais, uma abstrata criação intelectual. Como pode haver igualdade entre um país que tem capacidade para violar a soberania de todos os demais através da observação por satélites artificiais, e outro que não a tem, à míngua de meios técnicos e possibilidades econômicas? O que sabem realmente da riqueza imensa que jaz nos fundos dos mares aqueles que não podem descer às profundidades dos abismos oceânicos?

Entretanto, somos, neste sentido, um país privilegiado, pois fomos talhados, pela geografia em proporções e posição extremamente vantajosas para nos beneficiarmos dessas duas novas dimensões. Cumpre apossarmo-nos desse privilégio. E para isto devemos ser objetivos e compreendermos que não podemos prescindir da cooperação internacional, destacando-se entre elas, repito, a dos Estados Unidos.

O caminho não será fácil. Mas é, sem dúvida, fascinante.

Esta tarefa, a de procurar implantar uma cooperação franca, leal e mutuamente proveitosa com os Estados Unidos no campo científico e tecnológico é, penso eu, o principal desafio da missão com que me honrou o governo.

Mas não seria correto nem mesmo objetivo dizer que a cooperação e o entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos se esgotam na área dos interesses puramente tecnológicos, científicos ou econômicos. É fora de dúvida que há mais do que isto: há uma solidariedade política e uma afinidade de princípios; há uma filosofia de vida comum às duas nações; há uma maneira semelhante de ver as coisas em seu prisma moral.

É esta a garantia melhor do nosso constante entendimento mútuo.

A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NA DÉCADA DE 1970 (1970)

*Mário Gibson Alves Barboza**

O ano de 1970 marca praticamente o início de uma nova administração no Brasil, a instauração do terceiro governo revolucionário. A década que se inicia coincide assim, para nós, com uma nova fase na conduta dos negócios do país.

Desde tempos imemoriais, desde sempre, o homem acostumou-se a dividir o tempo em períodos convencionais, em fatias traduzidas em horas, dias, meses, anos. Valendo-me da arbitrariedade desse fracionamento de algo que é, na verdade, uno e absoluto, permito-me hoje propor-vos como tema os *possíveis rumos da política externa brasileira na década de 70* e submeter-vos algumas reflexões a respeito.

Tive ocasião de dizer uma vez que,

> *seja qual for a medida de grandeza de um Estado, deve ele sempre ter em conta, se deseja sobreviver ou progredir, em uma palavra, se quer afirmar-se, a justa medida na aplicação externa do seu* poder nacional. *Todos os Estados têm um peso específico, um poder próprio na comunidade das Nações. A superestimativa desse* poder

* Mário Gibson Barboza (Olinda/PE, 1918 — Rio de janeiro/RJ, 2007). Ministro das Relações Exteriores no governo Médici (1969-74). Foi embaixador do Brasil no Paraguai (1966-67), nos EUA (1969), na Itália (1977-82) e na Inglaterra (1982-86). Foi responsável pelas negociações Tratado de Itaipu (1971).

> nacional *e o seu emprego abusivo trazem inevitavelmente o desastre, quando não a destruição. A história está cheia de exemplos, alguns deles recentes, e não caberia citá-los aqui. Inversamente, um Estado estará condenado à imobilização, o que equivale também ao desastre, numa época como a atual, de verdadeira aceleração do processo histórico, se deixar de utilizar o respectivo* poder nacional *até o seu limite exato, seja por timidez, seja por exagerada prudência no evitar os confrontos inevitáveis da vida internacional.*

Temos, portanto, que, para os responsáveis pela formulação da política externa de um país, a obrigação primeira é a de aferir, medir, pesar, julgar, encontrar a justa medida em que deve ser aplicado o *poder nacional* desse Estado. Isso pressupõe, por sua vez, trabalho semelhante de análise em relação à comunidade internacional, aos demais países em sua atuação global ou individual, pois que, na constelação final que constitui o universo das Nações, não há ação sem reação, nem efeito sem causa.

Direi, antes de tudo e com simplicidade, que o Brasil é uma potência em ascensão. Creio não ser possível contestar essa afirmativa. Essa verificação, que não é fruto do ufanismo com que se descreviam antigamente, em nossos livros escolares, as riquezas do país, mas, ao contrário, de séria tomada de consciência do que já somos e daquilo que ainda precisamos ser, essa nova posição do Brasil no cenário internacional traz-nos problemas novos e renovados. Em um discurso aos jovens diplomatas brasileiros, em 20 de abril deste ano, disse o presidente Médici:

> *À medida que o Brasil cresce – e, mercê de Deus, somos testemunhas cotidianas desse crescimento – tendem a manifestar-se conflitos de interesse no plano internacional. Devemos receber isso com tranquila naturalidade, sem espanto ou alarme, como um sinal mesmo de nossa expansão, da alteração das nossas estruturas econômicas e da tomada de consciência do que representamos no*

> *concerto das nações. Na proporção em que crescemos, em que se convertem as promessas em realidade, dilata-se e aprofunda-se, outrossim, a nossa participação nas relações internacionais. Cabe-nos exigir, com singeleza, mas sem hesitação, o reconhecimento e o respeito às novas dimensões de nossos interesses.*

Eis aí, colocado pela autoridade suprema do chefe da nação, o módulo que nos dá a medida de nossa conduta internacional nesta década que se inicia.

Há quem considere desnecessária, ou mesmo imatura, a reiterada afirmação, por parte do governo, de que a defesa do interesse nacional e a preservação inquebrantável de nossa soberania constituem a meta primeira desta nação. E acrescenta-se que essa posição, que chegam a considerar agressiva, implica em si mesma uma petição de princípios, pois que antes de tudo se faz preciso definir o interesse nacional. Responderei desde logo que essa definição é na verdade tão fácil quanto a identificação de nossa soberania, não se fazendo necessário, para tal, a aplicação de um modelo matemático. E acrescentarei não ver razão para que nos envergonhemos de nos referir à terra onde nascemos e nos criarmos, em cujo chão temos nossas raízes fincadas fundas, como a nossa pátria.

Em 18 de fevereiro deste ano, em sua mensagem ao Congresso, intitulada "A política externa dos Estados Unidos para a década de 70", disse o presidente Richard Nixon:

> *Nosso objetivo, em primeiro lugar, é apoiar nossos interesses, a largo prazo, com uma sadia política externa. Quanto mais essa política se basear numa avaliação realista dos interesses nossos e dos outros, mais efetivo poderá ser o nosso papel no mundo. Não estamos envolvidos no mundo porque temos compromissos; temos compromissos porque estamos envolvidos.* Nossos interesses devem dar forma aos nossos compromissos, e não o contrário *(o*

> *grifo é nosso). Veremos nossos compromissos à luz de uma cuidadosa avaliação dos nossos interesses nacionais e dos interesses dos outros países, das ameaças específicas a esses interesses, bem como da nossa capacidade de nos opormos a essas ameaças, mediante risco e custo aceitáveis.*

A isso chamaríamos no Brasil de "nacionalismo", na conformidade com o vezo que ainda possuímos de simplificar as coisas, rotulando-as com títulos que, se nos dão comodidade de expressão, frequentemente conduzem a graves e perigosos mal-entendidos semânticos. Gostaria de ressaltar, neste passo, que não me consta nos Estados Unidos haja quem se preocupe em identificar "nacionalistas", como se essa fosse uma aceitável linha ideológica de divisão da nação. Isso não acontece nos Estados Unidos, nem na Inglaterra, nem na União Soviética, nem na França, nem no Japão, nem na Bélgica, nem na Holanda, etc. O que me leva a concluir que se trata de um tipo de preocupação próprio de países ainda em desenvolvimento.

Ora, como não podemos aceitar a ideia da existência de um conluio de proporções mundiais para reconhecer a um país forte o direito de ser "nacionalista" e negá-lo ao mais fraco, a conclusão inevitável parece ser a de que o nacionalismo emergente nas potências médias e pequenas constitui uma consequência natural e irrecusável. E é também uma das tendências internacionais identificáveis como uma das linhas mestras do panorama que se nos vislumbra para os anos que se aproximam.

Este fato tem uma causa capital e uma consequência maior. A causa, penso, é a fragmentação dos dois grandes polos de poder que no primeiro período do pós-Guerra dividiram o mundo, ou antes, aglutinaram-no em dois imensos blocos. Foi o período das grandes alianças militares, da Otan e do Pacto de Varsóvia, da rede de alianças que os Estados Unidos construíram no mundo inteiro, numa gigantesca tentativa – bem-sucedida, aliás – de conter o

avassalador expansionismo soviético. Foi o período em que a guerra, a guerra universal, parecia iminente e, às vezes, inevitável. Basta dizer que o conflito da Coreia foi tido, na época, por muitos planejadores militares e diplomáticos, como o princípio de nova conflagração mundial, em vez de ser diagnosticado como aquilo em que afinal se converteu: o primeiro de uma série de conflitos localizados, limitados à sua área de ação, periféricos.

Era natural que, ante a simplificação brutal de um mundo dividido em duas bandas, a atração polar se fizesse de maneira quase absoluta. E era inevitável que, em tais condições, os interesses particulares de cada país passassem após os interesses coletivos do seu respectivo grupo. Pois que se tratava de sobreviver. E a sobrevivência é, logicamente, a primeira das necessidades. Em uma palavra: estava-se em guerra. A cessação das hostilidades em 1945 não havia trazido a paz, mas apenas mudado alguns dos personagens da tragédia.

Se recordo este passado tão próximo, por demais conhecido e analisado, é apenas para situar, como causa principal do nacionalismo crescente entre as médias e pequenas potências, essa fragmentação dos dois grandes blocos em múltiplas estrelas de variadas grandezas. Claro é que os interesses fundamentais dos componentes dos dois grandes blocos permanecem essencialmente os mesmos, em casos de conflagração mundial; e que em tal hipótese a aglutinação se faria de maneira praticamente automática. Mas a convicção generalizada da impossibilidade, por absurda, da destruição total da vida na Terra, como provavelmente ocorreria em caso de guerra entre os Estados Unidos e a União Soviética, levou à eufórica certeza de que não haverá tal guerra. E, em consequência, afrouxou os laços das alianças. Ao afrouxá-los, fez com que emergissem os interesses individuais, ou seja, os nacionalismos, com a revelação de que nem sempre os interesses do chefe do grupo coincidem com os dos seus componentes.

No lado democrático, os nacionalismos surgem em relativa liberdade e por isso se afirmam de maneira mais categórica. No outro lado, no comunista, o "titoísmo" foi sua única expressão mais ou menos bem sucedida e, não faz muito, assistimos ao esmagamento brutal das veleidades de independência da Tchecoslováquia, com a ressurreição da estranha e cínica teoria das "soberanias limitadas", a que se deu o nome de "doutrina Brezhnev", a aberrante doutrina das "zonas de influência". Mas o nacionalismo também está ali, do outro lado, reprimido porém latente. Ainda que com a prudência a que os fatos o obrigam, surge esporadicamente, como em certas atitudes da Romênia, por exemplo.

Penso, portanto, que a crescente tendência nacionalista das pequenas e médias potências há de ser um dos parâmetros para nossa avaliação e previsão da década de 1970. Essa tendência é tanto mais inevitável quanto se acha ligada, com relação de causa e efeito, a outra tendência que se vem delineando e mesmo acentuando: o entendimento entre as duas superpotências, em tudo aquilo que para elas é de capital importância, ou seja, quando se trata de escolher entre a paz e a guerra. É o que já se chama, conceitualmente, de "copresidência", figura relativamente nova na política internacional, simbolizada na circunstância de que a presidência do Comitê do Desarmamento em Genebra é, de fato e de direito, coexercida pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Pensou-se a princípio, quando a impossibilidade de se chegar a acordo sobre o exercício da presidência do Comitê levou a essa esdrúxula solução, que ela não poderia ser operante. Engano. Foi e o está sendo, às vezes até demasiadamente bem. Haja vista a celebração do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares; e a elaboração do Tratado de Proibição de Instalação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição Maciça no Leito do Mar e no Fundo do Oceano e em seus Subsolos.

Em benefício da manutenção do equilíbrio do terror, em nome de se evitar a destruição total da vida na Terra, estabelecem-se às vezes estranhas alianças. Aliás, é digno de nota que hoje já não se usa mais a denominação de "pequenas e médias potências", que venho deliberadamente empregando. Agora o que se diz é: países subdesenvolvidos, países em desenvolvimento, países de desenvolvimento e subdesenvolvimento relativos, países desenvolvidos, países superdesenvolvidos – toda uma gradação, enfim, com base puramente econômica, como a marcar que as separações no mundo se fazem hoje precipuamente nesse plano.

Apresso-me em abrir um parêntese para assinalar, a fim de que não tropecemos com o grave erro de uma avaliação falsa, que o conflito básico de interesses americano-soviético não deixou de existir, nem foi substituído por um entendimento legítimo, contínuo e duradouro. O entendimento existente, parcial e limitado, significa sobretudo a identificação, quase instintiva e induzida, de áreas em que os próprios interesses nacionais respectivos aconselham aceitação ou tolerância.

Não parece que a verdadeira paz possa ser obtida por esse novo método de copresidência. Quando muito, poder-se-á chegar provisoriamente à imobilização de forças que são por natureza antagônicas.

Esse congelamento do poder não tem por objetivo, devemos reconhecê-lo, antagonizar os países que procuram romper as correntes da dependência econômica. Mas o resultado é praticamente o mesmo. Portanto, não nos convém. Sobretudo porque não se limita à expressão mais palpável do poder, que é a força militar, mas se estende a esferas menos aparentes, mas não menos importantes, como o comércio e as relações econômicas em geral.

Onde se insere, nesse contexto, o interesse do Brasil? O senhor presidente da República assim o definiu, em seu já citado discurso de 20 de abril:

> *A verdadeira paz reclama a transformação das estruturas internacionais. Ela não pode ser instrumento da manutenção e, muito menos, da ampliação da distância que atualmente separa as nações ricas das nações pobres. É indispensável, por isso, a mudança das regras do comércio internacional, que secularmente têm favorecido os países desenvolvidos, e, bem assim, a alteração do mecanismo de distribuição mundial do progresso científico e tecnológico. Não admitimos que a grande revolução científica e tecnológica de nosso tempo se faça – como ocorreu, no século XIX, com a Revolução Industrial – em benefício quase exclusivo dos países mais desenvolvidos. Repelimos qualquer tentativa, seja qual for o pretexto invocado, de restauração da tese de zonas de influência ou de imposição da vontade política de um país, ou grupo de países, a outros.*

Outra tendência, que penso podermos identificar no início desta década, é a da reafirmação de grupos regionais, o fortalecimento do regionalismo. Aqui se manifesta uma aparente contradição com respeito à tendência nacionalista acima apontada. Pois que a força centrífuga do policentrismo estaria convivendo com a força centrípeta do regionalismo. No entanto, é na verdade o que sucede. E não só não existe contradição nisso, mas, ao contrário, natural motivação; pois o isolamento, se é perigoso para uma grande potência, é fatal para as menores. Segue-se daí que a necessidade associativa é permanente para todos.

O que varia, no tempo e no espaço, são os critérios associativos. E varia porque a vida internacional é, por definição, mutável e instável.

Para um país como o Brasil, país de altas potencialidades, que apenas começam a ser postas em proveito de seu progresso de maneira integrada e racional, com um vasto território, crescente

população e imensos recursos naturais, sua problemática, sendo decorrente dessas mesmas condicionantes, distingue-se, entretanto, das dos demais. Aliás, é óbvio que na comunidade dos Estados não podem haver duas problemáticas iguais. Cumpre-nos, ao planejar nossa atuação internacional, nossa política externa, identificarmos nossas identidades, assim como nossas divergências – e empreendermos esse esforço de identificação a cada momento, sem nos amarrarmos a formas cristalizadas de avaliação.

Nossas opções políticas estão claramente estabelecidas e consultam, sem dúvida, os nossos interesses. Ninguém de boa-fé pode, em sã consciência, duvidar da inabalável adesão do Brasil a uma forma de vida, a uma maneira de ser como Estado, que se traduz, politicamente, na forma democrática de governo e na valorização da pessoa humana como centro do universo. O Estado para nós existe em função do indivíduo. Nossas associações políticas não se podem separar dessas profundas convicções espirituais que informam a própria essência da gente brasileira. As vicissitudes da vida internacional não nos podem afastar da solidariedade mais alta para com a manutenção desses valores, que para nós são eternos.

Entretanto, se nossa atuação como país no cenário internacional repousa nessa base inabalável, ela não se esgota aí, mas necessita, ao contrário, espalhar-se dinamicamente, por todas as infinitas manifestações de vida nas relações entre os Estados.

É certo que não há identidade absoluta de interesses entre os países subdesenvolvidos. Nem existe tampouco tal identidade entre os plenamente desenvolvidos. Mas há, dentro desses dois grandes grupos, manifesta identificação de interesses, identificação que é maior, em princípio, de que a que poderá ocorrer de um grupo para com o outro. Isto é um truísmo; mas nunca é demais repeti-lo. E só

é um truísmo à força de ser comprovado e reiterado, pois há bem pouco tempo não se admitia essa verdade.

A complexidade das relações internacionais não permite simplificações fabricadas. Se é verdade que o mundo de hoje é interdependente, também é correto dizer que nem sempre os diversos países que o compõem nele atuam tomando em consideração essa interdependência. Pois que a dependência e a independência também se manifestam em graus diversos, mas inegáveis. Tal é a natureza das coisas. No exercício da interdependência há de ser tomado em consideração, por outro lado, o peso específico de cada Estado, o seu poder nacional. Isso é essencial para a avaliação do verdadeiro grau de interdependência que possa existir nas relações entre países.

É sobretudo no terreno da luta pelo desenvolvimento que se provam essas verdades. Os estágios de subdesenvolvimento são variados e têm características próprias, que mudam de país para país. Mas há entre todos os subdesenvolvidos um denominador comum: a vontade de progredir aceleradamente e assegurar o bem-estar econômico e social de seus respectivos povos. Há, portanto, uma força imanente em ação, que não podemos ignorar.

A este respeito, aproveito para dizer que reputo estéril o debate sobre a primazia da ação multilateral sobre a ação bilateral, na formulação e execução de nossa política externa, pois me parece claro que os dois planos, em vez de se antagonizarem, se completam. Com efeito, se nossa atuação bilateral, de país para país, é aquela em que expressamos nossa identidade nacional, nossas características próprias, nosso estágio individual de desenvolvimento econômico, social e cultural, no plano de ação multilateral nos incorporamos a uma força coletiva que, assim o esperamos, poderá forçar as barreiras da desigualdade e da injustiça – e por que não o dizer? – em benefício

da paz, da verdadeira paz, que não existirá enquanto não se lançar uma ponte sólida e permanente entre as Nações ricas e as pobres.

Não se trata de atribuir a outros as causas dos atrasos que ainda nos afligem. Nosso destino foi, é e será plasmado por nós mesmos. Com decisão, coragem, firmeza e serenidade ocuparemos o lugar que nos compete no concerto das nações. E, ao fazê-lo, estaremos servindo à humanidade, pois este é um país pacifista e pacífico, que só aspira ao progresso e à paz.

Não nos iludamos: nosso lugar há de ser conquistado pelo nosso próprio esforço. A generosidade existe de homem para homem; um pouco menos dentro de uma nação; quase nada ou nada entre os Estados.

Mas seria injusto – e sobretudo um erro – não reconhecer o progresso já obtido na convivência internacional e o muito que ainda se pode fazer no campo da cooperação entre os Estados.

Sobretudo do lado das nações chamadas ocidentais – sem que haja nessa denominação uma conceituação geográfica, mas sim ideológica – estabeleceu-se todo um mecanismo de negociação que progride lentamente, que avança com demasiada lentidão para a nossa impaciência, mas que já dá frutos. Sua própria existência é um promissor sinal dos tempos: a Unctad e as sucessivas reuniões do Conselho Interamericano Econômico e Social não esgotam a assertiva, mas dela constituem bom exemplo. Se a Unctad tem falhado em resultados efetivos, obteve pelo menos a aceitação de importantes progressos conceituais. Assim, hoje já se procuram, seriamente, fórmulas para a concessão de preferências gerais não discriminatórias e não recíprocas em favor do livre acesso dos produtos dos países subdesenvolvidos aos mercados dos altamente desenvolvidos. Aqui em nosso continente, e no Cies, instaurou-se um processo de negociação permanente, através do qual buscamos os indispensáveis corretivos às restrições ainda existentes no

comércio interamericano. Ainda em nosso hemisfério vemos em plena atividade um valioso agente de financiamento, como o é o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Divisamos, na década que se inicia, sinais de que ela poderá ser marcada por novas ou reforçadas técnicas de negociação, mais no plano econômico do que no político propriamente dito, se chamarmos de político o fator puramente "força". Essa é a nossa perspectiva, isto é, a perspectiva do Brasil, pois reputo indispensável nunca perdermos de vista, no planejamento de nossa política externa, as condicionantes específicas do país, mediante as quais devemos exercer, em sua plenitude, nosso poder nacional devidamente avaliado.

Cabe-me esclarecer melhor o que disse acima: quando declaro que nossas negociações se desenvolverão mais no plano econômico do que no político, não separo um do outro. Ao contrário, reconheço que sem a vontade política não se consegue progresso econômico. Se isso é verdade no plano interno, também o é no externo, pois que a tecnocracia, por importante que seja, não substitui a inspiração criadora. O que assistimos hoje é a uma intensa mobilização, que exige preparo técnico, programação coerente e integrada, identificação de necessidades e objetivos, para que se possa conseguir sensibilizar e motivar as decisões políticas, sem as quais nossos esforços se resumirão ao acúmulo improdutivo de estatísticas, informações, planos – uma pobre e inexpressiva cadeia de montanhas de papel.

O setor do comércio exterior é hoje capital para o nosso desenvolvimento e constitui fator relevante no crescimento do produto interno bruto, de tal modo que a retração do primeiro acarretaria fatalmente desastrosa diminuição do outro. E para nos expandirmos no plano externo temos de nos diversificar, não

apenas no que se refere à nossa própria pauta de exportação, mas também em termos de mercados.

É o que o governo procura fazer, num esforço próprio e também de mobilização de todos os setores do país.

Trata-se, portanto, de dinamizar vigorosamente nossa atuação, tarefa que recai, no plano internacional, sobre a diplomacia brasileira.

Primeiramente, penso que devemos avaliar, com ambição, mas realismo, nossas bases geográficas, políticas e econômicas, bem como nossa capacidade de ação.

Recentemente o serviço diplomático britânico publicou um relatório conhecido como o *Duncan Report*, por causa do nome do presidente do Comitê que o elaborou, sir Val Duncan.

O relatório Duncan, que examina exaustivamente o funcionamento, ou antes, o rendimento do serviço exterior britânico, não cogita de reorganização da estrutura do que lá equivale à nossa Secretaria de Estado, nem propõe reformas de pessoal. O objetivo do relatório é procurar reformular, por inteiro, o próprio conceito da ação diplomática da Grã-Bretanha, a fim de adaptar tal ação à nova fisionomia do país no mundo. Resumindo: trata-se de reduzir, para poder aumentar a eficiência do serviço diplomático britânico, partindo-se da premissa de que a Grã-Bretanha se tornou "uma grande potência de segunda classe". Premissa essa que, penso, contém uma lição de realismo e bom senso, não desprovida de certa grandeza.

Segundo o relatório Duncan, a situação do serviço exterior britânico seria comparável à de um cidadão que não pudesse mais manter um automóvel Rolls-Royce, impondo-se-lhe a seguinte opção: ou comprar um automóvel do tamanho de um Rolls-Royce, mas de qualidade inferior, ou comprar um automóvel pequeno, mas de alta qualidade. A opção aconselhável, diz-se no relatório, é a segunda.

Considera-se como fundamental, para o estabelecimento dessa opção, a histórica decisão tomada em 1968 pelo governo britânico, no sentido de desengajar-se de compromissos político-militares, a leste de Suez, a partir de fins de 1971. Já sendo, hoje em dia, bastante mais reduzido o papel da Grã-Bretanha no mundo, com aquela decisão o país terá ainda mais limitada sua ação internacional no plano mundial. Daí se infere que a Grã-Bretanha passará a ter uma área de ação altamente prioritária, representada pela Europa Ocidental e pelas relações com os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e o Japão. Estabelece-se, então, no relatório que o serviço diplomático britânico deve compreender duas grandes categorias de operações: a) área de concentração, na qual se situam as missões nas capitais dos principais países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão; b) área exterior: todo o resto do mundo. Classificam-se as missões na área de concentração de *comprehensive*; e as missões diplomáticas nas demais áreas de ação *selective*. Nas missões da área de concentração, o esforço diplomático deve ser amplo, total, prioritário; na área exterior, a atuação deve ser seletiva, de acordo com determinadas variantes que consultem os interesses da Grã-Bretanha. E nesse contexto merece especial registro a afirmação de que o fundamental objetivo da política exterior britânica, na presente conjuntura, é o de ajudar o país a vencer a situação desfavorável de sua balança comercial. Tudo deve ser feito nessa direção, em detrimento de determinadas outras atividades, que já foram de particular relevância em certas áreas. O serviço diplomático britânico deve reduzir ao mínimo suas atividades em países onde a presença da Grã-Bretanha seja apenas decorrência de prestígio ou da mera necessidade de manter representação diplomática. Nesse tipo de missão reduzida, o pessoal diplomático não precisa superar o número de dois integrantes, o chefe da missão diplomática e um secretário de carreira, ajudados por um ou dois funcionários administrativos e por pessoal local.

Em tal tipo de missão não se deveria gastar mais de 30 mil libras (72 mil dólares) por ano.

Outro ponto interessante a assinalar é o que diz respeito ao *political reporting*. As missões chamadas seletivas não deveriam transmitir maciçamente amplos levantamentos políticos sobre o país em que estão acreditadas. Elas devem, isto sim, estar sempre muitíssimo bem informadas e transmitir, de maneira limitada, racional e objetiva, suas apreciações sobre a evolução e os rumos dos acontecimentos.

O relatório também assenta sobre um dado importante: outrora, havia o conceito de que o antigo *Foreign Office* tinha de saber de tudo que se passava no mundo e estar pronto para responder ao Parlamento qualquer requisição de informação ou julgamento sobre tudo. Hoje, diminuído o papel da Grã-Bretanha no planeta, não se poderia ser tão severo nessa exigência.

Dentro das coordenadas brasileiras próprias e específicas, o que significa, para a Grã-Bretanha, a manutenção de uma posição poderia ser, para nós, um objetivo a atingir. Advirto desde já, porém, que não creio útil a adoção por nós de um modelo inglês, ou de qualquer outro modelo. Nem estou propondo que procuremos tornar-nos uma "grande potência de segunda classe". Nosso modelo há de ser próprio, orientado pelas coordenadas históricas do momento, fundado em nossas próprias necessidades e aspirações. E o que hoje é de claro entendimento – como a expressão "grande potência de segunda classe" – pode não o ser amanhã. O ensinamento que desejo retirar do episódio é o do realismo e bom-senso da proposição.

Cito o caso para exemplificar o quanto devemos estar conscientes do indeclinável dever de formular nossa atuação diplomática em função da meta principal do Brasil atual, que é o desenvolvimento. Desenvolvimento econômico, cultural,

científico, tecnológico. Costumava dizer o meu saudoso mestre, o grande brasileiro que foi Raul Fernandes, que, "no dia em que o Brasil for grande, pesará no concerto das nações pela própria força da gravidade". Com isto queria ele significar, com a sua experiência e sabedoria, que a nossa grandeza, para ser reconhecida, há de ser autêntica. E sobretudo que a obrigação de construir essa grandeza é nossa.

Não é fácil a tarefa de identificação de áreas prioritárias de ação para um país como o Brasil, que precisa satisfazer simultaneamente a tantas necessidades. Mais difícil ainda é, após essa identificação, empreender a caminhada e levá-la a bom termo. Essa verdade se aplica também, lógica e implacavelmente, à nossa atuação diplomática, num mundo cada vez mais complexo e de forças crescentemente competitivas. Mas é a tarefa indispensável. E nela nos achamos empenhados.

Precisamos assim, no Itamaraty, antes de tudo, renovar nossos métodos de trabalho, dentro de nossa tradição, que é dinâmica e não estática, conservando o que é de conservar e mudando o que é de mudar. Levantamentos de mercado; prospecção de possibilidades; representação adequada nos países e nas organizações internacionais; atuação simultânea, mas ao mesmo tempo seletiva, em vários planos mundiais, seja no bilateral, seja no multilateral; abertura de caminhos para a expansão nacional; coleta de novas técnicas e avanços científicos; identificação constante do essencial, para que não nos percamos no supérfluo; afastamento dos obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento acelerado do país, e vigilância permanente na defesa dos nossos interesses – eis a nossa tarefa, a missão da diplomacia brasileira.

Não é fácil. Mas é fascinante. Com a graça de Deus, não falharemos.

PRÓDROMOS DO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL (1974)

*Antônio Francisco Azeredo da Silveira**

Introdução

Ao iniciar esta palestra, desejo assinalar o prazer com que recebi o convite do senhor comandante da Escola Superior de Guerra para fazer esta conferência sobre a política externa brasileira. Cônscio do quanto esta instituição tem contribuído para a formação do pensamento brasileiro sobre os temas da mais alta relevância para a nossa pátria, é com especial sentimento de responsabilidade que venho expor aos senhores minhas ideias sobre as linhas gerais e sobre alguns dos principais aspectos daquela área da política governamental na qual incumbe ao Ministério das Relações Exteriores assessorar o senhor presidente da República.

O que é a política externa

Esquematicamente, pode-se dizer que a política externa é a projeção da síntese dos interesses nacionais no plano internacional.

---

* Antônio Francisco Azeredo da Silveira (Rio de Janeiro/RJ, 1917 — Rio de Janeiro/RJ, 1990). Ministro das Relações Exteriores no governo Geisel (1974-79). Criou a doutrina do "pragmatismo responsável" na condução da política externa, buscando a ampliação do comércio exterior e o acesso a tecnologias atualizadas, favorecendo a descolonização e estreitando relações com países exportadores de petróleo.

Referi-me deliberadamente à projeção dos interesses nacionais e não à do poder nacional – conceito também frequentemente utilizado em contexto semelhante. Esta colocação do problema não significa desconhecer que o poder – aqui conceituado como o somatório das potencialidades de ação nos planos político, econômico e militar – é um dos condicionantes básicos da ação nacional no plano externo. Significa, porém, que não o consideramos como o único nem mesmo, talvez, o principal condicionante dessa ação.

É que o conceito de poder tem uma conotação inventarial que implica certo determinismo político, o qual nos recusamos a aceitar seja invariável. Na verdade, em política externa, a capacidade de atuação de um país pode ser desmesurada em relação ao poder nacional definido em sentido estrito e isso tanto para dar-lhe maior eficácia internacional como para diminuir-lhe. É que entram em jogo complexas equações políticas internacionais nas quais pesos determinantes podem ser dados aos interesses nacionais das distintas nações. No caso do Brasil, país em crescente expansão econômica e de afirmação nacional, os interesses nacionais superam o seu poder presente e é importante abrir as opções para o futuro e preservá-las integralmente.

O segundo aspecto a que me desejo referir é a noção de *síntese* de interesses. É evidente que um país complexo e polimorfo como o nosso tem um número de interesses setoriais e regionais diversos e, às vezes, até divergentes. Na medida em que o interesse nacional, no seu sentido mais amplo e mais alto, é o objetivo e guia da política externa, é necessário conciliar ou hierarquizar esses interesses mais limitados. Este trabalho de conciliação e hierarquização representa a essência mesma da obra governamental. Conforme bem acentuou o senhor presidente da República, "toda ação de governo é hoje necessariamente integrada, em face das relações de dependência, mais ou menos estreita, entre os vários setores".

Tarefas históricas da diplomacia brasileira

Os interesses nacionais são, pois, cambiantes com a história e se definem em objetivos mutáveis. Contemplando nosso passado de nação independente, é minha convicção que a diplomacia brasileira tem sabido, em cada fase da nossa história, contribuir para a consecução dos objetivos nacionais contemporâneos. Assim, nas primeiras décadas de nossa vida como país autônomo, sua ação foi importante para a consolidação da nossa independência e a afirmação da nossa soberania. Posteriormente, assumiu a diplomacia a tarefa precípua de assegurar o reconhecimento de nossas fronteiras, dando precisão jurídica ao legado geográfico de nossos antepassados. Hoje, afirmada a nossa soberania e definido o nosso domínio territorial, torna-se a política externa instrumento na luta pelo desenvolvimento econômico e social do país.

Limitações da política externa

A tarefa da diplomacia é traduzir em fórmulas operacionais os princípios gerais de política externa de um país. Esse não é um exercício abstrato ou arbitrário. Ao contrário, faz-se em função de uma realidade que abrange não somente o nacional, mas, e sobretudo, o internacional. E aí está a primeira grande diferença entre a tarefa diplomática e as demais formas de atuação governamental no plano interno. É que, enquanto no plano interno a vontade governamental é decisiva na condução de programas de ação, no plano internacional a capacidade governamental de influenciar é limitada e às vezes simplesmente nula.

Este é, sem dúvida, um ponto básico: os condicionantes da formulação e da ação diplomáticas, em contraste com os da política interna, são em grande parte exógenos e, como tais, não sujeitos a decisões nacionais. É impossível, portanto, planejar a política externa de um país sem estudar o quadro internacional dentro do

qual se deverá operar e sem fazer algumas previsões ou formular certas hipóteses de trabalho quanto à evolução provável de acontecimentos que estão fora de controle do próprio planejador.

No mundo moderno, esta necessidade de fazer previsões, ainda que muito genéricas, impõe condições extremamente árduas para o exercício da política externa, sobretudo por dois motivos. Em primeiro lugar, a interdependência das diferentes áreas do mundo torna necessárias a observação e análise, constantes e simultâneas, do que ocorre nas mais diversas e distantes regiões, bem como um esforço permanente de síntese e correlacionamento de acontecimentos e tendências muitas vezes aparentemente independentes. Em segundo lugar, a rapidez com que se processam as mudanças econômicas e políticas exige do formulador da política externa, bem como do agente diplomático, uma capacidade de adaptação e uma flexibilidade de atuação até há pouco desconhecidas.

Planos de atividade diplomática

Qualquer política externa – conceituada aqui no seu sentido operacional de conjunto de diretrizes da ação diplomática – tem uma validade necessariamente limitada no tempo, muito mais limitada do que a dos interesses nacionais cuja defesa constitui o seu objetivo.

Esta mutabilidade tática, não significa a negação de determinados valores éticos que estão subjacentes à definição dos objetivos nacionais. Significa, apenas, que é necessário distinguir o essencial do circunstancial. Em política externa, o essencial são os objetivos que, em última análise, se identificam com o interesse nacional. A ação, a linha tática, está necessariamente condicionada pela conjuntura internacional.

Essa linha tática, que é o próprio exercício da política externa, se desenvolve em três planos: o da convergência, o da negociação e o da divergência. Explicitar as faixas de coincidência clara ou latente, maximizar o produto da negociação e reduzir as áreas de divergência, eis, em resumo, o objetivo da ação diplomática.

É óbvio, entretanto, que num mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos com cada um dos demais países, procurando, ao mesmo tempo, reduzir pela negociação as áreas de divergência ou de confrontação. Esta atitude pragmática é a essência mesma da atividade diplomática.

Uma vez identificada a grande moldura definida pelas linhas mestras da política mundial, o pano-de-fundo contra o qual deverá projetar-se a atividade diplomática nacional, impõe-se um segundo esforço não menos importante que é o de selecionar as áreas de atuação diplomáticas possível e de hierarquizar os problemas que requerem atenção imprescindível para a atuação governamental no plano externo.

Tentarei, a seguir, fazer de modo mais sucinto possível ambas as coisas.

Quadro geral das relações internacionais no pós-Guerra

No que respeita a moldura geral impõe-se um rápido retrospecto da evolução mundial nos anos recentes.

Como resultado do último conflito mundial, a União Soviética se beneficiou de um considerável alargamento de sua área de influência. Esse sucesso levou-a a julgar viável uma continuada

expansão da mesma no continente europeu e mesmo fora dele. Essa política gerou em contrapartida a chamada política de contenção dos Estados Unidos e seus aliados, e o clima potencial de conflito entre os dois blocos bem definidos gerou o que se passou a chamar de Guerra Fria. A própria extenuação dos dois blocos, no início, e, depois, a evolução dos fatos econômicos e militares condenou, entretanto, à esterilidade este estado de belicosidade latente. No plano econômico, a reconstrução europeia e o surgimento do Japão (já não como um grande centro de poder militar, mas como um dos principais e, certamente, o mais dinâmico foco de atividade econômica do mundo) tornaram inviáveis, no mundo desenvolvido, os esforços soviéticos de dominação política e proselitismo ideológico. No plano militar, a explosão da primeira bomba atômica soviética e, posteriormente, o lançamento do primeiro *Sputnik* deram a demonstração concreta de que a União Soviética dispunha do potencial técnico e industrial necessário à produção e lançamento de engenhos atômicos de destruição. Daí em diante esvaziaram-se as possibilidades de guerra total na paralisia do terror recíproco.

Esta combinação da impossibilidade de hostilidades abertas e diretas entre os dois principais protagonistas da cena internacional e do acelerado desenvolvimento técnico e econômico na Europa e no Japão pareceu, por um momento, poder dar margem a uma disseminação dos centros de poder. Tal hipótese apresentou-se ainda mais viável na segunda metade da década de 1950, a partir do momento em que começaram a concretizar-se as ideias, até então esboçadas, de união econômica e política dos principais países da Europa Ocidental.

Esta visão de um mundo policentrista teve, entretanto, curta duração, ficando logo evidente que os países europeus não estavam ainda em condições de sobrepujar suas diferenças seculares para moldar uma vontade sólida de atuação política uniforme. Por

sua parte, o Japão, traumatizado pela guerra e restringido pelos instrumentos jurídicos dela decorrentes, não tinha nem o ânimo nem a liberdade necessários para se tornar um grande centro de poder militar.

Em termos, pois, de poder global – em contraste com o mero poder econômico – parecia, assim, voltar o mundo a uma configuração bipolar, embora atenuada pela consciência de que o recurso à ação militar direta, como meio de solucionar as divergências entre os dois grandes centros de poder, só seria possível na hipótese improvável de que um deles permitisse ao outro adquirir uma superioridade bélica tal que lhe desse a capacidade de aniquilar o adversário no primeiro embate.

Em termos políticos, militares e ideológicos, o mundo se apresentava, então, sob a forma de dois grandes blocos de Nações, relativamente desenvolvidas, reunidas em torno de cada um dos dois grandes centros de poder – Estados Unidos e União Soviética. Em termos puramente econômicos a situação era diferente. Dividiu-se o mundo em um grupo numericamente reduzido de Nações relativamente ricas (capitalistas ou socialistas) e uma grande maioria de países pobres que, tomados em seu conjunto, tinham – como têm – possibilidades mínimas de estreitarem o hiato econômico que os separa dos povos mais opulentos. Mas a esse aspecto voltaremos adiante.

Afastado o ânimo de guerra pelo risco de mútuo extermínio, os dois grandes protagonistas da cena política mundial passaram a explorar outras formas de expansão de suas áreas de influência com vistas ao predomínio: disputas econômicas, conflitos localizados em áreas secundárias (nas sempre limitadas), acirramento do trabalho de proselitismo ideológico do mundo subdesenvolvido, etc.

Todas essas possibilidades foram exploradas, todas essas formas de ação foram desenvolvidas, com maior ou menor êxito, em algum momento. Olhando retrospectivamente os resultados globais obtidos, não parece, entretanto, que se tenha modificado consideravelmente a configuração dos blocos antes constituídos.

Estabeleceu-se tacitamente o reconhecimento de áreas de influência de cada um dos centros de poder. Ao mesmo tempo, aceitou-se, também tacitamente, que certas regiões constituíam áreas explosivas, onde determinadas ações poderiam levar a uma conflagração que os dois lados desejavam evitar.

Já em 1956, quando a União Soviética abafou a revolução húngara, sem ter de enfrentar mais do que as críticas da opinião pública mundial e as invectivas que lhe foram lançadas nas Nações Unidas, ficara perfeitamente claro o reconhecimento tácito, pelo Ocidente, de uma área de dominação soviética na Europa Oriental. Num contexto mundial já bastante diverso, esta mesma atitude foi reiterada mais recentemente, por ocasião da ocupação da Tchecoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia.

Em sentido inverso, quando, em 1962 os soviéticos decidiram retirar os mísseis que haviam colocado em Cuba, cedendo assim a um ultimato americano, ficou tacitamente reconhecido que havia limitações muito claras a qualquer tentativa de expansão comunista em territórios das Américas.

Entre essas situações mais ou menos nítidas, existiam, entretanto, vastas regiões em posições menos definidas, algumas das quais eram reconhecidas como potencialmente explosivas.

O exemplo mais típico de tais situações foi, provavelmente, a abortada tentativa de intervenção anglo-francesa no Oriente Médio, aproximadamente na mesma época em que os soviéticos aniquilavam a revolução húngara. Como todos se lembram, foram então os Estados Unidos, que, mais do que os soviéticos,

contribuíram decisivamente para pôr fim à ação militar dos seus próprios aliados.

Esta convergência momentânea de americanos e soviéticos, interessados ambos em evitar uma confrontação direta, teve, entretanto, caráter episódico. É certo que, ao agir como agiram, os Estados Unidos humilharam seus principais aliados, mas, nem então, nem no período subsequente, houve qualquer indicação de que tal atitude prenunciasse uma aproximação com a URSS.

Caracteristicamente, uma aproximação entre adversários, uma aliança, mesmo tácita, só se produz na medida em que surge um perigo comum a ambos. Só assim é possível transformar-se em união de oportunidade o que antes era hostilidade atual ou potencial. No caso em exame, este elemento exógeno apareceu, mais tarde, pela emergência da República Popular da China, como uma grande potência. Adversária ideológica dos Estados Unidos, cujos interesses políticos e econômicos no Extremo Oriente ela contestava, herdeira de consideráveis conflitos territoriais com a Rússia, a República Popular da China representava uma ameaça para ambos.

É verdade que tal ameaça, pelo menos no momento, só se manifesta no plano regional. Absorvida pela imensa tarefa de solucionar os próprios problemas internos – econômicos, sociais e políticos – e as dificuldades que a confrontam na circunvizinhança geográfica, a República Popular da China tem adotado uma postura aguerrida de caráter eminentemente defensivo. Tais limitações não podem, entretanto, fazer ignorar o fato de que, dadas as potencialidades que derivam de sua vastidão territorial e de sua avassaladora massa demográfica, a China se apresenta não apenas como insatelitizável para a União Soviética e inexpugnável para os Estados Unidos, mas também, a mais longo prazo, como uma clara ameaça aos interesses mundiais de ambos.

Surge, assim, a República Popular da China como um possível elemento catalizador para uma aliança tácita entre as duas superpotências. Tal aliança não significa uma união de forças na consecução de objetivos comuns em todos os setores. Significa, porém, o reconhecimento mútuo de que a existência de uma ameaça comum torna aconselhável assegurar um certo grau de estabilidade externa, capaz de evitar um perigoso desperdício de recursos.

Aceita esta premissa, tal aproximação deverá levar – como já está levando – a certas formas de cooperação entre os dois rivais em campos específicos: comércio, investimentos, pesquisa espacial, etc.

Na medida, porém, em que se aprofunde essa aproximação entre os dois grandes protagonistas, é provável, com mais forte razão, que se ampliem os contatos entre os participantes menores de um e de outro bloco político.

Acredito que as relações internacionais dos próximos anos devam ser vistas contra este pano-de-fundo de uma intercomunicação crescente das nações vinculadas a cada um dos dois grandes centros mundiais de poder. A aproximação entre a República Federal da Alemanha e os países socialistas da Europa Oriental é o exemplo mais marcante desta tendência, mas, não é, certamente, um caso isolado. Da mesma forma é inevitável que a República Popular da China procure corroer essa estrutura de blocos em torno dos dois polos, defendendo a disseminação dos centros de poder, uma postulação que interessa às nações de segunda grandeza e que permitirá diversas sortes de aproximação táticas com a China por parte das mesmas.

Simultaneamente com o grande conflito Leste-Oeste, nele inserido, dele se aproveitando ou contra ele reagindo, desenvolveu-se em outra vasta região do mundo uma luta intensa pela independência política, pelo crescimento econômico e pelo

desenvolvimento social por parte das populações dos governos dos países menos desenvolvidos nas zonas periféricas dos centros de poder – a América Latina, a África e a Ásia. Tal processo, como mencionamos, não pode alhear-se da grande problemática universal definida pelo conflito ideológico, econômico e político entre as duas nações mais poderosas do mundo. Mas não é um apêndice da sua história nem pode ter sua importância menoscabada. Ao contrário, a luta pela independência, pela afirmação nacional, pela viabilidade econômica e pelo progresso social é uma das características marcantes da nossa era e, por conseguinte, não pode deixar de ser um dos condicionantes da conduta diplomática de nosso país. Ela tem tal importância para a evolução política global que há quem fale num conflito Norte-Sul com a mesma convicção com que se fala num conflito Leste-Oeste.

Na verdade, sem querer desconhecer as contradições que existem entre o mundo ocidental e o mundo não ocidental, ou entre o mundo desenvolvido e o mundo não desenvolvido, o fato é que a polarização implícita nos conceitos de conflitos hemisféricos sejam longitudinais, sejam latitudinais, tem uma forte conotação semântica. Se é verdade que encontra uma base concreta em antagonismos reais não reflete uma realidade integral. É mais uma interpretação da realidade do que o seu retrato, uma interpretação em parte tingida pelo natural impulso para as simplificações, e em parte marcada pelo maniqueísmo dos doutrinadores da Guerra Fria.

De fato, hoje é difícil até mesmo caracterizar cada face dessas dicotomias. É óbvio que o chamado bloco ocidental e cristão não esgota sua definição pela característica geográfica ou de fundo religioso comum, pois abrange nações situadas fora do hemisfério ocidental e estranhas à cultura cristã. Nem quando o chamamos de democrático podemos identificar cada um de seus componentes. Talvez a sua característica mais marcante seja precisamente a econômica, pois o traço mais comum entre as nações que se sentem

pertencer ao bloco ocidental é sua escolha do sistema de economia de mercado. Em contrapartida, o lado oriental dessa dicotomia se define preponderantemente pela característica econômica de opção por um regime de planificação central. Da mesma forma, não é fácil caracterizar, à primeira vista, os países que constituem as faces desenvolvida e subdesenvolvida de dicotomia Norte-Sul sem fazer injustiça à imensa variedade de situações de menor desenvolvimento relativo em toda a gama de níveis de progresso econômico.

Como quer que sejam, mais reais do que semânticas ou mais semânticas do que reais, o fato é que tais polarizações servem a propósitos políticos de parte a parte e a consciência de que podem elas ser manipuladas de tal forma é essencial ao país que deseje atuar no plano internacional.

O Brasil chega hoje a um ponto de maturidade política interna e externa que lhe permite avaliar tais situações com objetividade, sem emocionalismos e precipitações, e atuar com firmeza na defesa dos interesses nacionais sem se deixar prender nas teias de armadilhas semânticas. Uma política autêntica, fundada exclusivamente nos interesses nacionais, dispensa declarações de partidarismo apriorístico, que equivalem a apelos à atenção protetora. Esse o sentido profundo da diretriz formulada pelo senhor presidente da República no pronunciamento que fez à nação brasileira por ocasião da primeira reunião ministerial, em 13 de março último, no sentido de que a política externa do IV governo da revolução obedeceria a um "pragmatismo responsável". A esse conceito já nos referimos em outras ocasiões para mostrar como enriquece e amplia a capacidade de atuação diplomática brasileira. Ao eliminar os "alinhamentos automáticos" não faz desaparecer as coincidências básicas ou as convergências explícitas ou implícitas que existem entre os objetivos brasileiros e os de outras nações amigas que conosco repartem os anseios de criação de sociedades

justas, democráticas e humanas. Mas uma cooperação conjunta será mais fecunda na medida em que resulte dessas coincidências ou dessa convergência. Para nós, poder e responsabilidade são duas facetas de uma realidade única. A ambas encaramos dentro de uma moldura ética, que nos faz ver a pátria como uma projeção do homem.

Senhores estagiários,

Detive-me até aqui em considerações genéricas sobre o conceito de política externa e os condicionantes básicos da ação nacional no plano externo. Ainda em alto grau de generalidade, procurei dar uma visão esquemática do que me parece provável venha a ser o quadro geral da política mundial nos próximos anos. Passarei, agora, a explicitar aquela seleção de áreas e hierarquização de problemas a que me referi ainda há pouco.

As áreas de atuação prioritária: a América Latina

No mesmo pronunciamento à nação brasileira, o senhor presidente da República definiu como tarefa prioritária para a ação diplomática brasileira "nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança – d'aquém e d'além mar". Essa diretriz precisa é o resultado de uma opção histórica, baseada numa avaliação ponderada da realidade universal e da capacidade de atuação do país. Não é uma evidência, é uma escolha. Nem representa, em seus propósitos, necessariamente, uma continuidade; é, antes, uma inovação. Não vai nesse comentário nem crítica ao passado nem louvação ao presente. Vai uma mera constatação do que ocorre nas veredas do processo de conscientização nacional. Quando tem parecido imprescindível à preservação de certos valores básicos, que são também os nossos, tem o Brasil feito parte de alianças multinacionais e de blocos regionais. Em certas ocasiões, pareceu-nos mais fecundo agir como parte deste ou daquele conjunto de países, até mesmo dando prioridade episódica à atuação no plano

multilateral sobre o bilateral. Em certa fase do nosso crescimento econômico, podemos ter sido forçados a considerar prioritárias nossas relações com países de nós desligados pela geografia e até mesmo pela cultura, mas dos quais dependíamos para o processo de aceleração do nosso crescimento econômico. Hoje, no estágio de desenvolvimento econômico e de maturidade política que alcançamos, é legítimo concluir que nossas áreas prioritárias de atuação diplomática são a América Latina e a África e, dentro desses continentes, certos países limítrofes, no caso da América Latina, e os países africanos da costa atlântica, neles incluídos os territórios de expressão portuguesa, no caso da África.

Com efeito, ainda que no plano universal perdurem as aspirações de predomínio dos atuais dois centros majoritários de poder e que não se concretizem as tendências a uma dispersão desses centros, seja para a pentarquia de inspiração kissingeriana, seja para uma difusão ainda mais ampla, parece incontestável que existe hoje, para os países de dimensões continentais como o Brasil, uma margem de ação internacional muito mais ampla do que se poderia imaginar nos primeiros anos do pós-Guerra. Para tal atuação é imprescindível um relacionamento positivo com as nações vizinhas de maior importância geográfica, política ou econômica. É necessário que não floresçam antagonismos regionais que conduzam ao desperdício de recursos em querelas localizadas (embora não seja de menosprezar o efeito emulatório das rivalidades de prestígio regional de caráter não antagônico). É importante que se desenvolvam os laços de cooperação que façam das nações vizinhas sócias interessadas no progresso comum.

É claro que o objetivo primordial dessa cooperação é o interesse nacional de cada nação envolvida. Mas nós acreditamos que só há acordo efetivo, só há cooperação real, quando são recíprocas as vantagens da cooperação. O Brasil não tem ambições de tutela nem sonhos de hegemonia. Assim, nossa crença nos valores da

cooperação resulta da própria vocação nacional conforme revelada pela história.

Exemplos significativos dessa orientação do governo são os acordos recentemente firmados com o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia. Em cada um desses casos, procurou o Brasil uma forma de cooperação mutuamente benéfica, certo de que o engrandecimento do Brasil não precisa ser feito às expensas das nações vizinhas, mas pode ser feito simultaneamente com o delas.

O Brasil tem sido um constante propugnador das ideias de cooperação internacional e foi dos primeiros a levantar nas Nações Unidas o tema da segurança econômica coletiva para o desenvolvimento. Ao presidir a instalação da empresa binacional Itaipu, o senhor presidente da República teve a oportunidade de ressaltar a importância do empreendimento para a concretização desse ideal de "desenvolvimento alicerçado na segurança econômica coletiva". Itaipu é um exemplo da cooperação possível entre nações de grande disparidade de poder econômico, num plano de completo respeito à igualdade soberana das partes contratantes.

Não menos importante foi a troca de notas, do dia 20, entre o Brasil e o Uruguai, que confirmou o consenso dos dois governos em relação às novas e mais amplas finalidades da Comissão da Lagoa Mirim. Na ocasião tive o ensejo de salientar que mais uma vez demonstrávamos nossa preocupação de estar "alheios a qualquer ambição, condenável e pequena, que se volte, quer para inúteis devaneios de hegemonia ou preponderância, quer para um impossível isolamento". Na verdade, ambas pretensões seriam anacrônicas, pois nem perduram as hegemonias impostas nem é viável o isolamento altaneiro.

E ainda, há cinco dias, continuamos o roteiro de estreitamento de nossas relações com os vizinhos latino-americanos, com a conclusão do Acordo de Cochabamba com a Bolívia. No discurso que

pronunciou na ocasião, o senhor presidente da República, mais uma vez, enfatizou o que é uma clara viga mestra da política externa do seu governo, ao dizer que a investidura do mandato da Presidência da República lhe trouxera, ao lado das responsabilidades nacionais, inequívocas responsabilidades continentais. Disse na ocasião o presidente Ernesto Geisel:

> *Ao aceitarmos essas responsabilidades, fizemo-lo com a inteligência de que a obrigação prioritária de promover o desenvolvimento de nossos respectivos países não pode ser conseguida senão em harmonia com justos e equilibrados anseios da comunidade fraternal de que todos somos partes igualmente relevantes.*

Os fatos em si são menos relevantes do que o espírito dentro do qual se estão processando. Não tem faltado à política externa brasileira uma preocupação contínua com as suas relações com os demais países latino-americanos. Nem são os acordos citados os primeiros gestos concretos de cooperação regional entre o Brasil e os seus vizinhos. O que os distingue é que se inserem, agora, num claro programa de governo, que considera a cooperação continental prioritária e imperativa e que vê essa cooperação como uma forma da criação de um destino de grandeza comum. Na medida em que representam convergências espontâneas, fundadas em interesses nacionais, suas chances de êxito se tornam maiores.

Os exemplos acima ilustram o tipo de relacionamento que esperamos desenvolver com os países vizinhos. Mas nosso sentimento de solidariedade com as nações fraternas do continente não de cinge aos países limítrofes. Ainda há poucas semanas, em Washington, durante a reunião de chanceleres, tive a oportunidade de dar o apoio brasileiro a duas nações da América Central em assuntos de seu imediato interesse: ao Panamá e à Costa Rica. No caso do Panamá, sofria o governo daquele país amigo forte pressão de setores políticos americanos para que fossem interrompidas as

conversações, ora em curso, com o governo de Washington, para renegociação do Tratado sobra a Zona do Canal. No caso da Costa Rica, surgira a ameaça de boicote contra suas exportações por parte dos estivadores americanos, em represália à medida soberana do governo de San José na defesa dos preços da banana.

Os casos que acabo de citar não são exaustivos. Esperamos que acordos semelhantes aos firmados com o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia se alastrem e se multipliquem, certos de estarmos servindo aos melhores interesses do Brasil, ao assim fazer. Incidentalmente, acreditamos que essa é, também, a melhor colaboração que podemos prestar para a consecução dos ideais de paz, prosperidade, liberdade e justiça que são o apanágio das nações do chamado bloco ocidental. A propósito, esta foi a filosofia básica de política externa que expus ao secretário de Estado Henry Kissinger nos três encontros bilaterais que, por sua iniciativa, mantivemos em Washington e em Atlanta na semana de 14 a 21 de abril passado.

Os Estados Unidos da América

Encontrei no secretário de Estado um interlocutor franco e aberto, que demonstrou compreender nossas posições e não se furtou de explicar-me as de seu país. Passamos do exame das questões do âmbito da OEA e do "diálogo" continental para um debate amistoso, sério e cordial, que abrangeu praticamente todos os temas das nossas relações bilaterais e da atualidade internacional. É inútil mencionar aqui a importância de que se revestem as relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América. O importante é mencionar como a nova atitude brasileira com relação à América Latina pode ter reflexos ponderáveis no nosso relacionamento com Washington. Ao contrário do que uma apreciação mais superficial poderia supor, essa sintonização de posições brasileiras com as dos países latino-americanos, teve o efeito de lançar as bases de um relacionamento especial com os Estados Unidos da América,

fundado no respeito recíproco, aliado a uma melhor compreensão por nossos problemas como país empenhado na busca de caminhos próprios para o seu desenvolvimento econômico e social. Saí dos contatos com o secretário de Estado com a convicção de que, com as responsabilidades internacionais que estamos assumindo e com o novo tom que adotamos em relação aos problemas continentais, sem a preocupação seja de concordar, seja de discordar, abre-se um capítulo inteiramente novo no quadro geral das relações entre os dois países. E, devo ressaltar, que o que me parece mais importante é que essa disposição norte-americana não é fruto de qualquer concessão nossa, mas, ao contrário, de uma posição de firmeza na defesa de nossos interesses.

Como resultado desses encontros – e o revelo, a esta altura, para exclusivo conhecimento dos senhores estagiários – combinamos, o secretário de Estado e eu, o estabelecimento de um sistema de visitas recíprocas periódicas e de coordenação, um tipo de contato que os Estados Unidos da América só mantém com quatro ou cinco países, entre os quais o Japão, o Reino Unido e os membros da Comunidade Econômica Europeia.

A África

A outra área de países com os quais devemos procurar um relacionamento especial é a dos "nossos vizinhos d'além mar". Também não seria nova a preocupação de uma aproximação com a África, continente ao qual estamos ligados de maneira tão estreita pela comunidade do sangue e da cultura. Mas é novo pensar na África não mais como separada pelo oceano Atlântico, mas ligada por ele, e sentir os países africanos, sobretudo os da costa oeste da África, como nossos autênticos "vizinhos d'além mar".

Não nos sobraria tempo para examinar aqui em detalhe a problemática das nossas relações com os países africanos da mesma forma como não o fizemos com respeito às nossas relações

com os países do continente americano. Seguindo a mesma linha de generalidades, nos referiremos, apenas, aos grandes traços de orientação de nossa política com relação à África. No caso dos países latino-americanos, mencionamos que era uma aguda consciência da necessidade de um crescimento continental harmônico que motivava nossa política voltada para a cooperação. No caso da África, é o nosso sentimento de solidariedade com os povos que buscam a independência e a afirmação nacional, imprescindíveis ao progresso e à paz, o principal motivo de nossa política de aproximação. É, também, nossa profunda revolta contra a discriminação racial, de maneira tão odiosamente praticada ainda em tantas partes da África.

O Brasil, por sua história, se sente particularmente identificado com todos aqueles povos que desejam governar os próprios destinos, livres de interferências exógenas, ainda quando bem intencionadas. Nesse sentido, nos causa particular satisfação o que parece ser uma considerável melhoria nas perspectivas de solução dos remanescentes problemas coloniais na África, com o início de um processo de negociação entre as autoridades metropolitanas portuguesas e os movimentos insurrecionistas de certas partes da África de expressão portuguesa. Consideramos que do êxito de tais negociações dependerá em grande parte a continuação da presença da cultura portuguesa na África, como foi possível continuar no Brasil, não mais na forma de uma presença colonial, mas na de autênticas expressões nacionais africanas. Uma tal evolução certamente seria benéfica à comunidade dos povos de língua portuguesa, aumentando suas possibilidades de cooperação inter-regional e de progresso recíproco.

Senhores estagiários,

No início desta palestra me referi à necessidade de delimitar as áreas prioritárias da ação diplomática e a de hierarquizar os

problemas que requerem a atenção da diplomacia brasileira. Detive-me, por algum tempo, em comentários sobre duas áreas prioritárias. Mencionarei, agora, um problema específico que, por sua urgência e importância, vem requerendo especial consideração por parte da chancelaria brasileira. Refiro-me à questão da crise de energia e, mais particularmente, à questão do petróleo. Este é um exemplo típico de como não esgotam as preocupações da diplomacia as exigências ou obrigações decorrentes da vizinhança. Graças à importância da questão petrolífera, o problema do Oriente Médio passou a ter para o Brasil uma relevância e um interesse imediato que, em outras circunstâncias, nada poderia justificar.

Questões especiais: o problema do petróleo e a questão do Oriente Médio

Há 25 anos que o mundo tem sido confrontado com a chamada "questão do Oriente Médio", que, em quatro ocasiões, assumiu dimensão de grande ameaça à paz mundial, ao se produzirem os enfrentamentos militares entre árabes e israelenses. A guerra de outubro passado atestou, de modo inédito, a medida da universalização desse conflito, pois, pela primeira vez, foi brandida uma arma de repercussão generalizada: o petróleo.

Pode-se dizer, com segurança, que o notável progresso do mundo ocidental no pós-Guerra deveu-se, em boa parte, à existência de uma oferta abundante, estável e barata de petróleo. Por que as grandes companhias multinacionais de petróleo souberam organizar, nos últimos cinquenta anos, um formidável e eficacíssimo sistema de atendimento desse crescente apetite pelo petróleo, as nossas civilizações se habituaram a orientar mais e mais suas estruturas industriais e seus padrões de consumo no sentido de uma dependência crescente desse produto essencial. Assim, em quase tudo que usamos, em quase tudo que produzimos,

está presente o petróleo – verdadeira coluna mestra da economia internacional.

Para bem compreender as implicações políticas dos fenômenos que estamos analisando é necessário fazer uma breve digressão sobre a história recente do petróleo. Houve tempo em que as grandes empresas anglo-saxônicas prevaleciam quase soberanamente e o petróleo, apesar de ser o maior item do comércio internacional, não aparecia nas negociações ou nas preocupações dominantes dos Estados. O *biggest business* passou, contudo, a ser contestado, a partir de 1960, sobretudo, tanto nos próprios países ocidentais – e o exemplo da ENI de Mattei vem logo à lembrança – quanto nos próprios países produtores, dominantemente árabes. Em 1970, esta contestação se estruturara a ponto de que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, através do Acordo de Teerã, surpreendeu o mundo com a evidência de sua força e de sua determinação. Desde então, entraram em cena novos personagens de grande peso: os governos hospedeiros dos consórcios internacionais de petróleo. Os preços, que se haviam mantido em linhas excepcionalmente horizontais, passaram a acusar sobressaltos cada vez mais agudos e os governos se tornaram cada vez mais proprietários efetivos de suas riquezas de hidrocarbonetos. As companhias tiveram que abrir mão de parcelas cada vez mais substanciais do controle global que antes possuíam sobre a comercialização do petróleo, curvando-se às decisões do cartel de produtores. Assim, até setembro de 1973 já se havia alterado o cenário de tal modo que os centros vitais de petróleo não eram mais apenas Nova York, Londres e Paris, mas também Riade, Teerã, Bagdá e Kuwait, para só citar alguns. E já as curvas de preço haviam perdido sua tranquila estabilidade a que o mundo se havia acomodado. O petróleo se tornara altamente político.

Mais de uma vez, durante o ano passado, se tinham feito ouvir vozes no Oriente Próximo propondo que as imensas riquezas

do subsolo árabe fossem alinhadas, como elemento de barganha política, no contexto do conflito do Oriente Médio. Mesmo sabendo-se, entretanto, que estes novos dados existiam, era muito difícil conceber que o emprego da arma petróleo fosse tão súbito e de tão grande impacto quanto se verificou na prática. Após os primeiros quinze dias de combates algo indefinidos, já se decretara o embargo, a redução da produção e já se haviam submetidos os preços de referência às mais radicais elevações. Ante este impacto duplo, o mundo passou a viver sob uma tensão econômica como não se via produzida igual há várias décadas. E a questão do Oriente Médio, antes cristalizada na situação de "nem paz, nem guerra" sofreu uma transformação bastante nítida, inclusive no que diz respeito à posição dos governos ocidentais.

Em passado ainda recente, o Brasil podia refugiar-se em atitude de certa introversão e de interesse apenas relativo pelos rumos da política mundial. São, todavia, passados estes tempos incaracterísticos. Hoje, o Brasil está completamente inserido no cenário mundial. Na origem desta universalização de nossos interesses nacionais está o próprio objetivo estratégico básico que a Revolução modernizadora de 1964 se fixou e tem perseguido com determinação e sucesso: o desenvolvimento econômico e social de nossa Pátria.

Chegam-nos do exterior poderosas repercussões sobre o desenvolvimento nacional. A crise energética é uma das mais conspícuas. O Brasil, que necessita importar parcela substancial de suas necessidades de combustíveis líquidos, basicamente sob a forma de petróleo cru, vê-se, hoje, a braços com um desafio importante. Creio que existem amplas razões de confiança, pois que a geografia física de nossa terra permite-nos conferir ao aproveitamento de recursos hidrelétricos uma prioridade que assegurará parcela crescente de nossas necessidades energéticas. Creio, também, que, graças ao trabalho sério e eficaz que a Petrobras

realiza internamente, teremos condições de atenuar a dependência em que nos encontramos de suprimentos externos do petróleo. Penso, ademais, que o Brasil tem condições para atravessar de forma equilibrada e bem sucedida a tensa conjuntura econômica internacional que, em boa parte, é a resultante econômica da crise no Oriente Próximo. Diria mesmo que encaro, com confiança, a perspectiva de uma ascensão relativa do Brasil no balanço do poder internacional se soubermos, como estou certo que saberemos, conduzir bem os nossos passos neste período delicado de evidente transição.

Em termos de política externa cabe-nos, como já tive ocasião de dizer, adotar uma conduta de pragmatismo responsável, que se lastreie em nossas tradições históricas e diplomáticas e que se oriente por uma percepção lúcida do cenário internacional em que nos situamos. Os interesses nacionais nos dirigem e condicionam a inserção de nossa atitude no contexto, sempre em mutação, do panorama internacional.

Em relação ao problema do Oriente Médio, a posição brasileira se fundamenta na Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que votamos como membros que éramos, na época, desse órgão da ONU. Parece ao Brasil que essa Resolução continua a representar um modelo equilibrado para a solução da grave e complexa questão entre Israel e os países árabes. Para o governo brasileiro, a resolução 242 impõe obrigações taxativas com vistas a uma solução harmônica. Seu cumprimento é mandatório e a verificação de sua observância constitui requisito essencial para definir nossa posição. Por esta razão simples é que cremos que não pode haver equidistância de nossa parte se não existe o equilíbrio resultante do cumprimento integral da resolução 242.

Mais especificamente, o Brasil considera que o estabelecimento desse equilíbrio requer uma definição clara da questão dos

territórios ocupados pela força. Sabemos que o Brasil é contrário à guerra de conquista. Nunca a praticou em sua história e tem como preceito constitucional, invariavelmente inscrito em suas cartas magnas, a renúncia à apropriação de territórios estrangeiros pelo uso do poder básico. Como poderíamos permitir-nos a ambiguidade neste terreno? O recurso invariável a soluções pacíficas para dirimir as controvérsias territoriais que tivemos no passado é um dos motivos de mais profundo orgulho da diplomacia brasileira. Num tempo em que a guerra é feita com meios extremamente eficazes e rápidos, a aceitação, mesmo que tácita, do princípio da conquista pela força, poderia romper o equilíbrio internacional e provocar, até no cenário latino-americano, um elemento de perigosa insegurança. A posse pela força, que resulte de bem sucedida ação militar, após a qual intervenham fatores de cristalização de posição no terreno, não pode constituir motivo ou fundamento para qualquer tipo de legitimação jurídica da conquista. Por estas razões, que me parecem absolutamente límpidas, o Brasil não pode deixar de interpretar a resolução 242 como taxativa no que diz respeito à devolução das zonas ocupadas na Guerra de 1967 e na de 1973.

O Brasil é favorável às aspirações dos Estados da região a uma paz duradoura, resultante do reconhecimento recíproco da integridade territorial, da soberania, da independência política, do direito de viver tranquilamente no interior de fronteiras reconhecidas. Cremos que esta é a base da solução do que talvez constitua o mais complexo e difícil problema internacional da atualidade. Cremos que pouco nos é dado fazer para contribuir diretamente para esse resultado, mas estamos persuadidos de que a definição de todos os países – não no sentido de tomar emocionalmente partido de um ou de outro lado – mas sobre diretrizes jurídicas e políticas como as da resolução 242, servirá

para promover a própria reconciliação das Nações em conflito, como o mundo inteiro deseja.

Senhores estagiários,

Aproxima-se o limite do tempo que me foi dado para esta palestra. Não me posso alongar nos temas já tratados nem introduzir novos. Não fique, porém, a impressão de que o omitido é irrelevante. Nem mesmo menos importante. Nesse panorama das relações bilaterais do Brasil não poderia faltar um capítulo sobre a Europa ocidental, com especial tratamento às relações com a Comunidade Econômica Europeia, nem poderia faltar um exame das relações com os países asiáticos, com ênfase especial nas relações com o Japão; nem considerações mais do que gerais sobre as nossas relações com os países socialistas, em especial com a União Soviética; nem ainda uma referência menos que sumária ao problema das relações com a República Popular da China. Tampouco poderia deixar de ser estudada a atuação do Brasil nos organismos multilaterais. Nada disso pude fazer e disso me relevarão os senhores estagiários. Não me propus tratar exaustivamente o tema de política externa brasileira. Ao iniciar esta palestra indiquei que o trataria de forma sintética e esquematizada. Se me alonguei no tratamento de alguns temas específicos foi apenas para dar aos senhores uma indicação das prioridades do atual governo. Isso, espero, poderá ser útil aos trabalhos de análise da realidade brasileira e às projeções da mesma para o futuro, realizados por esta Escola.

Muito obrigado.

O *AGGIORNAMENTO* DO PERFIL EXTERNO BRASILEIRO (1978)

*Antônio Francisco Azeredo da Silveira**

É para mim motivo de renovada satisfação participar, na qualidade de ministro das Relações Exteriores, de mais um ciclo de estudos da Escola Superior de Guerra sobre a política externa do Brasil e as relações internacionais contemporâneas. São tradicionais e fortes os laços que unem o Itamaraty a esta instituição de altos estudos e a realização destes ciclos nos oferece, anualmente, a oportunidade de estreitarmos nossos vínculos por meio de uma ampla troca de ideias e experiências.

É, sem dúvida, alentador que, a cada ano, se torne mais intenso o interesse participante dos meios especializados e da opinião pública nacional pelos assuntos que formam a agenda diária dos trabalhos do Itamaraty. Essa tendência positiva reflete o amadurecimento do país e, na verdade, tem-se constituído em respaldo fundamental para a formulação e execução da política externa do presidente Geisel.

---

* Antônio Francisco Azeredo da Silveira (Rio de Janeiro/RJ, 1917 — Rio de Janeiro/RJ, 1990). Ministro das Relações Exteriores no governo Geisel (1974-79). Criou a doutrina do "pragmatismo responsável" na condução da política externa, buscando a ampliação do comércio exterior e o acesso a tecnologias atualizadas, favorecendo a descolonização e estreitando relações com países exportadores de petróleo.

Nestes quatro anos e meio do governo do presidente Geisel, procedeu-se a um verdadeiro *aggiornamento* do perfil externo de nosso país. Partindo do trinômio conceitual – responsabilidade ética, pragmatismo e ecumenismo –, pudemos abordar, com decisão e rigor operacional, grande número de questões diplomáticas, que de outra forma teriam recebido tratamento atomizado e incaracterístico. Em diferentes episódios, pode o governo resguardar os interesses nacionais em jogo e explicitar os valores morais, as aspirações políticas e os objetivos econômicos que orientam o nosso país. A política externa, além de suas características intrínsecas, passou a refletir o que é o nosso país e o que somos como sociedade e como povo.

O governo tem procurado corresponder de forma criativa à difícil quadra internacional que o mundo hoje atravessa. Como país pacífico, o Brasil contribui, na medida de suas possibilidades, para o reforço das condições de paz e segurança internacionais. Por vocação histórica e por preceito constitucional, o Brasil favorece o emprego dos métodos de solução pacífica para os problemas internacionais. O governo tem praticado a diplomacia do diálogo e da negociação, pela qual busca, sistematicamente, ampliar as áreas de coincidência ou convergência de interesses, enquanto se esforça para conter as proporções das fricções inevitáveis.

Neste final de 1978, podemos afirmar, sem receio, que a política adotada desde 15 de março de 1974 obteve resultados bastante produtivos, bem como encontrou eco e apoio em todas as camadas da população brasileira. Não citarei, hoje, cada episódio dessa caminhada, mas rememorarei alguns de seus marcos mais significativos. A decisão tomada pelo presidente Geisel, no momento em que assumia o governo, de dar nova prioridade às relações do Brasil com os países fraternos da América Latina e da África, nossos vizinhos daquém e dalém mar, foi o primeiro passo no sentido de remodelar o perfil externo brasileiro, de modo a torná-lo

mais consentâneo com o progresso de nosso país e com a incessante evolução da realidade internacional.

Na comunidade latino-americana, o Brasil orienta seu comportamento pelos propósitos de cooperação, com base nos princípios da igualdade soberana dos Estados, de não ingerência em seus assuntos internos e externos e do respeito mútuo. Entre os países irmãos da América Latina, foram rapidamente entendidas a boa vontade e a boa disposição com que desejávamos conduzir nossas relações. Tem o Brasil seguido a política invariável de buscar a aproximação com cada um de seus numerosos vizinhos. Multiplicamos contatos com todos eles, inclusive com os que não confinam diretamente com o Brasil. Aceitamos sua diversidade e respeitamos a individualidade de cada um.

Não será possível, nesta oportunidade, fazer-lhes a resenha da evolução de nossas relações com nossos vizinhos. Desejaria, apenas, referir-me brevemente à importante questão dos aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus, para assegurar-lhes que a chancelaria brasileira continua a manter diálogo com Assunção e Buenos Aires, havendo esperança de que possamos, dentro em breve, alcançar uma solução que dê satisfação a todas as partes. Apenas por motivos independentes da vontade brasileira, não chegou ainda esse diálogo ao seu termo natural. Apesar disso, prosseguem, dentro do cronograma preestabelecido, as obras de Itaipu.

Também no nível regional e sub-regional intensificou-se a atuação da diplomacia brasileira. Aprovou o Brasil a operação do Sela (Sistema Econômico Latino-Americano); procurou imprimir dinamismo ao Tratado da Bacia do Prata e lançou a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica, com a finalidade de estimular o desenvolvimento dessa enorme região geoeconômica.

Há pouco mais de dois meses, realizou-se, em Brasília, a cerimônia de assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. Esse Tratado demonstra o amadurecimento das relações entre o Brasil e os demais países amazônicos. Seu processo de negociação, que se estendeu por apenas quinze meses, correspondeu, por seu ineditismo na região amazônica, a um teste para a boa vontade e capacidade negociadora das partes. Os resultados não poderiam ter sido mais alentadores. O que alcançamos, em Brasília, foi um modelo institucional da maior valia para os oito países amazônicos e para a região, que, apesar de se situar no coração da América do Sul, ainda não dispunha de mecanismos multilaterais para coordenar o seu desenvolvimento. Estou convencido de que, com o passar do tempo, o Tratado Amazônico só ganhará em importância, de que daqui a cinco anos terá ele significado maior do que hoje e, dentro de dez ou quinze anos, maior valor ainda.

Em seu discurso de saudação aos chanceleres dos países amazônicos, que nos visitavam, o presidente Ernesto Geisel se manifestou de forma extremamente clara sobre os objetivos do Tratado, no que diz respeito à preservação e ao desenvolvimento da Amazônia, os quais, ressaltou, são de exclusiva responsabilidade dos países que a partilham. Pronunciou, então, o presidente as seguintes palavras, que passo a citar:

> *Definido pela índole amazônica e pelo conteúdo inovador, o Tratado insere-se no marco mais amplo do compromisso de todos os países para transformar o atual caráter das relações entre o mundo industrializado e as nações em desenvolvimento. A fim de superar a dependência expressa no eixo vertical Norte-Sul, não basta o esforço para reformar a estrutura do comércio internacional. Em complemento à ação reformista, impõe-se criar, em sentido horizontal, entre os países em desenvolvimento, vínculos que anulem as distâncias artificialmente criadas pela dependência. A serviço desse objetivo, o Tratado Amazônico será um*

instrumento eficaz para gerar, no interior do continente, áreas de convergência e de trabalho conjunto.

No plano comercial, igualmente, as relações do Brasil com os demais países da América Latina ganharam, nos últimos anos, importância crescente. Assim, por exemplo, as exportações brasileiras para os países latino-americanos, que eram da ordem de 634 milhões de dólares em 1973, alcançaram, em 1977, 1 bilhão e 600 milhões de dólares. Em termos percentuais, sua participação no total das exportações brasileiras aumentou, nesses poucos anos, de 10% para mais de 13%. É relevante notar que esse dinamismo é ainda maior no que diz respeito às manufaturas brasileiras, das quais apenas os países da Alalc já absorvem um quarto de todas as nossas exportações.

As relações econômicas do Brasil com os países da América Latina incluem a prestação de serviços e a transferência de tecnologia, bem como a exportação de bens de capital destinados a obras de infraestrutura. Nessa faixa, citaria, a título de exemplo, os seguintes projetos, que contam com a participação de companhias brasileiras: a usina binacional de Itaipu; a hidrelétrica de Palmar, no Uruguai; o porto de Paloma, também no Uruguai; a represa do Guri, na Venezuela, etc. Em todas essas iniciativas, que em seu conjunto envolvem bilhões de dólares, os órgãos governamentais, inclusive o Itamaraty, prestaram importante apoio às empresas brasileiras, na prospecção dos mercados e, mesmo, na fase da negociação dos respectivos contratos.

A política brasileira com relação à África parte do princípio de que os países africanos devem ser considerados no contexto de um processo de independência e de uma raça que se afirma em todos os campos da atividade humana. A África é para o Brasil uma nova e importante fronteira diplomática. O Brasil respeita a individualidade e o direito à autodeterminação de cada país africano. Nosso trabalho, hoje, é o de recuperar o retardo com que

chegamos ao continente africano, que não é apenas próximo a nós do ponto de vista geográfico, mas que, na realidade, sempre esteve dentro de nosso país pela história, etnia e cultura.

Com relação à África e aos países africanos, foi especialmente importante o processo de abertura de nossa política externa. O rápido reconhecimento da independência das antigas colônias portuguesas e o estabelecimento de relações diplomáticas com os países recém-independentes demonstram cabalmente o interesse do Brasil pela sorte desses povos que a história fez tão próximos do nosso país. No Ocidente, o Brasil foi, certamente, o primeiro país a entender as novas realidades e a reconhecer aos novos países o direito soberano de realizarem suas próprias opções nacionais. O governo brasileiro não deseja se consolide na África meridional uma esfera de influência soviética ou cubana, mas considera que a melhor maneira de evitá-la é aumentar o intercâmbio pacífico com aquela área, que sempre esteve ligada ao Ocidente. Numerosos países do Ocidente mantêm hoje relações corretas – e mesmo cordiais – com nações africanas, cujos governos eram, até há pouco, vistos com extrema suspeita. Esse é, sem dúvida, o caso da evolução recente da atitude dos Estados Unidos da América quanto a Angola, embora os dois países ainda não mantenham formalmente relações diplomáticas.

Entende, também, o Brasil que a persistência do regime de discriminação racial do *apartheid*, bem como dos problemas da Namíbia e do Zimbábue contribuem, de forma importante, para conturbar o continente africano e o diálogo entre os países ocidentais e os africanos. Essa é uma das razões pela qual temos mantido firme atitude internacional de repúdio a todas as formas de racismo e aos resquícios de dominação colonial ainda existentes na África.

A aproximação do Brasil com a África, especialmente com os países da costa ocidental e com os de expressão portuguesa, retoma um processo histórico cujo curso natural havia sido obstado pela persistência do colonialismo naquele continente; suas consequências são as de dar novas dimensões à diplomacia brasileira, o que, com o passar dos anos, será percebido com clareza cada vez maior.

Com os países africanos, o Brasil tem procurado partilhar o patrimônio tecnológico que acumulou em sua experiência de civilização tropical, criando esquemas de colaboração do tipo horizontal, conhecedores que somos dos malefícios a longo prazo das dependências verticais. Abre o Brasil assim uma alternativa não hegemônica para os países africanos, em seu esforço para superar o subdesenvolvimento.

O comércio brasileiro com a África também tem revelado considerável dinamismo. Aos poucos, vai sendo desmentida a antiquada teoria da "não complementaridade" entre a economia brasileira e a dos demais países da faixa tropical. Imaginava-se, estaticamente, que um e outro lado permaneceriam para sempre condenados à monocultura de base agrícola e à produção extrativa universal. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, essa teoria começou a desmoronar, devido a fatores cujo impacto se torna mais forte a cada ano que passa. Entre eles, salientam-se a onda de independência que começou a varrer a África, a partir de 1960, e a política deliberada de muitos países africanos de buscar opções para os laços que haviam herdado do período colonial; o processo de diversificação da economia brasileira que se acentuou, desde 1967-1968, e o impulso dado, nos últimos anos, ao seu setor exportador; a necessidade de encontrarmos novos mercados para os produtos que começávamos a exportar, diante das dificuldades opostas pelas medidas de natureza protecionista adotadas pelos países desenvolvidos, etc.

Em 1969, as exportações do Brasil para a África se situavam entre 10 e 15 milhões de dólares e, em 1973, ainda eram da ordem de 150 milhões. Em 1977, foi alcançada a cifra de 587 milhões de dólares, sendo que 43% desse valor são compostos por produtos manufaturados de todos os tipos, de alimentos processados a produtos de consumo durável, a bens de capital e a equipamentos de transporte.

Com relação ao comércio com os países africanos de língua portuguesa, os dados disponíveis indicam que, em 1973, nossas exportações para Angola e Moçambique orçavam, em seu conjunto, em 7 milhões de dólares. Em 1977, alcançaram elas o total de 36,5 milhões. O saldo comercial em nosso favor com relação a esses dois países se situou, nesse último ano, em 35 milhões de dólares. Esses números, embora modestos, revelam uma tendência que não podemos ignorar e apontam para um potencial de comércio que apenas começamos a descobrir.

Com relação às graves questões do Oriente Médio, promovemos, igualmente, a atualização da política brasileira. O Brasil considera a atual situação no Oriente Médio injusta e crê que sua continuação põe em risco permanente a paz e a estabilidade internacionais, e, consequentemente, a segurança política e econômica de todos os Estados. Somos a favor de que os problemas do Oriente Médio sejam tratados por meios pacíficos, inclusive a negociação entre as partes diretamente interessadas. Sempre que necessário, temos manifestado a convicção de que os territórios ocupados militarmente devem ser desocupados. Temos, igualmente, manifestado nosso apoio aos justos reclamos do povo palestino por seus direitos à soberania e à autodeterminação. Da mesma forma, temos dito e repetido que Israel tem o direito de conservar-se como Estado soberano, dentro de fronteiras reconhecidas. Nossas posições de princípio são equilibradas e realistas; não concordamos com o esbulho de direitos legítimos,

mas também não pretendemos que a simples reiteração do *status quo* possa levar, um dia, a uma situação mais justa e mais pacífica.

Outro evento importante da política externa do governo do presidente Geisel foi o reconhecimento da República Popular da China e o estabelecimento de relações diplomáticas com o governo chinês, tendo por base os princípios do respeito à soberania e à integridade territorial; não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um país por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas e convivência pacífica. Com esse gesto, o governo brasileiro evidenciou sua capacidade de traduzir em atos concretos a disposição de conduzir uma política externa de natureza ecumênica. Ao contrário do que anunciavam certas previsões pessimistas, os princípios, que citei, têm sido observados com rigor e, superada a primeira fase de desconhecimento recíproco, nossas relações com a China caminham para níveis normais e mutuamente satisfatórios, com a exploração consistente das áreas de interesse mútuo.

Além dos contatos que se têm verificado nos setores cultural, tecnológico e esportivo, cabe assinalar que existem perspectivas promissoras para a ampliação do comércio exterior brasileiro, com a celebração de um acordo comercial entre os dois países em 4 de janeiro último, em Pequim. Com efeito, o intercâmbio bilateral, que era da ordem de 18 milhões de dólares em 1974, atingiu, em 1977, a cifra de 162 milhões de dólares, nele constando expressivas vendas brasileiras de soja, açúcar e outros produtos. Esse quadro poderá, em futuro próximo, chegar a patamares mais elevados, em decorrência dos contatos recentemente mantidos em Pequim por uma missão comercial brasileira, que negociou a venda de variada gama de itens como o minério de ferro, produtos siderúrgicos e produtos agrícolas e avaliou as possibilidades de se adquirirem da China insumos básicos como o petróleo, carvão e produtos farmacêuticos.

Com relação ao Ocidente – área política, econômica e cultural em que o Brasil historicamente se inscreve – promoveu o governo uma profunda remodelação de nosso perfil diplomático. As visitas do presidente Geisel aos principais países europeus e ao Japão deram o tom de um relacionamento, no qual o Brasil se apresenta como parceiro e não como simples postulante. Fomos capazes de montar uma rede de interesses mútuos que sustenta nossas relações com os países ocidentais e as impulsiona permanentemente. Não poderia deixar de citar, a propósito, o Acordo de Cooperação Nuclear de 1975, com a República Federal da Alemanha, instrumento pioneiro e modelar, que anuncia para o Brasil a possibilidade de concretizarmos com países desenvolvidos um tipo de relacionamento equitativo e reciprocamente proveitoso. Como é notório, a cooperação nuclear entre o Brasil e a Alemanha foi objeto de ataques e pressões inusitadas, a que o Brasil resistiu, abrindo, dessa forma, novo capítulo em nossa história diplomática.

Temos sabido encontrar, no plano diplomático, meios para assegurar o cumprimento do programa nuclear brasileiro, que é um dos componentes essenciais da política energética nacional. Agora mesmo, no início de setembro passado, pudemos concluir dezoito meses de intensas negociações com o governo da Grã-Bretanha, República Federal da Alemanha e Holanda a propósito dos elementos que deverão permitir a plena implementação do contrato comercial entre a Urenco e a Nuclebrás. Demos, assim, mais um passo importante na implementação de nosso programa nuclear, cujas finalidades exclusivamente pacíficas são, hoje, reconhecidas por amplos círculos internacionais.

Por outro lado, o Brasil vem reativando suas relações políticas com os países da Europa Ocidental. Não mais se poderia permitir que, como era a tendência, permanecesse quase exclusivamente no terreno econômico o nosso relacionamento com aqueles países. O próprio fato de a Comunidade Econômica Europeia, em

seu conjunto, constituir-se no maior mercado das exportações brasileiras, absorvendo 32% de seu total, já nos indicava, entre tantos outros fatores, como o da colaboração no terreno nuclear, ao qual acabo de me referir, a conveniência de elevarmos aos mais altos níveis o diálogo e o entendimento político. Como se poderia esperar, dada a identidade de premissas políticas, encontramos, por parte dos países europeus ocidentais, mais do que um eco para nossas intenções, o que permitiu dar nova fluidez às nossas relações políticas. Um dos principais produtos dessa situação foi o estabelecimento de mecanismos regulares de consulta política entre o Brasil e, respectivamente, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e a República Federal da Alemanha, o que, por si só, testemunha o interesse e a compreensão recíproca hoje existentes.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América evoluíram intensamente. Desde o início deste governo, tivemos a percepção de que era aconselhável construir mecanismos institucionalizados que permitissem orientar produtivamente essas relações, evitando que as mesmas ficassem ao sabor de eventuais turbulências. Concretizamos esse desiderato em janeiro de 1976, com a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos. Esse instrumento, que não escapou a críticas nos dois países, visava precipuamente promover o progresso de nossas relações, numa ocasião em que alguns problemas já se prenunciavam no horizonte. No momento em que esses problemas se colocaram com impacto, em virtude da oposição do governo norte-americano à política nuclear brasileira e de sua atitude com relação a questões internas brasileiras, o Memorando de Entendimento funcionou primeiro como freio a ímpetos mais agressivos e, posteriormente, como maneira de recolocar nossas relações na trilha da normalidade, onde elas hoje se encontram. Ao contrário de certos prognósticos apressados, o governo do presidente Carter não só evitou denunciar o Memorando de

Entendimento, mas também dele se valeu para dar seguimento ao processo diplomático bilateral. Agora mesmo, durante minha estada em Nova York, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas, não deixarei de avistar-me com meu colega, o secretário de Estado norte-americano, o qual tomou a iniciativa, mais uma vez, de promover esse encontro bilateral.

Nas relações com Washington, pôde o governo brasileiro realizar indispensáveis correções de curso, como demonstra, entre outros, o episódio da denúncia dos antiquados acordos que regulavam nossa cooperação militar. Ficou, também, claro que o governo brasileiro reconhece que os Estados Unidos da América continuam a desempenhar as funções de líder do mundo ocidental, mas, em seu relacionamento, distingue as oportunidades em que Washington atua internacionalmente, em decorrência dessa função de liderança, das ocasiões em que simplesmente responde a interesses nacionais norte-americanos, que dizem respeito exclusivamente aos Estados Unidos e não comprometem o Ocidente como um todo.

Nos últimos doze meses, intensificou-se, a níveis inéditos, a atividade diplomática do Brasil. Nesse período, o presidente Geisel recebeu as visitas do presidente Pérez, da Venezuela; do presidente Senghor, do Senegal; do presidente Carter e do presidente Ramalho Eanes. Por seu lado, o presidente Geisel realizou visitas ao Uruguai, ao México e à Alemanha. Agora, o governo se prepara para receber, no início do próximo mês, mais um visitante ilustre, o presidente Giscard d'Estaing.

Além dos eventos que mencionei, vários outros tiveram lugar, como as visitas do príncipe de Gales, dos príncipes herdeiros do Japão e da princesa Ashraf, do Irã. De minha parte, tive a oportunidade de receber, em Brasília, muitos dos meus colegas,

inclusive o secretário de Estado, Cyrus Vance, que veio ao Brasil em fins do ano passado.

Por sua importância intrínseca e por se terem realizado nos mais altos escalões, esses acontecimentos foram, sem dúvida, os que maior atenção mereceram dos meios de comunicação social. Em nível de chancelaria, registrou-se, por outro lado, significativo adensamento dos fluxos diplomáticos, com a aceleração do intercâmbio de visitas, negociações e contatos de natureza política, econômica e cultural.

Em seu conjunto, esse processo configura a intensificação e a abertura do relacionamento externo brasileiro. Demonstra ele não só o interesse pelo Brasil de parte dos países que nos são mais chegados, mas também que o nosso país, pelo que está realizando, forçosamente ganhará acesso às decisões mais importantes da política internacional. Vai-se configurando, dessa forma, o reconhecimento internacional de que o Brasil é um país que se transforma e busca novas formas de convivência; de que o Brasil procura, sem radicalismo, aperfeiçoar seu sistema político; e, finalmente, de que somos um país em desenvolvimento que quer, efetivamente, libertar-se do subdesenvolvimento e que, para tanto, mobilizou seus melhores recursos materiais e espirituais. Esse reconhecimento foi obtido por nós mesmos, graças aos nossos sacrifícios e ao nosso ânimo de construção nacional. Em termos de projeção externa, o Brasil dispõe, hoje, de uma capacidade verdadeiramente inédita de defender os seus interesses nacionais.

Em traços amplos, esta é uma visão sintética do que tem sido alcançado pelo governo do presidente Geisel, no campo da política externa. Examinemos, agora, os desafios do momento atual e do futuro próximo e vejamos de que modo poderá o Brasil enfrentá-los, no plano das relações internacionais.

O primeiro desses desafios é, seguramente, o da complexidade. À medida que o país progride economicamente e amadurece do ponto de vista político, sua ação diplomática ganha novas e variadas dimensões. Durante o governo do presidente Geisel, a nossa política internacional foi ajustada não só para acompanhar o processo de desenvolvimento nacional, mas também para estimulá-lo a avançar mais rapidamente e de forma autônoma. Passados são os tempos em que o Brasil se inseria numa esfera de influência mais ou menos informal e que nosso comportamento econômico podia ser explicado a partir de vínculos de uma dependência aparentemente inarredável. Ao iniciar, nestes últimos anos, a quebra de obsoletos padrões de relacionamento internacional, o Brasil construiu novos horizontes para a sua política externa.

Não mais praticamos uma diplomacia semelhante à que nos bastava durante o largo período em que, por força das injustas regras da especialização econômica internacional, o país esteve confinado à produção de gêneros tropicais e a importação de artigos manufaturados. Não mais limitamos nossa ação internacional a uma atitude passiva de país recipiendário, que só foi inevitável enquanto nos mantínhamos exclusivamente como importadores de produtos acabados e de tecnologia, bem como, no plano mais amplo, de cultura e de civilização.

Prestamos, hoje, nossa cooperação a muitos países irmãos da América Latina e da África, sob a forma seja de assistência técnica em nível governamental, seja de serviços de consultoria e correlatos executados por grandes companhias brasileiras. Com os países desenvolvidos, estamos estabelecendo relacionamentos mais equilibrados, com base em benefícios mútuos, como tão bem ilustra o Acordo de Cooperação Nuclear com a República Federal da Alemanha, a que já me referi.

No campo cultural – e isso é também radicalmente novo – começamos a ter, principalmente com a música, o esporte, o cinema e a televisão, uma presença internacional respeitável, em termos de criatividade e de volume. Com a difusão de nossa cultura, começamos a projetar internacionalmente uma imagem de vitalidade e de capacidade de realização. Nesse particular, a América Latina e os países de expressão portuguesa são áreas de especial interesse para o Brasil, dada a facilidade de comunicação que naturalmente existe entre povos de matrizes culturais próximas. Mesmo nos países desenvolvidos, todavia, tem o Brasil logrado que sua presença cultural se faça sentir, de maneira crescente.

Não são apenas os motivos de ordem endógena que tornam mais complexa a ação diplomática brasileira. Também a estrutura internacional não cessa de transformar-se e sua evolução exigirá de nossa parte esforços redobrados na formulação e execução da política externa. No seu sentido próprio e imediato, as simplicidades cruas do colonialismo e da Guerra Fria estão praticamente erradicadas da cena internacional. Foram, no entanto, substituídas pelas manifestações nem sempre claras da *détente* entre as chamadas superpotências e da sua permanente confrontação pela influência no Terceiro Mundo.

Tantas vezes afirmada e tantas repudiada por seus principais protagonistas, a *détente* continua a ser o modo dominante das relações internacionais. Estão, porém, efetivamente bloqueados os esforços no sentido de transcendê-la e passar da situação atual de mero relaxamento das mais graves tensões, entre os países mais dotados de armamento nuclear, para uma ordem internacional realmente pacífica, segura e justa. Em consequência, a *détente*, que, de início, parecia fenômeno passageiro, um simples degrau inicial num processo, transformou-se numa estrutura de longa duração, predicada na permanente rivalidade nuclear, no congelamento da

situação europeia e na competição pela influência nas chamadas áreas periféricas, ou seja, no Terceiro Mundo.

A *détente* tornou-se, apenas, um método extremamente inadequado e precário pelo qual as superpotências procuram encaminhar a questão magna da guerra e da paz. Inadequado, porque supõe a concentração permanente do poder decisório nas mãos das próprias superpotências, quando o que está em jogo não é só o interesse dessas potências, mas o destino de toda a humanidade. Todos os povos, todos os países têm o direito, senão o dever, de participar do processo decisório que afeta sua própria sobrevivência. Precário, porque a *détente* é revogável, a qualquer tempo. As tensões internacionais sempre poderão ser reavivadas – e a experiência dos últimos meses é rica de exemplos nesse sentido –, enquanto forem baldados os esforços com vistas ao desarmamento, especialmente no campo nuclear e enquanto subsistirem hábitos e comportamentos que caracterizaram épocas históricas já ultrapassadas. Por mais que se divulgue uma imagem de responsabilidade em favor dos detentores dos arsenais nucleares, os mesmos constituem, dado seu poder de *over-kill*, verdadeira espada de Dâmocles sobre a humanidade. Não podemos, pois, perder de vista que, na vasta problemática da segurança internacional, a questão central é a do desarmamento nuclear e que nada poderá obscurecer essa primazia, mesmo porque os meios de destruição nuclear em mãos das grandes potências só fazem sofisticar-se e aumentar em quantidade.

É evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear. Astuciosamente, poder-se-ia pretender que hoje vivemos em condições de paz, mas, objetivamente, não se pode imaginar que a colocação do aparato destrutivo nuclear em patamares cada vez mais altos, tanto por sua quantidade, quanto por sua sofisticação, possa contribuir para uma paz verdadeira. Aos beneficiários da paz armada de nossos dias cabe provar, na prática

da negociação diplomática, que são verdadeiras suas preocupações declaradas sobre o armamentismo nuclear.

Em outro plano, deverão também ser transferidas para a próxima década as difíceis questões das guerras localizadas e da tendência, cada vez mais flagrante, da intromissão externa nesses conflitos, mesmo em suas primeiras fases. Uma das duras realidades de nosso tempo é o da pouca eficácia dos mecanismos internacionais existentes para tratar desses conflitos. De uma década para cá tem sido notório o desgaste do mecanismo de segurança coletiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, recentemente, como aconteceu no continente africano, das instâncias regionais, sempre que o conflito localizado se apresenta sob a capa da polarização ideológica. Se esses conflitos são, em nosso tempo, inevitáveis, será importante confiná-los, de modo a que a solidariedade ideológica não possa servir como pretexto para a intervenção estrangeira. Não existem, certamente, soluções fáceis para esses problemas, nem provavelmente regras gerais que possam ser automaticamente aplicadas em todos os casos, mas é necessário que se retome o caminho do disciplinamento internacional das situações conflitivas, pois, do contrário, as tendências para a anarquia internacional terminarão por prevalecer.

As grandes questões da segurança internacional têm reflexo imediato sobre o Brasil e, por isso, merecem o mais atento e cuidadoso acompanhamento pela chancelaria brasileira. Mesmo conflitos aparentemente distantes e localizados podem acarretar sérias consequências para países geograficamente distantes. A guerra de outubro de 1973, no Oriente Médio, é exemplo claríssimo desse fenômeno contemporâneo. Nos próximos anos, deveremos manifestar-nos, com frequência cada vez maior, sobre os problemas de segurança internacional. Com o crescimento do Brasil, crescerá também a sua projeção externa. Nossas propostas serão mais ouvidas, à medida que sejam autenticamente brasileiras

e em que nosso perfil externo continue a ser globalmente informado pelo sistema valorativo que nos tem orientado.

Também no terreno econômico, deverá o Brasil enfrentar importantes desafios externos, como consequência das persistentes desigualdades que existem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nosso esforço nacional, na área econômica, tem encontrado sérios obstáculos em decorrência do modo iníquo pelo qual vem operando a economia internacional.

Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países.

Novos elementos desfavoráveis estão-se somando a esse panorama já insatisfatório para o conjunto dos países em desenvolvimento. Existe hoje uma perspectiva de desaceleração das taxas de crescimento de economia mundial. No quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o problema fundamental era o de conseguir minimizar a instabilidade de um sistema econômico mundial em franca expansão; hoje, cada vez mais, se procura alcançar e sustentar um ritmo apenas razoável de crescimento, em condições de inflação.

Nesse contexto, desejaria mencionar, brevemente, a chamada "crise de energia". O problema do rápido e brutal encarecimento dos recursos energéticos, notadamente o petróleo, ainda não foi inteiramente resolvido, em nível internacional. Os problemas de desequilíbrio na balança comercial dos países desenvolvidos carentes de recursos energéticos só vão sendo encaminhados à custa de acentuadas divergências entre esses países e com os países em

desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que adotam ampla gama de medidas protecionistas e discriminatórias, os industrializados seguem uma política comercial muito sofisticada que se compõe de vários elementos complementares. Os países desenvolvidos procuram, por exemplo, diminuir o poder de competição das manufaturas produzidas nos países em desenvolvimento, por meio da eliminação dos incentivos que estes últimos concedem às suas exportações. Buscam os industrializados, simultaneamente, promover o desmantelamento das precárias barreiras com que os países mais pobres procuram enfrentar seus problemas de balança de pagamentos e de defesa de suas indústrias nascentes.

A reunião de cúpula que se realizou em Bonn, em julho último, entre os sete países desenvolvidos mais importantes, é um exemplo inquietante da desorientação que reina quanto ao futuro da economia mundial. Fundamentalmente, os responsáveis pelas principais economias desenvolvidas não encontraram saída para os dilemas, em que se debatem desde a recessão de 1974-1975, o que é particularmente grave, tendo em vista que se avolumam, como já notei, as suspeitas de que a economia mundial esteja entrando, por motivos de ordem estrutural, num longo ciclo recessivo.

A reunião de Bonn e as que a antecederam demonstram cabalmente que é ampla a lista de questões em que inexiste consenso entre os sete. Entre elas, lembraria a busca de uma nova "locomotiva" para a economia mundial, em substituição aos EUA, com todos os ônus que essa função acarreta; a disputa entre os que favorecem a reflação e os anti-inflacionistas; as diferentes acusações sobre as posições das respectivas balanças comerciais e as dissensões sobre a política energética, inclusive nuclear.

Não se pode deixar de anotar, por outro lado, que as reuniões entre os desenvolvidos traem, também, a sobrevivência de um perempto espírito de hegemonia na condução dos grandes

problemas da economia mundial. É como se, em grupo, os sete mais avançados estivessem procurando, pelo seu estilo de trabalho, recuperar o status que os Estados Unidos desfrutaram, isoladamente, no pós-Guerra. Na verdade, as posturas hegemônicas foram erodidas. O processo de descolonização, o tratamento mais brando das tensões internacionais, a crise energética e a própria evolução da economia ocidental acarretaram, em seu conjunto, alterações tão profundas na estrutura internacional que é de todo improvável possam os ponteiros do relógio recuar no tempo.

Preocupa, porém, ao Brasil a tendência, que persiste, de uma multilateralização seletiva e excludente do processo decisório em questões econômicas internacionais: seletiva porque limitada a certos temas de interesse mais imediato para as potências desenvolvidas e excludente porque feita em âmbito restrito, onde a participação de países em desenvolvimento é nula, ou tende a fazer-se a *posteriori* da definição de normas que os afetam, mas sobre as quais não foram consultados. Deseja-se, assim, o reforço dos poderes do FMI; extrapolam-se as conclusões alcançadas pelo Clube de Londres em matéria nuclear; a OCDE é operacionalizada, passando a servir de abrigo para foros onde se tomarão, em círculo fechado, decisões sobre questões que afetam a comunidade internacional como um todo; torna-se mais restrito o círculo negociador no Gatt. Enquanto isso, entretanto, os EUA, no que parece indicar uma reversão da tendência de multilateralização da chamada assistência (*aid*), reduzem suas contribuições às instituições financeiras multilaterais e revelam preferência pela volta aos programas bilaterais, agora carregados de novos ingredientes e condições, de caráter político e conotações subjetivas. Fracassada a Conferência de Paris, continuam estagnadas as negociações a cargo da Unctad; e a retomada do diálogo Norte-Sul, que se antecipa cheio de percalços, aguarda a evolução das Negociações Comerciais Multilaterais (NCMs), onde parecem remotas as

possibilidades de resultados benéficos aos interesses específicos dos países subdesenvolvidos. Em suma, os países desenvolvidos parecem dispostos a um processo cada vez mais amplo e intenso de consulta e coordenação *entre si*, mas não revelam igual disposição em relação aos países em desenvolvimento.

No contexto das relações entre o Norte e o Sul, desejaria deter-me no exame de dois problemas de particular interesse para os países em desenvolvimento. O primeiro deles é o do protecionismo.

Embora haja divergências no diagnóstico e nas receitas para cura dessa crise, existe amplo consenso em que as tendências protecionistas geradas pela atual crise econômica somente a agravarão e que essas ondas protecionistas têm sua origem nos países desenvolvidos.

O relatório do Fundo Monetário Internacional, divulgado em agosto deste ano, anota, por exemplo, terem a Comunidade Econômica Europeia, os Estados Unidos da América, o Canadá e vários outros países desenvolvidos adotado frequentes medidas protecionistas e, paradoxalmente, acrescenta terem sido os países em desenvolvimento, mais atingidos pela crise econômica, os que deram passos significativos para liberalizar restrições quantitativas às suas importações, citando entre outros o México, a Argentina e o Brasil.

Por outro lado, o recém-divulgado *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1978*, do Banco Mundial, lembra que "cerca de 800 milhões de pessoas no mundo inteiro continuam vítimas de condições de vida degradantes" e afirma que, para diminuir o número de pobres, é necessário assegurar aos países em desenvolvimento que suas exportações continuem a crescer. O mesmo Relatório ressalta a importância dos vínculos entre os países industrializados e os países em desenvolvimento, já que de 25% a 30% das exportações dos primeiros se destinam aos últimos.

O Gatt, em seu Relatório sobre o Comércio Internacional, em 1977, considera que a difusão de medidas protecionistas pode vir a ser a mais importante tendência atual, no campo das políticas econômicas internacionais, e que a própria permanência da atual ordem internacional, baseada em regras aceitas e obedecidas, poderá vir a ser questionada. Também para o Gatt não foi difícil identificar as fontes das pressões em favor do aumento de protecionismo. Tais fontes se localizam nos países industrializados, cuja relutância em promover reajustes estruturais em suas economias dificulta sua própria recuperação econômica e, em última instância, a superação da crise mundial.

Citei o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Gatt, porque esses organismos foram criados sob a inspiração dos países industrializados, e nunca se arguiu terem eles um viés favorável aos países em desenvolvimento. Sua opinião é, no particular, insuspeita e reforça a posição dos países em desenvolvimento, em defesa de suas exportações, de suas economias e do bem-estar de seus povos, ameaçados pela onda protecionista.

O segundo problema a que desejaria referir-me diz respeito à própria identidade dos grupos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo permanente de negociação sobre as grandes questões de comércio e desenvolvimento.

Animados talvez pelo abalo da unidade dos países em desenvolvimento, que começou a produzir-se com a crise do petróleo de 1973 e que se aprofundou com a ênfase posterior nas reivindicações do grupo dos países de menor desenvolvimento relativo, os países desenvolvidos procuram agora redividir o mundo em desenvolvimento com a criação da novel categoria dos ADCs (*Advanced developing countries*), países em desenvolvimento avançados. Dessa forma discrimina-se injustamente contra

aqueles que, dentre os países em desenvolvimento, maior sacrifício estão fazendo para alcançar níveis satisfatórios de progresso e de bem-estar para sua população e que maiores aportes externos necessitam para reforçar a sua já sobrecarregada capacidade de poupar. Ao autolimitarem, unilateralmente, suas obrigações de cooperação com esses países e ao exigirem deles maiores compromissos econômicos, os países desenvolvidos estão criando um obstáculo adicional ao desenvolvimento dos ADCs e, *ipso facto*, retardando o momento em que os mesmos deverão transitar para o próprio grupo dos desenvolvidos. Este é um daqueles temas em que posturas, de aparente conteúdo ético, se revelam, a um exame mais atento, como gratuitas e sem ônus econômico para os países desenvolvidos que as propõem. Para que a instituição da nova categoria de países em desenvolvimento avançados possa ser sustentada, com um mínimo de seriedade, seria necessário vê-la acompanhada da criação de um novo agrupamento de países desenvolvidos. O dos mais desenvolvidos dentre eles, cujas obrigações internacionais, no terreno econômico e comercial, especialmente no que diz respeito às relações com os países em desenvolvimento, teriam que ser muito mais elevadas do que as dos demais países desenvolvidos.

Diante do panorama que acabo de traçar, o Brasil considera prioritário o objetivo de reformulação do quadro normativo das relações econômicas internacionais, de modo que os países em desenvolvimento possam participar, em termos mais justos e em grau mais elevado, das trocas internacionais e das decisões que afetam a economia mundial.

O Brasil não deseja – nem as consideraria benéficas – modificações abruptas e radicais na ordem econômica internacional. Estamos conscientes de que o trabalho de reforma da atual divisão internacional do trabalho deve ser gradual e seguro, de modo a propiciar reajustamentos e evolução – mas nem por isso deve tal

tarefa ser considerada como desprovida de urgência, e conduzida ao sabor de atitudes unilaterais e manobras procrastinatórias, que, em seu conjunto, constituem uma verdadeira "síndrome de adiamento", que afeta a solução dos problemas econômicos que mais de perto nos interessam. As soluções para os grandes problemas que ocorrem nesse campo não surgirão de forma espontânea, a partir da evolução interna dos processos econômicos, nem serão formuladas por obra e graça da racionalidade técnica.

O chamado "diálogo Norte-Sul" só pode chegar a bom termo, portanto, se conduzido mediante um encontro de vontades políticas, empenhadas na reforma do sistema de intercâmbio entre as nações. Cabe, sobretudo, aos países desenvolvidos demonstrar tal vontade, mediante maior disposição de proceder a transformações em suas estruturas internas e a reformulações em seus padrões de relacionamento com os países mais atrasados.

A revisão da normatividade atualmente existente deve ser também implementada no âmbito de questões novas, onde só agora se inicia o trabalho de elaboração de regras ou princípios normativos do convívio internacional: na elaboração do direito do mar, na regulamentação do uso do espaço exterior, na definição de um quadro para as atividades das empresas transnacionais, no tratamento da magna questão de transferência internacional da tecnologia, em todas essas questões está em jogo, a rigor, a questão da reformulação da ordem econômica internacional em um sentido mais condizente com os problemas e as necessidades específicas do mundo em desenvolvimento.

As questões que acabo de examinar constituem os macroproblemas da cena internacional. São eles tão importantes para a vida do homem neste planeta que costumam ser designados pela contraposição dos pontos cardeais. Os acontecimentos nos eixos Norte-Sul e Leste-Oeste dão o tom da evolução da política

internacional contemporânea. O governo brasileiro não tem hesitado em tomar posição sobre os mesmos não só com o fim de salvaguardar os interesses mais diretos do país, mas também com vistas a contribuir para a solução dos problemas que afetam universalmente a humanidade.

Mas, ao mesmo tempo, deve o Brasil fazer sentir sua contribuição em tabuleiros de natureza regional ou bilateral. Essa presença mais imediata é fundamental para caracterizar, em toda a sua riqueza, o perfil externo brasileiro. Procurarei, por conseguinte, articular o nosso projeto nos principais tabuleiros internacionais, com a consciência, é claro, de que os mesmos se interpenetram.

Ao delinearmos a política brasileira, devemos ter presente as atuais perspectivas de crescimento econômico de nosso país. Segundo estudos recentes preparados por especialistas do Banco Mundial, estima-se que a base produtiva do Brasil deverá aumentar por um fator de 1,8 até 1985. Naquele ano, nossas exportações deverão alcançar 43 bilhões de dólares, ou seja, mais de quatro vezes o seu valor atual. As exportações de manufaturas deverão aumentar oito vezes, alcançando a cifra de 16 bilhões de dólares. Os manufaturados, que hoje correspondem a 24% de nossa pauta de exportações, chegarão aos 36% em 1985.

Esses grandes números devem ser tomados em consideração, ao ser formulada a política externa, pois a presença internacional do Brasil só deverá aumentar e com ela nossa responsabilidade.

Mas há outros fatores de ordem estrutural que também nos impelem a pensar nesse sentido. O Brasil não é um país simples. Na realidade, sua política externa deve refletir uma pluralidade de dimensões.

O Brasil é parte da civilização ocidental e do Terceiro Mundo. Pertence à comunidade latino-americana e ao sistema interamericano. É um país com acentuada influência africana e de língua

portuguesa. Ao mesmo tempo que integra o grupo de países em desenvolvimento, tem, em sua economia, setores bastante desenvolvidos. O Brasil é um país de livre iniciativa, em cuja economia, contudo, o Estado tem participação importante.

A política externa não pode ser feita à base de opções entre essas diferentes dimensões nacionais. Se isso ocorresse, o país se empobreceria politicamente e não estaria explorando toda a gama de possibilidades diplomáticas que lhe estão abertas. O que devemos praticar é uma política de harmonização dinâmica das diferentes facetas do país, sem renunciar *a priori* a nenhuma delas.

O Brasil encara o Ocidente de modo amplo e dinâmico. Considera que dele fazem parte não apenas os países desenvolvidos de economia de mercado, mas também vastas áreas do mundo em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia. O sinal que diferencia o Ocidente é a existência de uma comunidade de nações livres e soberanas, que aceita, plenamente, as diversidades nacionais. No Ocidente, há espaços políticos para a afirmação das soberanias e para a promoção de mudança da atual divisão internacional do trabalho.

O firme compromisso ocidental do Brasil deverá continuar a passar por um processo de acelerada remodelação. A presença brasileira deverá contribuir crescentemente para formar os grandes consensos ocidentais. Os passos iniciais, com esse fim, já foram dados, com a revisão das relações com os Estados Unidos da América e sua colocação num patamar mais elevado de respeito mútuo, condição essencial a que o diálogo e o entendimento possam frutificar livremente. Com a Europa Ocidental, igualmente, as nossas relações tenderão a desenvolver-se de forma positiva. Espero que as mesmas se coloquem crescentemente num plano político, abandonando-se, em definitivo, a ficção de que pudéssemos ficar confinados ao nosso intercâmbio econômico. Na política com

relação aos países do Ocidente, o fundamental será fazer com que nossos objetivos e interesses concretos sejam tão próximos quanto o são nossos valores e aspirações básicas. Com suas visitas, o presidente Geisel "redescobriu" politicamente a Europa ocidental, assegurando novo equilíbrio ao nosso perfil diplomático. Resta, agora, tirar todas as consequências dessa nova situação.

No plano das relações interamericanas, devemos procurar, a curto prazo, um entendimento, em nível hemisférico, que nos permita atravessar sem maiores incidentes o atual período de transição. É fato concreto que o nosso relacionamento, neste século, se assentou na cristalização de uma assimetria fundamental entre uma grande potência industrializada e uma série de pequenas potências em desenvolvimento. Hoje, porém, estão alteradas as condições do mundo. O substrato colonial, que informava parte das relações internacionais, vai-se tornando obsoleto; a política internacional multipolarizou-se; e, na América Latina, os países começaram a colher os primeiros frutos de seus esforços de desenvolvimento e a ter melhores condições para participar ativamente da vida internacional.

É necessário tomar consciência de que o predomínio excessivo do eixo hemisférico Norte-Sul no relacionamento externo global dos países latino-americanos será gradualmente compensado por novos impulsos. Com o processo de integração latino-americano e com a abertura ecumênica da política externa do Brasil e de muitos dos países da América Latina, o horizonte diplomático da nossa região só tende a ampliar-se. Depois de longo período de isolamento, os países da América Latina estão retomando sua vocação para o diálogo. Não só buscam um mais profundo relacionamento entre eles mesmos, mas também procuram desenvolver novas e importantes formas de cooperação com países de todos os quadrantes.

Tanto no Ocidente, quanto no Terceiro Mundo, temos compromissos inarredáveis que derivam não só dos relacionamentos privilegiados que mantemos com os universos latino-americano, africano e ocidental, mas também de nossas tradições culturais, aspirações políticas e objetivos econômicos. Os países em desenvolvimento são, hoje, por exemplo, o segundo maior mercado de exportação do Brasil, absorvendo, em seu conjunto, um quarto de nossas vendas ao exterior. Em 1960, exportávamos para essa vasta área apenas 122 milhões de dólares; em 1973, chegamos a 1 bilhão e, em 1977, alcançamos 3 bilhões. Esta é uma realidade que pesará na condução de nossa política externa nos próximos anos. Mas continuemos a examinar os projetos do Brasil nos diferentes tabuleiros internacionais.

O compromisso latino-americano do Brasil é o da condução das nossas relações com cada um dos países da América Latina na base da boa-fé e da equidade, com vistas à construção de uma mutualidade de interesses cada vez mais ampla. Assim, os acordos e entendimentos a que chegarmos devem continuar a ter como princípio fundamental o equilíbrio de vantagens entre as partes. O Brasil não deseja fazer aos outros países o que não quer que se lhe faça. Esse inequívoco compromisso de equidade tem sentido ético tão significativo que se comunica aos demais cenários de atuação da política externa brasileira, sempre que o permitam as condições objetivas da política internacional.

Neste momento, creio será suficiente indicar apenas os três aspectos centrais do nosso projeto latino-americano. O primeiro deles diz respeito à magna e complexa questão da integração latino-americana e à necessidade de darmos seguimento conceitual e operativo aos sérios esforços já desenvolvidos nessa área. Os princípios que nos serviram para concretizar o Pacto Amazônico podem servir de inspiração no encaminhamento da política de

integração latino-americana, com base em esforços internos e regionais.

Ainda nesse contexto amplo, desejaria mencionar outro aspecto de nosso projeto, o da aproximação ordenada e sistemática com os países do Caribe. A compartimentação da América Latina, em sub-regiões distintas, segundo suas antigas metrópoles coloniais, é, sem dúvida, resquício ainda não inteiramente apagado de um passado já longínquo. Mas é igualmente verdade que cento e cinquenta anos de vida independente ensinaram, à América portuguesa e à América hispânica, formas de convivência ou integração mutuamente estimulantes, embora reste bastante a fazer para a construção de instituições dinâmicas que tornem esse convívio ainda mais proveitoso. Com relação ao Caribe, devemos recuperar o retardamento causado, inclusive, pelo prolongado domínio colonial a que aquela região esteve sujeita. Não poderemos, é claro, neste final de século XX, esperar a passagem das décadas, para que nosso relacionamento vá tomando, gradativamente, forças próprias. Pelo contrário, devemos utilizar, de forma acelerada, a nossa experiência de convívio dentro do continente, aplicando-a aos países do Caribe, em nível tanto multilateral, quanto bilateral, de forma a consolidar em definitivo o nosso relacionamento.

Finalmente, desejaria referir-me a um terceiro aspecto de nosso projeto latino-americano: a utilização consciente e sistemática da experiência latino-americana nos esforços de remodelação da ordem internacional. Por seu passado, a América Latina acumulou apreciável patrimônio de princípios sobre o relacionamento entre as nações, que representam indeclináveis compromissos jurídicos, morais e políticos. Refiro-me, especificamente, às obrigações de atuar de boa-fé nas relações entre os Estados e de respeitar as normas do direito internacional, assim como os princípios da independência, soberania e igualdade dos Estados, qualquer que

seja o poder de que disponham, do respeito aos direitos da pessoa humana e à não intervenção nos assuntos internos dos Estados.

No cenário africano, deverá o Brasil acelerar sua implantação diplomática, aproveitando os laços que se teceram nos últimos anos. As rotas normais dessa implantação continuarão sendo a África ocidental e os países de expressão portuguesa e nossa preocupação fundamental deve ser não tanto com o impacto imediato que a nossa diplomacia possa ter, mas com a construção de sólidas bases de entendimento, que permitam ao Brasil ocupar gradativamente, no mundo ocidental, o lugar de interlocutor privilegiado desses países. Para isso, contamos com a vantagem de proximidade geográfica e cultural. Uma política de mais conhecimento mútuo, mais cooperação e mais comércio, além de todas as vantagens externas, fará com que o Brasil se torne mais consciente de si mesmo e de seu passado. Ao contrário do que ocorria ainda em 1974, já se pode dizer que hoje se generalizou no Brasil a percepção de que o diálogo com a África é importante para nós e que nele teremos também algo a ouvir de nossos parceiros.

Com relação às demais áreas de interesse para o Brasil, não poderei, hoje, senão fazer uma referência muito breve. A Ásia – com a exceção do Japão – é, ainda, uma fronteira em expansão para a diplomacia brasileira, fronteira essa que deve ser explorada a fundo na próxima década. A revolução contemporânea nos meios de comunicação e transporte torna mais próximos de nós os países asiáticos, o que nos deve estimular a criar enquadramentos institucionais que favoreçam o desenvolvimento de nossas relações. No panorama asiático, o Japão ocupa lugar especial graças ao seu desenvolvimento e à importância dos laços que com ele mantemos. Nossas relações econômicas progridem em ritmo acelerado, mas muito poderá ser feito ainda no terreno do comércio, dos investimentos e de transferência de tecnologia.

O mundo socialista é, por sua vez, extremamente rico em perspectivas comerciais para o Brasil. Curiosamente, ao contrário do que ocorre com a Europa ocidental, nossas relações com os países socialistas tendiam a se reduzir ao domínio do desentendimento político e, em consequência, vegetavam sob o signo do afastamento progressivo. Hoje, essa situação começou a ser revertida e as relações econômicas avançam em direção a níveis mais satisfatórios. Em algum momento, se tiverem andamento os processos de autonomia interna do mundo socialista, será necessário reexaminar a possibilidade de um diálogo mais fluido com países daquela área, o que é, sem dúvida, importante, quando se discutem problemas centrais da política internacional contemporânea.

Neste quadro amplo e complexo, de que mencionei apenas algumas características mais salientes ou mais atuais, quais seriam as principais obrigações da diplomacia brasileira?

Com base em nossa experiência recente, diria eu que a primeira e principal obrigação da diplomacia do Brasil é a da autenticidade. A política externa brasileira, para ser autenticamente nossa, deve refletir as preocupações, os interesses e aspirações do nosso país. Essa autenticidade, essa capacidade de expressar-se, sem distorções ou mimetismos, é que legitima a nossa política externa e que atrai para ela o respeito de que ela, hoje, desfruta.

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira tem a obrigação da eficácia e, para bem cumpri-la, deve criar condições para que possa renovar-se permanentemente. Tanto no nível conceitual, quanto no de execução, o Itamaraty deve estar capacitado a ajustar-se às novas realidades interna e externa.

Finalmente, a terceira obrigação é de participação. Como país de vocação ecumênica e como sociedade livre e aberta, não pode o Brasil isolar-se do que se passa no Mundo. Mas nossa aceitação da

contribuição externa, nosso esforço mesmo de captá-la em tudo que possa trazer de positivo para o nosso desenvolvimento e soberania, deve ser equilibrada pelo exercício de nossa capacidade de ascender progressivamente aos mecanismos decisórios internacionais.

Os valores da autenticidade, eficácia e participação estarão na base da diplomacia brasileira na década que se avizinha e na qual devemos dar os passos essenciais para a consolidação definitiva de nosso processo de desenvolvimento e de independência.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE TURBULÊNCIAS (1979)

*Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro**

É para mim uma grande satisfação e uma grande honra comparecer, pela primeira vez na qualidade de ministro de Estado das Relações Exteriores, à Escola Superior de Guerra, instituição por que passaram tantos brasileiros ilustres e à qual o país é devedor de tantos serviços.

Tratarei, hoje, do tema relativo à política externa do Brasil, que é a própria razão de ser do Ministério das Relações Exteriores e a preocupação permanente do serviço diplomático brasileiro. Não é possível fazer política externa sem que se tenha uma visão de conjunto da evolução das relações internacionais e da própria sociedade brasileira; o que direi aos senhores, esta manhã, toma por base essas duas ordens de preocupação, muito embora a ênfase de minhas palavras deva necessariamente recair no plano externo.

Para quem deve atuar no contexto da política internacional contemporânea, dois fenômenos são claros. Em primeiro lugar, configura-se um adensamento das relações entre os países, processo que aprofunda tendências originárias do século passado.

* Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro (Salvador/BH, 1918 – Rio de janeiro/RJ, 2011). Ministro das Relações Exteriores no governo Figueiredo (1979-85). Embaixador do Brasil na França (1978-79) e na Itália (1985-87).

Os diferentes países são crescentemente influenciados pelo sistema internacional, e o modo de sua presença nesse sistema condiciona não só sua política externa, mas também sua política interna e suas possibilidades de desenvolvimento econômico.

O segundo fenômeno a mencionar é a dificuldade de se formularem, hoje, esquemas conceituais globalizantes sobre o sistema internacional e, consequentemente, a dificuldade, e mesmo a inconveniência, de se empregar um título ou rótulo para indicar a natureza desse sistema. As formas clássicas de equilíbrio de poder, que caracterizavam o século XIX na Europa; o modelo bipolar, que dava as regras de comportamento na disputa entre EUA e URSS ao tempo da Guerra Fria; e os esquemas do multipolarismo, que marcam a ascensão dos países da Europa Ocidental, Japão e China, ao clube dos "donos do poder", indicavam a possibilidade de ligar o conceito à realidade e pareciam simplificar a proposta de opções diplomáticas e de prescrições políticas.

Essa possibilidade só pode existir à medida que o sistema internacional conte com uma importante dose de estabilidade estrutural. A construção conceitual parecia mais fácil, à medida que refletia uma estabilidade política, que, em nossos dias, se está diluindo.

Vivemos um tempo de transformações rápidas, às vezes dramáticas, com o aumento das tensões internacionais a nível político e econômico, e – o que é grave – sem que se construam paralelamente mecanismos eficientes, justos, abertos, para solução dessas tensões.

A primeira dessas transformações tem que ver com o próprio núcleo da disputa Leste-Oeste: a construção da *détente*, que serve para aliviar tensões entre as duas superpotências. A *détente* é um processo que infelizmente não se completa. Não se completa em termos de sua dinâmica interna, já que, a despeito das negociações

SALT, subsiste o quadro de tensão nuclear. Mais do que isto, a *détente* não se completa porque não permite gerar, a nível mundial, mecanismos efetivos e de participação ampla, que sirvam realmente ao esforço de fortalecimento da segurança mundial. No fundo, a *détente*, embora tenha sentido positivo, é também responsável direta pela aceitação de uma concepção minimalista dos objetivos do sistema internacional. Nessa concepção, baseada, ainda, no impasse estratégico, não se abre espaço para fórmulas mais permanentes de construir a paz: o quadro mundial não se estabiliza de forma útil para o sistema internacional como um todo, e, ao contrário, contribui para agravar, estruturalmente, as tensões.

Assim, o "fechamento" do debate internacional sobre a paz é um dos fatores que explicam a resistência à superação de certos conflitos regionais. Não se pode, objetivamente, responsabilizar as superpotências pelos variados conflitos regionais. Em boa medida, as raízes históricas e as causas da dinâmica desses conflitos encontram-se em cada região considerada. Trata-se, porém, de ressaltar que a *détente*, como modalidade restrita ao relaxamento de tensões, impediu que se articulassem fórmulas alternativas, mecanismos mais abertos de encaminhamento do problema da paz. E a minimização do objetivo global de paz gera um amesquinhamento da possibilidade de fórmulas alternativas para o encaminhamento das tensões regionais.

Deliberadamente, estou dando tratamento sintético a uma questão que poderia ser vista de forma mais analítica. A *détente* tem sido apresentada – e efetivamente o é – como um código de conduta e moderação para o comportamento internacional das superpotências. Para descobrir que tipo de conduta e moderação esse código admite, bastaria analisá-lo em função do que ocorre efetivamente na prática internacional e verificar se o mesmo não estaria conduzindo a um certo congelamento de esferas

de influências hegemônicas. Creio que ocorre um processo de interferências localizadas, tidas como toleráveis, desde que não ameacem a *détente* naquilo que ela tem de mais essencial, ou seja, a disciplina da competição estratégica, consubstanciada nas conversações SALT. A *détente*, portanto, prevê, dentro de limites políticos, o emprego internacional da força. Prevê, ademais, um outro tipo mais sutil de interferência: a de atores transnacionais que parecem funcionar autonomamente e com objetivos próprios, não apenas nos momentos de crise, mas no dia a dia da política internacional. Por isso tudo, a *détente* é, ainda, insatisfatória.

Outra área de transformação de tensões está localizada na economia internacional. Não preciso lembrar as tensões econômicas entre os países desenvolvidos, nem as dificuldades históricas em superar a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Chamaria a atenção, simplesmente, para o fato de que a capacidade de propor soluções para o problema, evidenciada claramente da Unctad e em outros foros, não resultou na negociação de medidas efetivas, reais, que permitissem participação mais equitativa dos países em desenvolvimento na economia mundial. Neste sentido, não há como deixar de registrar com preocupação a atual situação das negociações internacionais econômicas. Decididamente, se observa, por parte dos países desenvolvidos, um comportamento insensível ao que se preconiza desde a década passada. As tendências protecionistas, a instabilidade cambial, a oligarquização dos foros decisórios são a antítese da doutrina do Grupo dos 77 e das fórmulas da Unctad. Em suma, a rapidez do processo de transformação econômica, a nível mundial, não conseguiu criar articulações que, acompanhando o processo, o tornassem mais justo, mais equitativo na distribuição dos seus frutos. A própria expansão do sistema econômico mundial e de sua produtividade, entretanto, careciam dessa melhor distribuição.

Os problemas contemporâneos da diplomacia brasileira, tema central de nossa palestra, devem ser apreciados tanto no contexto do sistema internacional vigente quanto no plano das aspirações nacionais. Neste sentido, a primeira observação que devo fazer é a de que o quadro internacional "faz parte" do processo de formulação da política externa brasileira. Em que sentido? Inicialmente, o feitio global da política internacional combina-se com o conjunto das aspirações brasileiras e leva necessariamente a uma consequência: a inevitabilidade da participação do Brasil na vida internacional. Pelo seu peso, pela confiabilidade do comportamento que historicamente demonstrou, pelos interesses que projeta internacionalmente, não há alternativa para o Brasil que não seja a de participar ativamente do jogo internacional, sem aceitar papéis para os quais não está preparado, mas sem refugar oportunidades e responsabilidades adequadas às suas circunstâncias nacionais.

A realização de interesses brasileiros passa pelo sistema internacional e, portanto, no próprio processo de realização, há que se viver plenamente esse sistema, em sua presente instabilidade e na variedade de seus subsistemas, para que as opções adotadas sejam as mais adequadas ao cumprimento dos objetivos nacionais.

Como participar? Aqui, cumpre dividir esta exposição em dois tópicos. Primeiramente, falaria das premissas doutrinárias ou "filosóficas" que devem nortear a atuação externa e, em seguida, mais concretamente, das linhas gerais e setoriais da ação diplomática brasileira, com ênfase nas questões que, no momento, quase monopolizam as atenções.

A primeira linha de objetivos do país está ligada ao problema da paz. De fato, o Brasil tem interesse fundamental em que prevaleçam condições de calma, tranquilidade entre as nações, em âmbito global e regional. Na medida de suas possibilidades

práticas, tem sido este um vetor da atuação internacional do Brasil: o trabalho no sentido da remoção de tensões, do patrocínio da solução pacífica de controvérsias, buscando criar um ambiente internacional que facilite o seu próprio desenvolvimento e também o de todas as nações que lutam por alcançar melhores condições de bem-estar, e que, além disto, reflita o esforço de democratização no plano interno, centrado na convivência pluralista entre diferentes correntes de opinião. Deseja, portanto, o Brasil, que as relações internacionais se tornem mais igualitárias e mais pacíficas, e que todos os países, mesmo os mais fracos, tenham condições de organizar-se com liberdade, desenvolver-se economicamente e defender seus direitos essenciais. A construção de uma paz verdadeira não se coaduna com a perpetuação de presunções e esquemas hegemônicos em benefício de determinados Estados; supõe, isto sim, uma ordenação, por assim dizer, espontânea das soberanias nacionais por meio da ampla satisfação dos fins construtivos que as legitimam.

A segunda dimensão doutrinária da atuação internacional brasileira tem a ver com a própria necessidade de desenvolvimento econômico, nosso e dos demais países em desenvolvimento. Não quero ligar, conceitualmente, paz e desenvolvimento, tarefa especialmente complexa. Nossa luta é para alcançar os dois. Uma pretensa hierarquia teórica entre economia e política não deve paralisar os esforços praticáveis em favor da paz, em vista das "razões de miséria", nem tampouco se pode aceitar adiamento do tratamento dos problemas econômicos, em função da "urgência" da solução desta ou daquela questão política. Estruturas políticas estáveis e pacíficas devem favorecer o encaminhamento do problema econômico, da mesma forma que a superação de desigualdades econômicas está na base da construção de uma paz estável.

Nesse plano, é necessário solidariedade entre os países em desenvolvimento. O próprio insucesso institucional aconselha o reforço da solidariedade entre os países em desenvolvimento, e exige que sejamos criativos na formulação de modos próprios e eficazes de aproximação e cooperação horizontais e de mecanismos internacionais que favoreçam efetivamente o desenvolvimento.

É nesse contexto que se colocam as linhas básicas de atuação da diplomacia brasileira, definidas pelo presidente João Figueiredo; são elas: o universalismo, a dignidade nacional e a boa convivência. Passo agora a examiná-las.

O universalismo é, antes de mais nada, uma exigência colocada pelo processo de mundialização do sistema internacional. O impacto dos acontecimentos internacionais, mesmo os aparentemente remotos, se transformou num dado do cotidiano. É necessário, assim, evitar que se sofra passivamente esse impacto. O primeiro passo para isto é o de abrir, amplamente, o espectro mental e globalizar a convivência internacional do país. A convivência universal é hoje a base, a partir da qual se pode controlar o modo de ligação do sistema doméstico com o internacional. O conhecimento que a convivência universal nos dá serve para prever e controlar o tipo de impacto da realidade internacional sobre a nacional. É, também, o caminho necessário para que se identifiquem os meios possíveis de agir e influir sobre essa mesma realidade internacional. No universalismo estão, portanto, fundados um sólido mecanismo de defesa do interesse nacional e a capacidade de projeção "eficiente" da diplomacia brasileira no mundo. O universalismo é essencial como instrumento de descoberta das oportunidades de atuação e dá um metro seguro para as linhas de ação da política externa.

A própria fluidez do quadro internacional, de que falei anteriormente, reforça a opção universalista. A complexidade e a

dificuldade de encontrar opções óbvias são fatores que indicam a necessidade de aproximação global com relação à realidade internacional e do encontro de caminhos próprios nessa realidade. A ampla presença internacional só favorece o encontro das melhores opções diplomáticas.

O universalismo, porém, não significa, apenas, uma dimensão formal de presença internacional do Brasil, nem, exclusivamente, uma regra sobre a eficácia da ação diplomática. O universalismo é componente interno aos objetivos de paz, que orientam a política externa brasileira. Um perfil universalista, para não ser um artifício, deve partir da aceitação da diversidade. Deve admitir a diferença de opiniões e tendências, e entender que os laços sólidos entre países são construídos na plena percepção dessa diferença e, em certos casos, até com base nela. A política da construção da paz internacional deve estar essencialmente articulada a partir de formas de conciliação e de convívio útil. E, nesse plano, a paz e o desenvolvimento se tocam.

Se o fenômeno da mundialização introduz a atitude universalista, o problema da fluidez da realidade internacional acentuará a necessidade de que a diplomacia se oriente pelo vetor da dignidade nacional. Num quadro fluido e complexo, é fundamental que a atuação diplomática esteja permanentemente atenta ao cumprimento de aspirações nacionais e que não perca nunca de vista os seus princípios cardeais. Assim, em nosso esforço de convivência universal, a política externa se guia pela preocupação permanente com a independência nacional, pelo absoluto respeito aos princípios da igualdade soberana dos Estados, autodeterminação dos povos, não intervenção e solução pacífica de controvérsias.

Nossa adesão firme e clara a tais princípios, como sempre ocorreu com a diplomacia brasileira, tem corolário importante.

Demonstra que o Brasil é parceiro confiável, que cumpre seus compromissos. E se estamos dispostos a cumprir plenamente nossos deveres internacionais, estamos também plenamente conscientes de nossos direitos. Não entendemos, nem aceitamos, qualquer regime internacional que restrinja nosso acesso ao que legitimamente precisamos para construir as bases de nosso desenvolvimento econômico e político. Estamos seguros, por exemplo, de que é um direito irrenunciável o acesso completo do país ao conhecimento científico e tecnológico.

Nesse quadro, falta referir o terceiro vetor: a vocação do Brasil à boa convivência internacional. Este vetor é fundamental, pois corresponde à transposição para o plano da política externa de valores que, tradicionalmente, distinguem a sociedade brasileira. É por meio da boa convivência que, na prática, se realizam as propostas de universalismo e de dignidade nacional. A boa convivência é uma exigência da própria formação histórica e de características estruturais do Brasil. Nosso país faz parte, simultaneamente, do mundo ocidental e do Terceiro Mundo, e deve saber dialogar com igual proficiência e equilíbrio nessas duas esferas. A nossa "personalidade cultural" nos estimula a esse comportamento. Somos uma sociedade de cultura predominantemente ocidental, mas com forte conteúdo africano. O intercâmbio diário com os países que nos são vizinhos nos leva, pelo próprio exercício, ao permanente aperfeiçoamento da "arte de conviver". Se a boa convivência exige, incialmente, capacidade e vontade de dialogar, exigirá, também, e de modo decisivo, disposição para encontrar, nas relações concretas, formas que equilibrem os interesses que se colocam concretamente. Boa convivência é, portanto, respeito aos outros Estados, e certeza de que nesse respeito e na capacidade de conhecimento mútuo encontram-se os fundamentos de modos harmônicos e mutuamente benéficos de relacionamento internacional.

Gostaria, ainda, de acrescentar uma qualificação importante. O respeito e a abertura para o diálogo não implicam, de forma alguma, alienação do interesse nacional. Ao contrário, seguramente são formas mais eficientes de conseguir os objetivos colocados pelo interesse nacional. E, quando vemos os traços do comportamento contemporâneo de certos países industrializados, fica claro que parece ainda não terem compreendido claramente essa distinção singela. Preferem, então, tentar garantir interesses de curto prazo, sem entender a necessidade de concessões, nas negociações econômicas, de respeito às diversidades de níveis de desenvolvimento etc. Com isto, mal percebem que até sacrificam seu interesse nacional. As atuais e perigosas formas de "egoísmo nacional" frequentemente encobrem apenas interesses localizados e setoriais e devem ser substituídas por formas amplas de distribuição dos benefícios do enriquecimento mundial, com efeitos multiplicadores para todos. Não há alternativas à "boa convivência": os problemas mundiais são complexos e graves para admitir soluções que sirvam a interesses pequenos, que pretendam esquecer o movimento histórico e a necessidade de participação sentida profundamente de norte a sul do planeta.

Linhas de ação setoriais

Como indiquei, já se desenham, hoje, modos peculiares de relacionamento brasileiro com os diversos sistemas regionais, o latino-americano e o interamericano, o africano, o dos ocidentais desenvolvidos, o dos países socialistas, o asiático, o do Oriente Médio. Da mesma forma, vai o Brasil se colocando diante de temas de interesse global, como o desenvolvimento, a energia e a cooperação interna no campo da ciência e da tecnologia.

Na verdade, em termos concretos, a determinação das opções políticas deve identificar, país a país, as perspectivas de intensificação de relacionamento, que é a forma correta dos

encontros de vantagens mútuas. Aliás, a descoberta de modos equilibrados de relacionamento realmente afasta da agenda diplomática brasileira quaisquer perspectivas de hegemonia ou de pretensões descabidas.

Em linhas gerais, que são as dessa palestra, devo indicar que continuará a diplomacia brasileira a dar atenção especial ao nosso relacionamento com os nossos vizinhos americanos e africanos. Há, além disso, vastos espaços diplomáticos a aproveitar na África, Ásia e Oriente Médio. E, com os países desenvolvidos, tanto na América do Norte quanto na Europa, procuraremos intensificar o relacionamento tradicional, buscando sempre formas que sejam verdadeiramente úteis no sentido de assegurar-lhe equilíbrio.

Infelizmente, dadas as limitações de tempo, não poderei, hoje, abordar, como gostaria, de forma concreta e específica, todos os quadros regionais e temáticos da atuação diplomática brasileira. Selecionei, então, motivado por razões estritamente conjunturais, duas dimensões do relacionamento externo brasileiro, a latino-americana e a relativa à temática da situação energética internacional. Com isto, poderei abordar questões, como a da situação da Nicarágua e o problema do petróleo, que se tornaram especialmente candentes nestes últimos meses.

1) América Latina

O Brasil é membro ativo da comunidade latino-americana, não só em razão de sua inserção geográfica, mas também devido a que comungamos valores e aspirações, cultura e história. Essa base já é suficiente para definir a primeira dimensão da presença brasileira na América Latina.

A América Latina gerou uma série de princípios de convivência internacional, hoje consagrados juridicamente, e que norteiam a convivência interamericana. Servem tais princípios, como o da

não intervenção, o da igualdade soberana dos Estados, o respeito aos tratados, a solução pacífica das controvérsias, a renúncia ao uso da força nas relações internacionais, o repúdio a hegemonias etc., também para definir, como vimos, uma atitude universal de ação diplomática, que, por sua vez, encontra lastro na própria presença latino-americana do Brasil. Nossa primeira atitude, comum à dos demais países latino-americanos, é no sentido da defesa desses princípios, e, mais do que isto, o esforço permanente para que sejam reforçados e ampliados. E isto por duas razões básicas. Em primeiro lugar, servem para garantir a estabilidade das relações internacionais latino-americanas. Não deixam de existir, no continente, zonas de atrito, razões de dissidência, mas o que também tem ocorrido é uma extraordinária capacidade de encaminhar soluções para tais questões. Enfim, os princípios não vivem exclusivamente no mundo do direito, mas também no âmbito da própria cultura latino-americana, e, destarte, garantem a eficácia da proposta jurídica. Além disso, a defesa dos princípios é, em si mesma, um fator adicional de coesão latino-americana e, como tal, um instrumento importante na defesa contra pretensões externas.

Mas, ao lado desses princípios "estabilizadores", não devem ser esquecidos os "mobilizadores", voltados essencialmente para a construção de uma ordem melhor, radicados, portanto, no futuro. A contribuição latino-americana para a compreensão e reversão dos mecanismos internacionais de cristalização dos modos de distribuição de poder e de riqueza são decisivos. Ademais, a América Latina tem demonstrado, de formas variadas, uma importantíssima capacidade de inovar em termos de cooperação horizontal, entre países em desenvolvimento. Reconheço, neste campo, que os esforços estão ainda no limiar. Há muito que fazer em termos de ampliação dos mecanismos de cooperação e há muito que fazer em termos de aprofundar os contatos entre os países e

os povos da América Latina. Mas os exemplos da cooperação estão plantados; o ideal de integração ainda está vivo, e nosso caminho é o do aprofundamento do processo de aproximação. O Tratado sobre a Cooperação Amazônica, para só citar um exemplo, é prova de nossa capacidade de iniciativa, da capacidade de criar da diplomacia latino-americana, e, portanto, deve ser, antes de mais nada, um instrumento para criar confiança em nós mesmos, latino-americanos, em nossa capacidade de encontrar soluções para os nossos problemas.

Gostaria agora de mencionar, ainda no quadro latino-americano, certas questões específicas. Inicialmente, desejo referir-me ao nosso relacionamento com a Argentina. Como se sabe, a Argentina é um dos nossos mais importantes parceiros não só no âmbito da América Latina, mas também se pensarmos nas dimensões mundiais de nosso processo de relacionamento exterior. Falo aqui tanto dos números do relacionamento quanto da sua qualidade e abrangência. Tudo leva, portanto, à ideia de que a melhor política é a de incentivar os contatos já densos que mantemos. E, não será outra a linha do Itamaraty nos próximos anos. Cremos, aliás, que a solução do problema de Itaipu poderá contribuir significativamente para o desejado adensamento de nosso relacionamento com a Argentina, e estamos perfeitamente abertos ao diálogo e à cooperação. O diálogo não é evidentemente uma forma de alienação dos nossos interesses, ou dos interesses argentinos, mas mecanismo adequado para compô-los, quando houver divergência. No caso de Itaipu, tenho certeza de que a composição é possível e servirá às melhores aspirações dos dois países.

Ainda na América do Sul, outras linhas de ação podem ser divisadas. Pretendemos intensificar o tradicional relacionamento que mantemos com o Uruguai, o Paraguai, a Bolívia e o Chile. Devo salientar o processo de aproximação com o México e a Venezuela, países que adquirem relevância crescente, em termos quer

regionais, quer mundiais. O relacionamento do Brasil com esses dois países ainda sofre com as distorções derivadas dos modos verticais e estanques de organização da vida latino-americana que herdamos do tempo colonial. Hoje, se temos esboçado um quadro para a cooperação, ainda falta muito para dar a desejável operacionalidade a esse quadro. Neste sentido, deverá atuar, então, a diplomacia brasileira, consciente de que, desse modo, tornará mais equilibrada e mais real não só a presença do Brasil na América Latina, mas também o próprio cenário político latino-americano.

Ainda este mês, visitarei Caracas. Em conjunto com o chanceler Zambrano terei a oportunidade de passar em revista a evolução da situação internacional e regional. Minha visita marcará, também, a abertura dos trabalhos da Comissão de Coordenação Brasil--Venezuela, que cobre toda a pauta econômica, comercial, cultural, científica e técnica das relações entre os dois países. Desta forma, estarei dando curso a um processo de aproximação que, só este ano, já trouxe o chanceler venezuelano duas vezes ao Brasil: a primeira delas, quando aqui esteve em missão de boa vontade, antes mesmo de assumirem seus encargos os dois novos governos, brasileiro e venezuelano, e a segunda, por ocasião das solenidades de posse do presidente João Figueiredo.

Um esforço similar deverá ser feito junto aos países amazônicos, o Equador, a Colômbia, as Guianas, o Suriname, o Peru. Dos países mencionados, cinco – a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – integram o Grupo Andino, com o qual o Brasil mantém excelentes relações. Ainda em maio último, o presidente Figueiredo endereçou mensagens aos chefes de Estado presentes à reunião comemorativa do décimo aniversário do Acordo de Cartagena, que constituiu o Grupo Andino, com excelente repercussão.

É chegada a hora não só de amoldarmos o processo de integração às realidades econômicas do momento presente, mas também de arejá-lo, politicamente, de forma que possa recolher o amplo e decidido apoio dos povos latino-americanos.

A América Central e o Caribe também são áreas às quais a diplomacia brasileira deve dedicar crescente atenção. Com feitios peculiares, as duas áreas devem ser melhor conhecidas no Brasil, para que, inclusive, possam ser dimensionados, com maior precisão, os modos de relacionamento que devemos ter com países dessas regiões.

Finalmente, gostaria de referir-me à questão da Nicarágua. Dois são os vetores que orientam o Brasil: a adesão ao princípio da não intervenção e a necessidade de que os organismos interamericanos busquem permanentemente exercer sua vocação para o encontro de soluções pacíficas e consensuais, diante de casos concretos que possam ameaçar a paz regional. Ao mesmo tempo, uma análise fatual revelava que a capacidade de influência direta sobre os atores do drama da Nicarágua se dividia entre os Estados Unidos da América, no que se referia a Somoza, e os andinos, Panamá e Costa Rica, no tocante às oposições. O Brasil sempre tivera relações corretas, sem imiscuir-se diretamente nos assuntos internos da Nicarágua. Embora nosso interesse fosse constante e nossa relevância no contexto interamericano geral indisfarçável, cabia-nos manter consultas com os países acima mencionados e atuar com vistas a uma resolução política de ampla base consensual.

Para atuar, preocupou-se o governo brasileiro em buscar um diagnóstico seguro da situação nicaraguense. Chegou-se à conclusão de que o governo Somoza perdera o controle político do país, e a sua permanência no poder passara a depender exclusivamente do uso da força em larga escala. As consequências dramáticas da situação, com o desencadeamento de violência irrefreável, são conhecidas de

todos. As imagens da tragédia nicaraguense, a rigidez de Somoza, abalaram a opinião pública internacional e regional.

Essa situação teve duas consequências internacionais importantes. Em primeiro lugar, abrira oportunidades, diante do desassossego crescente na região, para tentativas de intervenção unilateral, que, caso efetivadas, poderiam criar traumatismos permanentes e, a curto prazo, dificultar a busca de soluções políticas para o conflito. O risco para a paz na região era evidente. Diante disso, e aqui falo da segunda consequência internacional da tragédia, tornou-se necessária uma ação cuidadosa da comunidade interamericana, através da OEA, para que, evitando atitudes indesejáveis, e reconhecendo o fato de que Somoza deixou de ser elemento válido para a solução política da crise, propusesse um caminho útil e viável para o encaminhamento de soluções.

A resolução votada a 23 de junho pela XVII Reunião de Consulta da OEA atende perfeitamente a tais objetivos. De fato, ao caracterizar "a conduta desumana do regime ditatorial imperante" na Nicarágua como "a causa fundamental da dramática situação que atravessa o povo nicaraguense" e ao afirmar que a solução dessa crise deve inspirar-se, entre outros fatores, na "substituição imediata e definitiva do regime somozista", colocou o governo Somoza em situação de ilegalidade declarada. E, mais do que isto, abriu espaço para que se tente uma negociação política. Isto se deve, sobretudo, ao fato de que a resolução da XVII Reunião de Consulta está baseada em amplo consenso interamericano, fator rigorosamente necessário para o êxito de uma solução política.

Em consequência da resolução, julgou o governo brasileiro necessário adotar atitude que indicasse claramente seu apoio à mesma e que pudesse facilitar a sua implementação. Daí, a decisão de suspender relações diplomáticas com o governo Somoza e a

consequente retirada do embaixador brasileiro de Manágua. Cabe relembrar que não tendo particular influência junto a Somoza, a embaixada não seria eficaz para gestões políticas próprias da situação e que, por outro lado, a tarefa de proteção a brasileiros se esgotara.

Com essa atitude, o governo brasileiro, além de tirar as consequências políticas da resolução, adquiriu plena liberdade para contribuir, à medida que houver interesse e possibilidade, para os esforços que vêm sendo desenvolvidos, por diversas chancelarias latino-americanas. O objetivo desses esforços é permitir que a Nicarágua possa refazer-se da tragédia com a instauração de um governo que represente amplo consenso nacional e que incorpore as forças democráticas e representativas de seu sofrido povo. Desde já, o Brasil se dispõe a prestar os auxílios de ordem humanitária que tiver a seu alcance para que sejam atenuadas as dramáticas consequências da guerra civil que ainda abala nosso vizinho centro-americano.

2) Energia

Também devido às limitações de tempo, meus comentários sobre o problema energético internacional se dirigirão basicamente à questão do petróleo e de forma muito genérica.

O suprimento internacional de energia transformou-se, sobretudo a partir das reiteradas altas dos preços internacionais do petróleo, em um dos problemas mundiais mais cruciais e que necessita atenção e tratamento prioritário. A recente decisão da OPEP, em 28 de junho último, de aumentar os preços daquela matéria-prima para uma média de cerca de US$ 21 dólares por barril, dá bem a medida da seriedade e magnitude do problema, pois poderá acarretar, segundo os órgãos técnicos, uma despesa, em 1980, pelo Brasil, de aproximadamente US$ 7,5 bilhões de dólares.

Em seu pronunciamento de abertura da reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico, no dia 4 último, o senhor presidente da República forneceu à nação um quadro da situação energética brasileira, à luz da conjuntura internacional, e destacou a urgência e prioridade de serem tomadas medidas que possam combater eficazmente os efeitos negativos das altas de preços do petróleo para a economia brasileira.

No plano diplomático, o Itamaraty aportará sua contribuição à tarefa de buscar superar essa conjuntura desfavorável e seu consequente impacto sobre nosso processo de desenvolvimento. Dentro de sua área de competência, a diplomacia brasileira redobrará seus esforços com vistas a contribuir sobretudo para:

a) criar clima favorável à discussão realista da questão energética, quer no plano bilateral, quer no multilateral, evitando recriminações desnecessárias;

b) intensificar relações com os países que nos têm assegurado o suprimento em momentos críticos do mercado internacional;

c) assegurar garantia continuada de suprimento, de forma a evitar a necessidade de recurso ao mercado livre;

d) criar a receptividade política para a utilização das mais variadas fontes de suprimento dos países produtores da América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, preservadas as características comerciais das operações de compra de óleo;

e) obter as melhores condições possíveis de suprimento, à luz da expressão como maior importador dentre os países em desenvolvimento, buscando salientar as singulares condições em que o Brasil se insere no mercado mundial; e

f) buscar harmonizar as compras brasileiras de petróleo com o desenvolvimento de novas oportunidades de expansão de nosso comércio exterior.

No plano multilateral, na sua condição tanto de país em desenvolvimento quanto de país duramente afetado pela alta dos preços do petróleo, o Brasil participará ativamente das discussões na matéria.

Em tal contexto, a atitude dos países industrializados é fundamental e essa responsabilidade se acha precisamente consubstanciada na maior capacidade desses países de influir sobre os destinos da economia mundial, hoje abalada, também, por outros graves problemas, como a inflação e os constantes desequilíbrios monetários. Infelizmente, não se chegou, até agora, a um entendimento global que permita resolver quaisquer desses problemas.

Os principais países industrializados continuam a buscar soluções de natureza e alcance limitados. Ainda recentemente, em Tóquio, logo após à reunião da OPEP, os países industrializados voltaram a se reunir, para deliberar sobre problemas de interesse mundial. Como não podia deixar de ser, o tema da energia predominou. As conclusões de Tóquio não são animadoras, com relação tanto à questão energética quanto ao relacionamento Norte-Sul. Pelas informações disponíveis, as conclusões de Tóquio ainda não constituem base sólida que possa evitar novos desequilíbrios na situação econômica mundial. Sobre a questão energética, as decisões principais consistiram, em linhas gerais, no estabelecimento de metas autolimitativas de importação de petróleo e em recomendações, não especificadas em maior profundidade, sobre o aproveitamento e desenvolvimento de fontes alternativas de energia. Só a execução rigorosa dessas

decisões, nem sempre permitidas pelas conjunturas internas, poderia ter algum efeito.

O relacionamento Norte-Sul, por sua vez, recebeu, em Tóquio, tratamento marginal. Evitaram os principais países industrializados enunciar qualquer medida em favor dos países em desenvolvimento. Aproveitando os contornos dramáticos da atual situação energética mundial, e apontando o caráter "global" dos problemas atuais em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento, os países industrializados declararam que tais problemas só podem ser resolvidos por meio de "responsabilidade e parceria compartilhada", com o que rejeitam, implicitamente, a realidade do desequilíbrio nas relações Norte-Sul, e as resultantes pressões no sentido de que atendam às conhecidas reivindicações do mundo em desenvolvimento.

Estamos, pois, diante de uma situação extremamente complexa e grave. No plano internacional, não existem soluções fáceis para o problema. A agenda de trabalho, a nível tanto bilateral quanto multilateral, exigirá ação persistente e ampla por parte do Brasil. Creio que estamos preparados para enfrentá-la e não fugiremos à nossa contribuição neste momento difícil.

Considerações finais

Antes de encerrar, desejaria fazer duas observações. A primeira tem que ver com o encontro do processo de política interna e a formulação da política externa. A abertura democrática, que vem sendo conseguida firmemente pelo presidente Figueiredo, tem evidentes implicações para a política externa. Não há dúvida de que a diplomacia brasileira sempre procurou formas de ação que, superando conjunturas partidárias, representassem com fidelidade o interesse do conjunto da nação. Creio mesmo que uma das razões da força diplomática do Brasil, e o respeito que o Itamaraty tem como instituição, nasce exatamente da coerência desse esforço.

A sociedade brasileira compreendeu sempre a direção da política externa e procurou apoiar o governo na projeção internacional do país. Quero deixar claro, porém, que, no próprio processo de criar consenso, reconhecemos a inevitabilidade do dissenso. Será mais forte o consenso se criado num quadro amplo de franquias democráticas e, por isto, o Itamaraty, como instituição, está certo de que a abertura política servirá com proveito à política externa. Estamos preparados para aceitar o debate sobre política externa, debate esse que, de uma forma ou de outra, sempre existiu. Tenho a certeza de que, com o debate, não haverá abalo na confiança que a nação deposita em sua política externa. Faço questão, também, de indicar que não é esta uma atitude retórica. Ao contrário, a capacidade de resposta democrática, de aceitação das propostas que visem consistentemente ao interesse nacional, deve fazer parte do metabolismo institucional do Itamaraty. É nosso instrumento de participação no ato de criar a democracia no Brasil.

Chego, agora, à segunda observação, com a qual terminarei minha palestra. Volto ao começo, e à minha menção da complexidade do quadro internacional contemporâneo. Não devemos ter ilusão quanto ao futuro. Será certamente ainda mais complexo, ainda mais rápido o processo de transformações do sistema internacional. Igualmente, será ainda maior a agenda que terá que enfrentar a diplomacia brasileira, maiores serão as responsabilidades internacionais do país, maiores serão as responsabilidades da diplomacia no processo de desenvolvimento econômico e político do Brasil. Precisamos, por isto, de uma diplomacia ágil enquanto instituição, capaz de entender, com flexibilidade e rapidez, as mudanças da cena internacional e da cena nacional. Uma diplomacia capaz de sintonia imediata com os mandamentos do interesse nacional, e com as formas de sua realização no sistema internacional. Uma diplomacia

que saiba adaptar-se ao que os brasileiros esperam dela. Uma diplomacia que fuja aos caminhos de pretensão hegemônica, que fuja à repetição dos vícios que marcaram historicamente o comportamento das potências, mas que, ao mesmo tempo, tenha plena capacidade para entender corretamente a dimensão internacional da presença brasileira no mundo.

RELATÓRIO DE UMA GESTÃO (1984)

*Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro**

As conferências que fiz, ao longo dos últimos anos, aqui na Escola Superior de Guerra, me proporcionaram oportunidades valiosas para reflexão integrada sobre a política externa brasileira. De fato, tomadas em conjunto, espelham a evolução conceitual coerente de nossa diplomacia e apresentam a síntese das atividades de política externa no governo Figueiredo. Esse resultado não foi alcançado por acaso. As tradições desta Escola, de preocupação permanente em aprofundar o conhecimento do Brasil, aliadas ao debate que se trava a cada palestra, estimulam o conferencista a buscar sempre a melhor exposição possível de seu tema.

Por essa razão, agradeço, sinceramente, o convite da Escola para mais uma vez pronunciar-me sobre o andamento da diplomacia brasileira. Quero dar-lhe caráter especial. O momento sugere que, além da revisão da conjuntura anual, repassemos os acontecimentos dos últimos anos, indicando os focos centrais da articulação conceitual e retomando alguns momentos expressivos da ação externa.

Antes de desenvolver esses pontos, acentuaria ainda uma outra característica desta série de conferências. Elas representam uma das linhas de diálogo que o Itamaraty manteve – em constante

7 Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro (Salvador/BH, 1918 – Rio de janeiro/RJ, 2011). Ministro das Relações Exteriores no governo Figueiredo (1979-85). Embaixador do Brasil na França (1978-79) e na Itália (1985-87).

aperfeiçoamento – com a sociedade brasileira. As conferências, pela importância institucional da Escola, repercutiram além dos limites do Forte São João. Serviram de ponto de referência para o diálogo com os mais diversos setores da sociedade brasileira. Com efeito, uma das preocupações centrais de minha gestão é a de mostrar o que faz o governo em política externa, em resposta, aliás, às manifestações, de vontade, nascidas em diversos setores de opinião, de ampliar a participação no debate sobre o processo diplomático.

Um dos avanços importantes dos últimos anos, na vida política de nosso país, é o de que a política externa é, cada vez mais, tema de interesse nacional. Cada vez mais, a ação externa toca o metabolismo político do país. É natural que assim seja, como é natural a ampliação do debate. A imprensa tornou-se uma acompanhante atenta e minuciosa do dia a dia diplomático. A universidade consolida o processo de análise da história da diplomacia brasileira e o exame dos seus movimentos recentes. A participação parlamentar na formulação diplomática se torna mais profunda e mais sistemática.

Esses processos, que se alimentam mutuamente, inserem-se no quadro maior da democratização e da abertura. Nascem com vigor e são definitivos. Era fundamental que o Itamaraty encontrasse respostas institucionais adequadas, que significariam, a rigor, a inserção da instituição nos padrões novos de convivência política que vão sendo implantados durante o governo Figueiredo. Penso que conseguimos esse objetivo. Os instrumentos de trabalho são vários. Com a imprensa, consolidou-se o encontro diário do porta-voz com os jornalistas; temos facilitado informações de fundo sobre os principais eventos de política externa; e, finalmente, eu mesmo tenho, quando possível, dado entrevistas, coletivas e individuais. O resultado é dos mais saudáveis. No relacionamento entre o Itamaraty e a imprensa, existem tensões naturais. A reserva

é essencial ao trabalho da chancelaria; só a discrição assegura a confiabilidade externa. Em certos temas, ou em certos momentos, o segredo é essencial ao trabalho diplomático e a revelação necessária ao trabalho jornalístico; nós, diplomatas, temos o dever de pensar no longo prazo e na realização de necessidades multidimensionais, o que nem sempre corresponde ao interesse imediato do correspondente de imprensa. Apesar da diferença de métodos e perspectivas, criamos, diplomatas e jornalistas, um código de respeito e confiança.

A universidade brasileira, através de vários institutos próprios, começa a interessar-se de forma sistemática pelos temas diplomáticos. Desenha-se, aos poucos, uma especialização em relações internacionais, e centros de pesquisa encetam estudos aprofundados de questões relevantes, como, por exemplo, em história diplomática e ciência política. O Itamaraty, com o mais estrito e cuidadoso respeito à liberdade acadêmica, tratou de ampliar as fontes de financiamento e facilitar, através de presença de diplomatas em seminários e outras reuniões, que as perspectivas da diplomacia brasileira fossem submetidas ao crivo de professores e pesquisadores. São muitas as boas realizações no período – mencionaria a iniciativa do levantamento da prática brasileira em direito internacional público –, mas realçaria também o começo do funcionamento efetivo da Fundação Alexandre de Gusmão e a criação do Museu do Itamaraty no Rio de Janeiro e a criação, ora em andamento, do nosso Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais como marcos de um movimento que, tenho certeza, é irreversível, de aproximação entre diplomatas e a universidade brasileira. Ainda no intuito de manter vivo o diálogo sobre política externa, pessoalmente atendi a convites de universidades brasileiras, onde pude sempre encontrar a boa acolhida e perfeita disposição para o debate.

Tanto quanto a liberdade de imprensa, elemento fundamental da abertura democrática é a presença ativa e atuante do Congresso Nacional, que passa a trabalhar com a plenitude de seu vigor político. É natural, nesse processo, em que a presença parlamentar modela cada faceta da vida nacional, que as relações exteriores do país fossem também objeto de atenção e debate na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Esse fato é auspicioso por várias razões. Uma delas me parece central. A diplomacia adequada ao país deve ser fiel ao país como um todo, não a setores ou grupos. Não deve haver simplesmente um consenso passivo, mas debate amplo que possa significar sustentação política efetiva das linhas da projeção externa do interesse nacional. Ora, para esse exercício, o *locus* ideal é o Congresso. O apoio permanente – e com restrições menores – que a diplomacia do governo do presidente Figueiredo tem em todos os partidos, apoio que nasceu com espontaneidade e em resposta ao desempenho e às realizações da política, me assinalou que estávamos no melhor caminho. Esse apoio indica que hoje a ação diplomática une brasileiros, não é fator de discórdia. Exatamente por tal razão, e pelo respeito que tenho à instituição parlamentar, procurei trabalhar de forma entrosada com as duas casas do Congresso. A conversa, formal ou informal, com senadores e deputados, foi constante; nos momentos de crise e tensão internacional maior, procurei responder às convocações das comissões especializadas e do Plenário. Não tenho dúvida de que a grandeza do país como democracia, que é a sua vocação, tem, como trave mestra, um Congresso forte, sustentado por partidos bem enraizados na sociedade, e que guarde; com o Executivo, um diálogo elevado, sempre voltado para a realização dos melhores interesses nacionais. Se, de minha posição de ministro de Estado das Relações Exteriores, pude contribuir para que se dessem alguns passos nessa direção, foi cumprida parte importante de minha função, como diplomata e como cidadão.

Quer com os meios de comunicação em massa, quer com os meios acadêmicos, quer ainda no Congresso Nacional, nunca fugimos à verdade. Não temos posições que precisem ser escondidas ou disfarçadas.

Dentro do Executivo, a presença institucional do Itamaraty também se ampliou. Nos últimos anos, a atividade externa do país se diversificou de forma profunda. Não mais é realista reduzi-la a uma ou duas dimensões simplificadas, por importantes que possam ser. Às questões internacionais de cunho essencialmente político somam-se, hoje, temas técnicos, de grande abrangência. Nada há que não seja parte do jogo internacional; a prática diplomática é, agora, obrigada a incorporar cada avanço novo da ciência, cada inovação tecnológica, porque, como regra, têm efeitos sobre a vida internacional. A esse processo correspondem dois claros movimentos: de um lado, mais setores do governo trabalham em temas internacionais nas suas áreas de especialização; de outro lado, como, no plano internacional, todos os temas "técnicos" estão contaminados, invariável e fortemente, pelo jogo político, a chancelaria ampliou significativamente as suas funções e tarefas. Processo de sentido similar se fez sentir fortemente na ampla área econômica, financeira e comercial. Vejo, assim, que o trabalho da chancelaria se revitalizou, ganhou novas dimensões e novos espaços; as novas tarefas serviram para que ampliássemos as formas de trabalho conjunto dentro do próprio governo e com os mais variados setores da sociedade civil. O contato com a Presidência da República e seus órgãos foi permanente e criativo. Empresários e a comunidade científica são nossos interlocutores cotidianos; também o são os militares, como nós, voltados para os objetivos permanentes do país, e para a construção dos alicerces da segurança nacional. O melhor capital de uma chancelaria é a sensibilidade política. Num universo como o das relações internacionais, em que tudo é conotado pelo fator

político, o Itamaraty encontra naturalmente férteis caminhos para servir ao país. Sempre escrupulosos no respeito às atribuições e responsabilidades de outros órgãos, nunca fugimos às nossas próprias obrigações, expressando nossa opinião ou agindo tempestivamente.

Feita essa apresentação sobre a forma como o Itamaraty trabalhou nestes últimos anos, passaria a abordar alguns temas da própria ação diplomática. O momento é de reflexão e de avaliação. Entender bem o que se fez nestes últimos anos não é, a esta altura, apenas um exercício de reconstituição histórica. Traz implicações decisivas para a formação da política externa, para a compreensão do que somos, do que queremos e do que podemos alcançar no sistema internacional. É, pois, um exercício com significação e alcance políticos concretos.

A avaliação do trabalho da diplomacia não é simples. Não temos as vantagens – ou desvantagens – de um economista ou de um advogado que, na direção clara dos números ou na sentença definitiva de um tribunal, podem medir o que fizeram e conseguiram. O trabalho diplomático se insere nas continuidades e fraturas do processo histórico. Procura, assim, pontos de equilíbrio entre a consistência e a inovação. A firmeza na defesa dos princípios deve ser acompanhada por sua aplicação inteligente e adequada à realidade, que permita adaptar o curso da diplomacia à evolução e às variações da conjuntura. As pressões do cotidiano devem ser vistas e analisadas no quadro do que é de longo prazo ou permanente; os laços que tecemos com os demais países devem ter sólido apoio, que ultrapassem êxitos momentâneos. Os desafios e as crises não podem ser respondidos com paixão ou em obediência a inclinações personalistas, mas com cálculo frio e sereno do que é a melhor e mais permanente solução para os interesses do país.

Consistência, abrangência e inovação; indeclinável defesa do que é permanente e efetivamente nacional na projeção de nossos interesses no sistema internacional; fidelidade ao que somos como povo são os critérios pelos quais nos pautamos. São critérios que recolhem uma tradição mais que secular de comportamento diplomático brasileiro, e que procuramos modernizar para atender a uma conjuntura internacional adversa. Impusemo-nos os mais altos critérios de avaliação porque só assim responderíamos fielmente ao que a sociedade brasileira espera do Itamaraty. E os impusemos também porque, nos últimos quarenta anos, nunca enfrentou o sistema internacional, período tão duramente marcado por crises e dificuldades, as quais nos atingiram diretamente.

Vou falar-lhes, portanto, de um tempo de tons sombrios e de escassa esperança. Um tempo de sóbria e realista luta em que os avanços e conquistas foram obtidos em atmosfera internacional tensa, em que países como o Brasil têm de esforçar-se cada vez mais para abrir espaços.

Estrutura internacional: a perspectiva brasileira

Ao olharmos para a evolução da situação internacional nos últimos cinco anos, a conclusão é clara: é notória a deterioração da estrutura política e econômica do sistema internacional. As formas de tensão política e economia dominam o quadro de convivência internacional e constituem a moldura dentro da qual construímos a política externa brasileira. Determinar os efeitos que a deterioração tem sobre as opções e soluções diplomáticas é, então, nosso primeiro objetivo. Desde já, um dos efeitos evidentes é o de que as estruturas internacionais acomodam mal ou não acomodam os anseios dos povos e países em desenvolvimento, como o Brasil. A crise significa, para nós, frustração, dificuldades crescentes.

No plano político, o fenômeno central é a "rebipolarização". Lembro que, na conferência que aqui fiz em 1979, podia analisar as

linhas de conflito Leste-Oeste a partir da ideia de *détente*. A *détente* era, então, uma possibilidade de convivência. Mostrávamos que, como se desenvolvia, a convivência "distendida" trazia a marca da precariedade. Significava, a rigor, uma espécie de aceitação de convívio "minimalista" que, a qualquer momento, poderia ser revertido. Infelizmente, tínhamos razão. A *détente*, porém, não cumpriu nem o mais mínimo de seus mínimos objetivos, que era o de dar uma medida de controle a autorrestrição (ou restrição mútua) na condução da disputa estratégica.

Hoje, fala-se em *détente* em aulas de história, mas não em análises de conjuntura ou nas reuniões das equipes de planejamento político das diferentes chancelarias. A "rebipolarização", ou seja, o reforço dos aspectos conflitivos das disputas Leste-Oeste, e crise são os temas normais para quem analisa os últimos cinco anos. Em 1980, na palestra que aqui fiz, o exame da conjuntura se iniciava justamente por uma lista, longa, de focos de tensão no sistema internacional. Em fins de 1979 dera-se a invasão do Afeganistão. A dificuldade de conviver num sistema em que as regras de poder imperavam ficava, então, patente.

A "rebipolarização" tem duas manifestações principais. Em nível global, aumenta a temperatura retórica no diálogo entre as superpotências; a conduta dos demais atores do sistema internacional passa a ser julgada não pelos critérios do interesse validamente perseguido, mas pela fidelidade às supostas determinações ideológicas ou estratégicas. E quem determina o que é "correto" são as superpotências. Em consequência, prevalecem os temas estratégicos na agenda internacional que se amesquinha, se reduz ao que convém ao jogo das potências. Ainda que precariamente, na década de 70, em que existe boa medida de distensão e presença mais atuante dos países em desenvolvimento no cenário internacional, a agenda está aberta: multiplicam-se os temas que avançam de forma positiva para o futuro da humanidade.

Ainda que tênues, desenhavam-se projetos comuns de convivência internacional para superar problemas como a questão da habitação, o crescimento populacional e a deterioração ecológica, para não falar da ampla temática Norte-Sul. Escassos foram os resultados, as reuniões se modelavam em disputas de poder, a crise econômica já se desenhava, mas havia, ainda assim, o vago sentido de que se trabalhava em comum, que havia uma agenda que a todos interessava. Hoje, a reversão desse processo é nítida. Exacerba-se a disputa retórica; a preocupação em gerir crises passa a monopolizar as energias diplomáticas; a corrida armamentista se acelera e se torna o ponto focal da agenda, que simplesmente admite mal questões "paralelas", dada a profundidade da crise central. Ou melhor: só se abrem espaços à custa de esforços enormes, e, se existe um elo que articule a política dos países, como o Brasil, que não podem aceitar essa situação, será justamente este, o de tentar, sistematicamente, trabalhar pela paz na atmosfera de crise. Lutar para demonstrar a necessidade de cooperação, onde domina a perspectiva de conflito.

A segunda principal expressão da "rebipolarização" é a resistência das crises regionais a encaminhamentos diplomáticos. As crises regionais pontuaram a vida internacional no pós-Guerra. Suas origens são variadas e, em regra, encontram-se em situações estruturais. Algumas, como a da Coreia e a do Vietnã, são verdadeiros legados da Segunda Guerra. Há crises tipicamente internacionais, que nascem de disputas por fronteiras e territórios. O dado estrutural – que se não é novo, adquiriu contornos nítidos nos últimos anos – é o fato de que a "rebipolarização" conforma os processos regionais. Não os faz nascer, é claro; mas os agrava, engendra resistências a que sejam encaminhados. Mais do que isto: obscurece o fato regional de tal forma que passa a ser visto como uma pedra num tabuleiro de xadrez global em que só existem dois lados. Disputas, às vezes seculares, são reduzidas

a um jogo de perde/ganha estratégico. A fragilidade natural das instituições dos países do Terceiro Mundo, palco das crises regionais contemporâneas, dá espaço à penetração e à interferência ostensiva ou sub-reptícia. Na luta, a busca de vantagens imediatas pelos contendores maximiza as oportunidades de presença e interferência das Superpotências, o que abre uma espiral que a comunidade internacional ainda não aprendeu a controlar. As Nações Unidas, os organismos regionais, os grupos *ad hoc*, tudo parece impotente para solucionar diplomaticamente disputas e conflitos regionais, embora possa ter havido alguns poucos ganhos e avanços.

A matéria econômica, como dimensão da crise internacional, sempre preocupou o Itamaraty. Volto ao que dizia em 1979 sobre a dissonância entre os movimentos da economia e a precariedade das articulações institucionais. A propósito, afirmava que as tendências protecionistas, a instabilidade cambial, a oligarquização dos foros decisórios são a antítese do que preconizam os países em desenvolvimento e que podem levar a uma organização mais justa e racional do sistema econômico internacional. Nossos diagnósticos traduziam percepções que vinham de mais de vinte anos de negociações internacionais, nas quais os países em desenvolvimento propuseram um sem-número de vezes, através de um sem-número de fórmulas, a necessidade de que a ordem econômica se renovasse, justamente para acomodar situações de países em fase de transição e a presença dos novos países ou egressos da descolonização, e dar sentido mais justo, equilibrado e previsível ao processo econômico internacional. Não atribuo a crise que agora enfrentamos ao insucesso na ordenação da economia mundial, do ponto de vista das reivindicações dos países em desenvolvimento. Se, porém, tivéssemos dado passos adiante na constituição de uma nova ordem, os impactos e a violência da crise atual poderiam ter sido atenuados mais facilmente. Estamos

diante de crise inédita; não penso que seja solucionável somente se levarmos em conta as suas manifestações contábeis. Estas são um sintoma de males mais profundos que precisam ser atacados com urgência. Não iremos superá-los se persistirem em alguns dos principais países desenvolvidos posições defensivas, voltadas para vantagens de curto prazo.

Em suma, a estrutura que herdamos da Segunda Guerra Mundial se mostra insuficiente para lidar com os problemas contemporâneos. O bipolarismo gera tensões; os mecanismos de solução pacífica de controvérsias, globais e regionais, estão desprestigiados; as instituições montadas em Bretton Woods cumpriram o seu ciclo e não se adaptaram aos novos desafios. Neste contexto, sublinho que os efeitos da crise são diferenciadamente sentidos. Para as Superpotências, a exacerbação das tensões Leste-Oeste pode significar a recuperação de modalidades de hegemonia e controle, que, para o Terceiro Mundo, representam a perda de espaço para manobra política. No contexto da crise econômica, há setores nos países industrializados que ganham, com as dificuldades, ao menos vantagens de curto prazo. Para nós, países em desenvolvimento, a crise só tem perdedores. Mais amplamente, há nações desenvolvidas que podem, com a crise, melhorar sua posição relativa na economia mundial. Por tudo isto, pela diferenciação profunda de percepções, acredito que os países politicamente fracos e economicamente vulneráveis são os que têm melhores condições para criticar o sistema, apontar seus impasses e estrangulamentos, e indicar saídas negociadas. Não nos falta visão crítica; não nos faltam diagnósticos claros; não nos faltam lideranças capazes; não nos falta a disposição de negociar de boa-fé. Razões objetivas, contudo, nos negam condições de impor soluções. Para nós, a diplomacia é a escolha natural dentre os instrumentos de convivência internacional. Podemos afirmar a nossa capacidade de sugerir mudanças e soluções também porque

tem faltado a liderança dos grandes. Uma das questões centrais de nosso tempo, vista pelo ângulo das relações internacionais, é que as Potências perderam, exatamente porque abusaram da propaganda político-ideológica, do poder econômico e da força militar, condições de legítima influência. De outro lado, a dissonância entre ordem e poder, como bem apontou um internacionalista brasileiro, se manifesta também na medida em que a realidade internacional se tornou extremamente complexa, refratária à imposição de uma ordem que reflita estritamente o bipolarismo ou uma duvidosa ortodoxia liberal.

Se a situação de crise leva a diagnóstico sombrio, a atitude diplomática brasileira não pode ser a de desânimo. Por limitados que sejam os nossos instrumentos e discreta que seja a presença internacional do Brasil, não é hora de nos omitirmos. A crise se manifesta, também, como se viu, pela falência de lideranças, pela falência de um tipo de ordem que tinha o poder como base. Daí a importância de que, a partir de ações maduramente concertadas, sem alimentar ilusões de liderança, países como o Brasil assumam um papel positivo no encaminhamento de tantas dificuldades e impasses.

Conjuntura internacional nos últimos anos: a perspectiva da diplomacia brasileira

Num quadro estrutural em que se reproduzem o conflito e a tensão, a análise dos temas conjunturais não será alentadora. Ao contrário, será expressão e sintoma do movimento das "forças profundas" do processo internacional. Não farei, agora, uma análise ampla e detalhada da evolução da conjuntura nestes últimos cinco anos. As conferências que aqui realizei fornecem indicações suficientes sobre as suas etapas principais e não valeria a pena retomá-las. Certos fatos e elementos, contudo, devem ser

recordados para que fique claro o tipo de desafio que a diplomacia enfrentou nessa fase.

A primeira das questões conjunturais está ligada às variações e contingências das disputas entre as superpotências. Chamaria a atenção, no contexto, para dois fenômenos. Em primeiro lugar, a dificuldade de que se consigam avanços mínimos no quadro das negociações sobre o controle de armamentos nucleares. É sintomático que o período tenha começado com o impasse no processo da ratificação do SALT-II e que vivamos perigoso ciclo de impasse nas negociações sobre armas estratégicas e armas de alcance intermediário (START e INF). A falta de entendimento nesta área, além de denunciar os desajustes globais e de difundir os mecanismos de tensão por todo o sistema, tem a agravante de engendrar tendências perturbadoras. Por exemplo, a proposta de novos estágios na corrida armamentista, como o da nuclearização do espaço, que trazem riscos inéditos de desestabilização e destroem o que parecia ser o "racional" no procedimento de dissuasão. Até por mera constatação estatística, mais armas, em ponto maior de sofisticação, mais exacerbação retórica, maior dureza no tratamento do adversário, não podem resultar, politicamente, em mais segurança. A dialética da retórica que se eleva e da construção de novos engenhos de guerra leva a que praticamente se entravem os caminhos da negociação. São criadas pré-condições, que mais atendem a jogos ideológicos do que a objetivos negociadores razoáveis, de tal sorte que negociar, barganhar, ceder, passa a ser visto como falta de firmeza. Num segundo plano, observamos, no desenvolvimento da conjuntura, que os processos internos, tanto na URSS quanto nos EUA, não parecem favorecer as soluções de distensão, de relaxamento de tensões. Ao contrário, parecem ser coisa do passado aquelas teorias que previam a acomodação pragmática dos sistemas antagônicos, em padrões "sadios" de competição e convivência. O fato é que,

aparentemente, o panorama das forças internas parece indicar que não há boa solução diplomática fora daquelas que preconizam os tratamentos "duros", de pressão e força.

Não será fácil e imediato o processo de acomodação Leste-Oeste. Existe conflito real; os antagonismos são objetivos; a tensão não é gratuita. E, no contexto de um agravamento da situação que levasse a uma conflagração geral, nossas opções nacionais seriam claras. O que nos preocupa, contudo, é que, diante da ameaça nuclear, não vemos sinais claros de tentativas de flexibilizar posições, de imaginar efetivas soluções de transação, de recuperar a diplomacia. Como os sinais vão no sentido contrário, o andamento do sistema internacional passa a ser regulado pelo clima global de tensão. Cada crise regional é impregnada de motivações ideológicas, cada ator funciona, como disse, da mesma forma que as peças de um tabuleiro de xadrez.

Na verdade, o período pode ser caracterizado, do ângulo das crises regionais, como um tempo de impasse e agravamento. Se houve soluções, foram escassas em número e limitadas no alcance; e, em muitos casos, as crises adquiriram feições novas, mais profundas. Novos pontos de conflito surgiram, como no Afeganistão, na guerra Irã-Iraque, nas Malvinas.

A crise centro-americana se acelera e se aprofunda, depois da queda de Somoza, em 1979. Seus componentes – temos dito em variadas ocasiões – têm feições estruturais. Combinam a persistência de desigualdades sociais, estruturas autoritárias, dependência externa, instabilidade institucional. São fatores que tornam mais frágeis os países e favorecem, consequentemente, formas de interferência externa aberta ou subterrânea.

Comparada com o fim dos anos 70, a crise tem dimensões graves, havendo claros pontos de impasse: a expansão dos movimentos de guerrilha; os crescentes atritos entre o governo

sandinista e seus vizinhos; armamentismo; dificuldades de fronteiras; divergências ideológicas; a presença militar como instrumento de pressão; as formas de apoio externo a movimentos insurrecionais. São fatores que não facilitam soluções de curto prazo, por maiores que sejam os esforços do Grupo de Contadora, os quais continuamos a apoiar em sua busca de saídas diplomáticas equitativas e legítimas para as disputas centro-americanas.

Na América do Sul, a persistência dos contenciosos de fronteira foi o sinal mais evidente de dificuldades, pequeno diante do quadro global. Faz exceção a trágica guerra das Malvinas. Em termos gerais, somos, entretanto, no quadro internacional – do ponto de vista da questão de segurança – um subcontinente privilegiado.

Outro cenário em que a situação de crise se agrava é do Oriente Médio. Não preciso descrever os diversos momentos de tensão alta: o bombardeio da usina nuclear iraquiana, as tentativas de implantação israelense em territórios conquistados pela força, a unificação de Jerusalém, a invasão do Líbano e a guerra Irã-Iraque. Contra esse pano de fundo, foram apresentados, nos últimos anos, planos e propostas de paz, que tinham a perspectiva de abrir negociações férteis sobre as intrincadas questões que a crise do Oriente Médio enfeixa. Mas, a intransigência e as soluções violentas prevaleceram. As forças de moderação ficaram acuadas e perderam espaço.

O rosário de crises afeta outros cenários regionais. Na África Meridional, há alguns avanços significativos, e o mais importante é a independência do Zimbábue. As acomodações entre a República Sul-Africana, de um lado, e Angola e Moçambique, de outro, podem ser anotadas, embora ainda signifiquem pouco diante do complexo panorama regional, profundamente marcado pelo sistema de discriminação racial do *apartheid* e pela constante obstrução do processo de independência da Namíbia. A situação do Saara

Ocidental evolui com dificuldades; a questão do Chade abre outro flanco de crises num continente atormentado pela mais aguda das dificuldades econômicas. A questão da Etiópia/Somália persiste.

O sudeste da Ásia continua a ser palco de ações bélicas; a situação do Afeganistão, condenada pela comunidade internacional, não evolui, e não vemos abertos caminhos de negociação. Na Europa, além das questões estratégicas, abrem-se processos de cuidadoso ajustamento no mundo socialista, muitas vezes refreados.

As dificuldades no plano global e no plano regional revelam também uma verdadeira e profunda crise do multilateralismo. Suas raízes não são novas. Praticamente, coincidem com o nascimento do sistema da ONU. As Nações Unidas nasceram para conter e encaminhar disputas isoladas entre Estados nacionais. A confrontação dos blocos de poder, que não aceitam as formas parlamentares como mecanismo de limitar suas ações, leva à utilização sistemática do mecanismo do veto e à virtual paralisia da Organização. De alguma forma, por mais que os países em desenvolvimento mostrassem a gravidade do abandono do multilateralismo, a comunidade internacional se acostumou a que, no universo das questões políticas e de segurança, a ONU se tenha transformado "com excessiva frequência, em palco de confrontações estéreis", como apontava o presidente Figueiredo em seu discurso perante à Assembleia Geral.

Não aceitamos essa tendência, verdadeiro passo atrás nas formas de convivência internacional, mas é um dado a partir do qual se desenha a crise do multilateralismo. Infelizmente, ela não para aí. Estão fora das Nações Unidas as negociações cruciais sobre controle de armamentos nucleares; praticamente, as crises regionais induziram a criação de mecanismos *ad hoc*, com resultados vários, e as Nações Unidas passam a funcionar como

distante e tênue véu legitimador de posições, sistematicamente desrespeitadas por quem tem força (os exemplos da Namíbia e do Oriente Médio são claros). As reivindicações dos países em desenvolvimento com vistas a promover mudanças no sistema econômico internacional não encontram modos de materializar-se nos foros multilaterais das Nações Unidas. O dado novo, e que se desenha com trágica nitidez nos últimos anos é a síndrome do "desprezo do multilateralismo". Bem ou mal, as Superpotências, sobretudo em matéria especializada, prestavam seus tributos ao multilateralismo e discussões significativas se produziam; em um ou outro ponto, registravam-se avanços. Ora, quando se fortalecem as razões do realismo político, desaparece o respeito pelo debate parlamentar, e o papel dos foros multilaterais é minimizado. Os exemplos mais flagrantes dessa atitude são, além do que se passa na área do comércio e do desenvolvimento, a recusa dos EUA em assinar a convenção do direito do mar, talvez um dos mais admiráveis trabalhos da diplomacia parlamentar no pós-Guerra, e, agora, a ameaça de alguns países ocidentais em se retirarem da Unesco. Neste caso, não quero discutir o mérito ou substância das críticas que se fazem ao organismo; algumas serão corretas. Mas não se trata de fazer uma avaliação escolar de um organismo que tem, evidentemente, defeitos e virtudes.

As mesmas preocupações se aplicam, *mutatis mutandis*, à atuação dos países socialistas nas Nações Unidas. Rigidamente organizados em bloco, aparentam às vezes ter preocupações propagandistas e instrumentais no plano multilateral, faltando-lhes o ânimo efetivamente negociador, enquanto lhes sobram os argumentos da retórica.

O multilateralismo, porém, se sustenta no diálogo entre Estados que serão diferentes em termos de poder, de ideologia, de política, e requer, é bem verdade, racionalidade e equilíbrio não apenas dos grandes, senão também dos mais fracos. Como as

diferenças são significativas no universo internacional, o diálogo é naturalmente demarcado por empecilhos e desconfiança. Mas, recusar a participação neste ou naquele organismo, por melhores que sejam as motivações concretas, prejudica o objetivo maior de tentar organizar, de forma mais justa e equilibrada, o sistema de nações.

A crise do multilateralismo tem outras dimensões. As resoluções se multiplicam, repetitivas e retóricas; proposições grandiloquentes perdem força política; faixas de convergência entre os diversos grupos regionais foram perdidas, diante de questões imediatas. O multilateralismo perde força e direção, o que coloca na ordem do dia a própria questão do destino dos organismos multilaterais na conjuntura conturbada em que vivemos.

A última dimensão da crise é a econômica. Também se compararmos o panorama em fins dos anos 70 com os dias de hoje, definimos com facilidade o processo de deterioração do relacionamento internacional. O comércio perde dinamismo; regridem os fluxos financeiros e de investimento para o Terceiro Mundo; aumenta o protecionismo; abandonam-se as tentativas de tratamento global da crise. A violência do aumento da taxa de juros marca claramente o que aconteceu. Não preciso lembrar os custos sociais da crise para os países em desenvolvimento, para o Brasil em particular. Registra-se um doloroso processo de bloqueio de expectativas de desenvolvimento e progresso. Cada um de nós sabe que a recuperação passa por imensos sacrifícios, cujos resultados ainda mal vislumbramos. Voltarei ao tema mais adiante, em capítulo próprio, procurando mostrar que um dos novos dados da realidade é justamente o fato de que, no último ano, na América Latina, tenta-se dar substância política ao processo de negociação econômica e à questão da dívida externa.

A definição das respostas brasileiras: fundamentos e princípios

Atuamos, nos últimos anos, em um panorama de crise. Em dois sentidos. Em primeiro lugar, a crise significou o agravamento de defeitos estruturais do sistema. Assim, no plano político, os mecanismos de ordem funcionaram mal, e a instabilidade no sistema aumentou. O bipolarismo foi reforçado, diminuiu o espaço para as ações criativas, já que as diplomacias estão paralisadas. No plano econômico, as interações internacionais que deviam prometer oportunidades para a criação de riquezas se convertem em fonte de constrangimento e dificuldades. Em suma, desenha-se, na política, a síndrome da precariedade da ordem internacional que nos obriga, a cada momento, a resgatar as condições mínimas de convivência internacional; no plano econômico, a síndrome da reversão de expectativas, com um sistema que funciona contra o que se espera dele. Há um segundo sentido para a crise, ligado a situações em que a tensão se transforma em conflito, ou em que o conflito se prolonga. Várias delas no período tiveram impacto imediato sobre o Brasil.

Revendo os últimos anos de ação diplomática, uma das indagações centrais da política externa brasileira foi como responder à crise, a partir de que princípios e posições? Que fatores considerar? Que instrumentos usar? Como isolar relações externas significativas do impacto da crise? Passo agora a examinar essas questões, começando pelos fundamentos e princípios da ação brasileira. Numa segunda etapa, apresentaria algumas das linhas de ação específica que consubstanciariam tais princípios.

Temos que partir, em qualquer expressão de nossa presença internacional, de uma compreensão do que somos. Não há outra linha mestra para a construção diplomática do que a da autenticidade nacional. E a autenticidade deve ser definida a

partir de elementos essenciais, permanentes, não de reflexos de circunstâncias de momento. A autenticidade não pode ser definida se tomamos em conta apenas parcelas da nacionalidade. É fundamental que aceitemos o país como ele é, com suas realizações e contradições, com suas virtudes e defeitos, limitações e potencialidades. Autenticidade se projeta no tempo. Não é só a necessidade presente; incorpora tradição e projeto, história e destino.

Não tocaria, aqui, em todos os aspectos que definem a autenticidade nacional. Somos um país complexo, de dimensões por vezes contraditórias. Temos de considerar que pertencemos, dentro da América Latina, aos cenários atlântico, platino, amazônico; que temos fortes raízes africanas que influem na definição da nacionalidade; somos um país que recebeu imigrantes dos mais variados cantos da Terra. Somos um país que não pertence exclusivamente nem ao Terceiro Mundo nem ao Ocidente, embora participe de ambos. É esta uma dicotomia que foi cuidadosamente elaborada neste período em numerosos textos e apresentações. É esta uma dicotomia central para a compreensão do processo diplomático brasileiro, já que permite entender a realidade e os valores que determinam opções e caminhos da diplomacia brasileira. Somos, finalmente, um país afeito à diplomacia e ao processo de soluções pacíficas de controvérsias, pois não tem sido outra a nossa tradição. Nossa política externa tem um estilo moderado, equilibrado, que combina dimensões realistas com vontade de transformação: não renunciamos ao nobre esforço de transformar e aperfeiçoar a ordem internacional, mas passamos da fase das expectativas utópicas.

É a partir do que chamo "autenticidade nacional" que se definiram as linhas mestras da ação externa do país. Foram aqui mesmo na Escola expostas em várias oportunidades, mas gostaria de recordá-las de forma sintética.

Em primeiro lugar, a adesão a princípios básicos da ética e do direito ao lado da defesa dos interesses nacionais permanentes. A melhor visão diplomática brasileira tem sido historicamente a defesa irrestrita dos princípios de convivência internacional, como a autodeterminação, a soberania, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o respeito aos tratados. Não existem fundamentos melhores que estes para a convivência internacional e, só com o respeito aos princípios, podemos articular a passagem de um mundo regido pelo poder para uma ordem em que a ética e o direito tenham papel fundamental. E, no caso brasileiro, não existem fundamentos melhores para a realização dos interesses nacionais no plano externo. Nossa adesão aos princípios não é retórica; não é artificial. Corresponde, em primeiro lugar, a uma consistente tradição de comportamento internacional. Depois, significa a consciência de que de nosso interesse que tais princípios efetivamente prevaleçam na relação entre Estados. Não encontramos incompatibilidade entre ética e interesse. Em nosso caso, não escolhemos soluções principistas por termos uma alma generosa ou por ingenuidade; não as escolhemos por farisaísmo. As formas mínimas de convivência supõem que palavras e ações se aproximem e que o comportamento dos Estados se torne, em consequência, previsível, confiável. Defender princípios e, quando, unilateralmente, se descobrem ameaças ao "interesse", violá-los, como vimos acontecer frequentemente, é aceitar o caos como padrão de ordem, o poder como único instrumento de convivência dos Estados, o que na realidade internacional que conhecemos seria prejudicial ao nosso país.

Num segundo ponto da definição das linhas mestras da política externa brasileira, surgem os vetores de ação: o universalismo, a dignidade nacional e a boa convivência. Discuti-los com os estagiários em minha conferência de 1979. Correspondem a linhas básicas de atuação da diplomacia brasileira, definidas pelo

presidente Figueiredo em seu discurso de posse. Significam uma retomada dos princípios e objetivos permanentes de nossa política externa, renovados, porém, e adaptados à conjuntura difícil que enfrentamos. Significam modernização do trabalho diplomático, lentes novas para ver o mundo e projetar o interesse nacional. Fomos fiéis ao que então se propôs – e aí já se anuncia um primeiro elemento para a construção da confiabilidade internacional do país. O universalismo é, como dizia, a solução necessária para absorvermos o impacto da mundialização do sistema internacional, em que todos os acontecimentos afetam, de uma forma ou outra, a todos os países. A ênfase no universalismo responde à consciência de que a complexidade do quadro internacional e a dificuldade de encontrar opções e caminhos fáceis exigiam o trato mais íntimo e mais abrangente com os inúmeros atores do sistema internacional. Universalismo não é uma aposta na quantidade de contatos, mas tem contornos claramente qualitativos; implica a aceitação de que a construção da ordem internacional se sustenta também na aceitação da diversidade, na busca permanente de conciliação de interesses antagônicos. Penso que cumprimos o objetivo do universalismo. De fato, o período foi marcado por ensaios significativos de abertura e de novos contatos. É importante, aliás, sublinhar que o sentido de abertura começa pelo nosso próprio continente: o presidente João Figueiredo visitou capitais latino-americanas que nunca antes tinham sido visitadas por presidentes da República. Mas, houve outros movimentos expressivos, na direção da África, da Ásia e do Oriente Médio. Lembraria não só as visitas presidenciais à China e países africanos, por exemplo, mas as minhas próprias a países como a Tanzânia, a Iugoslávia, a Arábia Saudita, o Iraque, a Índia, o Paquistão. Em todos os momentos, o universalismo foi permeado pela ideia da boa convivência. Poderia mostrar que, em cada uma das etapas da realização do universalismo, a cada encontro bilateral que se desenhou, inédito

ou renovado, a cada busca da melhor expressão multilateral, demos passos adiante na realização do interesse nacional. Não me refiro apenas a vantagens concretas ou objetivas que conquistamos, que existiram e foram significativas. Refiro-me aos ganhos para a estatura internacional do país. Temos perfil internacional de país confiável; temos perfil de país que busca formas e modelos equilibrados de convivência; que busca abrir espaço para o diálogo internacional; que se mostra disposto a lidar diplomaticamente com contenciosos. É sintomático que um dos atos inaugurais da diplomacia do governo do presidente Figueiredo tenha sido justamente a solução da controvérsia sobre Itaipu e que outras controvérsias não surgiram no período e nem sequer desconfianças e ressentimentos, apesar de termos enfrentado episódios delicados e situações carregadas de emoções. Quando podemos atuar e quando temos condições para atuar, defendemos invariavelmente formas de distensão. Assim, o terceiro vetor ou comportamento diplomático, a dignidade nacional, não significou simples defesa passiva diante de ameaças e dificuldades. Em nenhum momento, em nenhum gesto, foi colocada, por mínima que fosse, dúvida sobre a forma digna de defesa dos interesses nacionais. Na verdade, a diplomacia brasileira sempre esteve na linha avançada da defesa dos interesses nacionais. Fomos além disto. Dignidade significou, também, uma busca ativa de realizações no sistema internacional que traduzissem nossas aspirações e nossos objetivos.

Ao combinarmos os princípios e os vetores da ação externa, definimos os grandes objetivos da política externa brasileira: a diplomacia ao serviço da paz e do desenvolvimento. Distinguiria, em relação à paz, três atitudes fundamentais: i) a proposta de padrões de comportamento que fortaleçam as bases da paz; ii) a luta pelo desarmamento, especialmente o nuclear; iii) para situações de crise e conflito, a defesa de terapias em que o direito impere sobre a força e a diplomacia crie condições para que as soluções

sejam legítimas e perdurem. Essa atitude se reflete, de forma clara e insofismável, em todos os momentos em que fomos chamados a ter atuação mais direta (e, é claro, reflete-se na própria dinâmica de nossas relações bilaterais, hoje caracterizadas pela ausência de contenciosos significativos ou que não estejam enquadrados em processos negociadores). A atuação da diplomacia brasileira nos momentos de tensão entre Peru e Equador, na guerra das Malvinas e em suas sequelas, no apoio irrestrito ao Grupo de Contadora demonstra a coerência de nossos propósitos e nossa disposição de atuar quando podemos e quando nossa contribuição pode ser positiva.

Os objetivos de desenvolvimento e progresso do povo brasileiro são os objetivos da diplomacia brasileira: nas propostas doutrinárias, nos esforços multilaterais, na promoção do comércio e de serviços na defesa de nossos interesses contra medidas protecionistas. Procuramos sensibilizar para a gravidade da crise econômica internacional. Participamos das tentativas de discutir amplamente o sistema econômico internacional, como na reunião presidencial de Cancun. Abrimos o diálogo para que as formas novas de cooperação econômica prosperassem, como as que correm nas linhas Sul-Sul. Importantes entendimentos foram firmados com os EUA, com a CEE, e com países do Terceiro Mundo. Cooperamos em questões específicas do encaminhamento da dívida externa, e, mais recentemente, procuramos explorar a utilização de mecanismos diplomáticos para demonstrar a necessidade de modelos novos de tratamento da questão. Uma avaliação provisória dirá que tivemos expressivos êxitos na formulação de empreendimentos conjuntos, sucesso parcial na luta contra as tendências protecionistas, e uma imensa frustração no plano multilateral. O esforço novo, que se consubstancia no Consenso de Cartagena, talvez seja um foco multilateral não rotinizado e de vocação negociadora que quebre as perspectivas negativas e que atenda a reivindicações e propostas

que constituem hoje a plataforma mínima para restauração da vida sadia no sistema econômico internacional, mediante o estabelecimento de um diálogo construtivo entre os governos de países devedores e credores em busca de medidas efetivas para o alívio dos ônus do endividamento e a criação de condições para a retomada do crescimento econômico pelos países endividados.

Faria, ainda, duas ordens de considerações sobre os fundamentos da posição brasileira. Em primeiro lugar, acredito que, de um lado, os princípios e fundamentos que enunciei correspondem à melhor definição do que somos, à melhor pauta para a defesa dos interesses nacionais. Correspondem ao que a nação quer do sistema internacional. Tem raízes históricas e estruturais. Quando dizemos, por exemplo, que somos ao mesmo tempo parte do Terceiro Mundo e do Ocidente – e agimos em consequência – estamos reconhecendo valores e realidades permanentes de nosso perfil externo. Esses princípios e fundamentos, porém, conformaram uma ação política que foi sintonizada com a conjuntura interna brasileira. Neste período, o Brasil viveu duas questões centrais: a crise econômica e o processo de abertura democrática. Do ponto de vista da política externa, tínhamos que, em relação à economia, propiciar alternativas, como as que nasceram do aprofundamento dos contatos com o Terceiro Mundo (contatos estes, note-se, que são altamente interessantes para o Brasil do ponto de vista tanto econômico quanto político), defender posições, como as que lançamos em Cartagena, que pudessem trazer benefícios ao processo de retomada do desenvolvimento e organizar, ao mesmo tempo, um diálogo fluido e responsável com os países industrializados. Em relação à política, os avanços democráticos tinham que, inicialmente, ser traduzidos em posições doutrinárias; a ideia democrática se torna, de fato, uma das peças que articula o discurso diplomático brasileiro. De outro lado, o avanço democrático significa abertura

de novas direções de diálogo, especialmente no hemisfério, e que foram exploradas (sempre com a preocupação de não implicar, de forma alguma, interferências na jurisdição interna dos vizinhos). Finalmente, estou certo de que, quando preconizamos pluralismo e tolerância no âmbito externo, estamos atuando harmoniosamente com movimentos na mesma direção no plano interno e, portanto, facilitando os esforços desenvolvidos pelo presidente Figueiredo para atender aos reclamos da sociedade brasileira.

A consolidação da democracia muda a face externa do país. Traz ganhos diplomáticos. Reforça as bases internas de nossa política; reforça, consequentemente, as nossas posições negociadoras e nossas condições de diálogo internacional. É claro que a dinâmica democrática significa, também, tarefas adicionais para a diplomacia: mais setores se fazem ouvir e apresentam interesses e reivindicações. Significa maior participação no processo de relações exteriores, tanto de parte do Congresso quanto da opinião pública em geral. Vejo esses desenvolvimentos como positivos, desde que ordenados pelos processos democráticos constitucionais. Estamos preparados, enquanto instituição, para mais trabalho e para mais participação. De fato, acredito que, entre os ganhos permanentes da diplomacia do governo do presidente Figueiredo, está o amadurecimento da política externa, em termos de conceitos e em termos de atitude. Houve uma preocupação específica do Itamaraty de dar contornos precisos e medidos à linguagem diplomática; a cada movimento, buscou-se a conceituação adequada; os princípios foram apresentados com clareza, seus desdobramentos não foram escamoteados, mas não foram simplificados em sua aplicação, pois não agimos em um mundo abstrato, mas em um mundo real em que as gradações são de essência. De outra parte, houve amadurecimento de atitudes: temos hoje naturalidade no diálogo diplomático, somos capazes de ouvir opiniões discordantes das nossas, rebatendo-as no melhor espírito democrático; utilizamos

variados instrumentos nesse exercício: em primeiro lugar, foram as consultas políticas que mantive não só durante encontros bilaterais, mas aproveitando também a oportunidade que a Assembleia Geral das Nações Unidas proporciona (foi, aliás, neste foro, dentre outros, que mantive encontros regulares com o secretário de Estado dos EUA e iniciei a prática de contatos com o ministro do Exterior da União Soviética); em segundo lugar, foram as reuniões anuais de planejamento político, que ampliamos e sistematizamos nos últimos cinco anos (foram encontros úteis para apresentar as nossas perspectivas e análises a parceiros importantes, como os EUA, a Alemanha Federal, o Canadá, a Grã-Bretanha e a Argentina, criando espaços e formas novas de entendimento); finalmente, mencionaria a crescente utilização de mecanismos de consulta para discutir a extensa temática das Assembleias Gerais das Nações Unidas, que, a rigor, constituem ocasião para ampla troca de impressões sobre a conjuntura internacional. Em suma, a controvérsia não nos atemoriza, não reduzimos o mundo à dialética simplista do amigo e do inimigo, própria de concepções dogmáticas e esquematizadoras. Aumentamos a capacidade brasileira de distinguir nuances e identificar matizes. Trocamos, também com naturalidade, visitas com lideranças de nações que veem o universo internacional com olhos diferentes dos nossos, mas com quem podemos encontrar pontos comuns, às vezes em termos de comércio ou de cooperação científica e técnica que podem contribuir para melhor entendimento entre as nações e para o benefício mútuo. Com países amigos da América Latina, as oportunidades são frequentes e o descontraimento e a confiança nos levam, muitas vezes, à troca de informações e ao entendimento pelo telefone.

A definição das respostas brasileiras: linhas de ação

Quando passamos da apresentação dos princípios para a definição das linhas de ação externa, temos de considerar, de imediato, dois fatores:

i) o sistema internacional, em seus movimentos de tensão e distensão, em seus movimentos de retração econômica, nos afeta profundamente; quando afirmei que o sistema está em crise, defini o do ponto de vista brasileiro, e, em geral, dos países do Terceiro Mundo; "sofremos" a tensão político-militar, não a criamos, "sofremos" a alta de taxa de juros, não a estimulamos; "sofremos" com as dificuldades do multilateralismo, sem termos a capacidade de diminuí-las significativamente; e assim por diante;

ii) por outro lado, não temos instrumentos suficientes para obter que processos de distensão prevaleçam nas relações Leste-Oeste e nas crises regionais, ou para que se estimule a economia internacional. A contraposição dos dois fatores não traz qualquer novidade, mas leva à definição da atitude diplomática, do estilo de atuação que escolhemos. O que a caracteriza?

Diria, inicialmente, que é a necessidade de uma visão realista e sóbria do sistema internacional. Não podemos fazer política externa que fosse só retórica, enunciasse proposições utópicas que se desmoralizariam diante da inexiquibilidade. Também seria contraditório com o que somos entreter sonhos de potência e caminhar as trilhas das tentativas hegemônicas. Não temos instrumentos para tanto, não é nossa índole o expansionismo, nem tampouco o nosso projeto diplomático. Assinalo, de passagem, que, na América Latina, dá-se um fenômeno curioso: éramos supostamente "temidos" enquanto os nossos laços com os

vizinhos eram frouxos, de pequena densidade, e as interpretações de nossa conduta externa podiam ser alimentadas por mitologias e mistificações. Hoje, quando a aproximação é maior, quando os laços concretos se ampliam a cada dia, quando o fluxo de visitantes aumenta, a compreensão do Brasil e de sua política externa se torna compatível com a realidade.

Para nós, a coerência entre propósitos e ação e a busca consistente de modalidades de cooperação são nossos verdadeiros instrumentos de fortalecimento de presença internacional. Para influenciar positivamente os acontecimentos, nosso melhor trunfo é a criação da confiança, não a pressão e a força. Importantíssimo é, também, o trabalho de criar, com nossos parceiros, padrões novos de relacionamento.

Tocaria, agora em alguns aspectos das crises de natureza política. Já apresentei os princípios que orientaram a definição de posições e ações específicas. Não escolhemos, porém, o absolutismo abstrato dos princípios, mas procuramos aproximar a prática diplomática a eles tanto quanto politicamente possível. Daí o fato de que, em relação a certos acontecimentos regionais, fomos muito mais ativos do que em relação a outros, mais distantes ou em relação aos quais nossa influência seria nula. Não vou reapresentar nossa posição nas questões do Oriente Médio, da África Austral, da América Central, das Malvinas. Mas chamaria atenção para alguns aspectos que têm de ver com a maneira brasileira de lidar com esses problemas, tais como:

i) apresentamos posições de princípios na medida em que representavam claramente a melhor e mais coerente afirmação do direito internacional;

ii) defendemos as posições de princípio porque se sustentavam, também, em bases políticas legítimas,

retratadas, em regra, pelo consenso da comunidade internacional;

iii) as posições que defendemos, exatamente porque traduziam aspirações legítimas, são as que prometem o melhor caminho para a paz duradoura nas diferentes regiões;

iv) tivemos o cuidado de modular as nossas relações bilaterais de acordo com as posições de princípio;

v) não tivemos nenhum gesto que, em qualquer das crises regionais, representasse agravamento da situação. Agimos com clareza e, se examinarmos a atitude brasileira, em relação à África Austral ou Oriente Médio, não acredito, por exemplo, que, salvo os que têm interesse específico, neguem que o melhor caminho para a independência da Namíbia é o cumprimento da resolução 435; neguem que uma solução durável para a intrincada questão do Oriente Médio passa pela devolução dos territórios ocupados por Israel e pela autodeterminação palestina. É lógico que não podemos influir decisivamente no resultado e no encaminhamento das questões. Às vezes, sequer as Superpotências o conseguem. Fomos, todavia, fiéis aos nossos postulados. Ao defendermos as soluções que defendemos, ajudamos a que ganhassem legitimidade e influência política; ao preconizarmos que se isolassem, nos quadros regionais, as formas de tensão, contribuímos, no fundo, para a viabilidade de soluções legítimas e por isso permanentes.

É claro que, em situações de crise em que tínhamos condições mais efetivas de atuar, nossos objetivos de conciliação e

harmonização de interesses se evidenciaram. Ao lado de Chile, da Argentina e dos EUA, cumprimos o papel de países amigos na crise entre Peru e Equador, e obtivemos que não escalasse; na trágica Guerra das Malvinas, nossa atitude foi sempre a de buscar pontos de encontro em conflito de países amigos, atitude que continua, agora, quando, com o governo suíço, voltamos a participar de esforços de conciliação entre a Argentina e a Grã-Bretanha.

A segunda dimensão de ação estava ligada à realização dos vetores do universalismo e da boa convivência. São sustentáculos da política de paz e desenvolvimento que adotamos. Para realizá-los, havia duas condições. A primeira envolvia o próprio prestígio de nossa ação diplomática, a partir de suas raízes nacionais. A segunda seria a de implementar uma ação externa tal que a trajetória de criação de confiabilidade internacional fosse indisputada.

Não farei, agora, avaliações subjetivas, mas creio que a condição do prestígio diplomático foi alcançada plenamente no período. Vejo sinais claros, e um dos mais significativos é o consenso que se forma em torno das linhas mestras da política externa, tanto na opinião pública quanto em nossos meios políticos. Um dos elementos expressivos desse consenso é o apoio, praticamente unânime, das correntes políticas às orientações centrais do trabalho diplomático. Houve críticas, em regra torneadas por sinceras preocupações. Respeitamo-las invariavelmente, mas ficaram, em sua maioria, restritas a círculo de expressão limitada. Não acredito que tenham criado raízes sólidas. Para um país que não tem excedentes de poder, o consenso e unidade na defesa do interesse nacional se tornam a sua força. A unidade moral de propósitos – não imposta, mas tecida democraticamente – é matriz sólida de realização de nossos objetivos.

Nada simboliza melhor a unidade de propósitos que o fato de ter-se o presidente Figueiredo engajado pessoalmente no

trabalho diplomático. Não apenas como formulador e responsável, em última instância, pelas diretrizes e planos de ação, mas como participante ativo do processo diplomático. As viagens que fez e as visitas que recebeu desempenham papel estratégico na definição da presença internacional do país. Significam que os compromissos brasileiros adquirem solenidade e força ainda maiores. O desenho de nossos objetivos se torna ainda mais claro porque, a cada passo de sua realização, a chancela presidencial se impõe. Os ganhos diplomáticos foram expressivos. A agilidade do diálogo que hoje mantemos com os nossos vizinhos latino-americanos, por exemplo, é sem dúvida um dos resultados palpáveis e permanentes do engajamento diplomático do presidente João Figueiredo. A confiança que conseguimos, tanto nas Américas quanto com os países do Ocidente desenvolvido, foi reforçada pelos contatos presidenciais. A abertura africana se solidificou com a viagem presidencial à África, assim como a asiática, com suas visitas à China e ao Japão. Em nenhum momento, se fez demagogia para efeitos internos com o que era um esforço de interesse nacional nas relações com outros países.

Como indiquei, a segunda preocupação que se teve ao definir as linhas de ação estava ligada à articulação de instrumentos diplomáticos, multilaterais e bilaterais, adequados aos nossos objetivos. No campo multilateral, diante da crise do multilateralismo, a primeira e necessária atitude é a de prestigiar os foros. Deixar claro que os consideramos como ponte necessária para a construção, mais democrática e justa, da ordem internacional. Um dos momentos altos de nosso esforço de prestigiar o multilateralismo se dá justamente com a presença do presidente João Figueiredo nas Nações Unidas. Recolhi de seu discurso na ocasião duas importantes conceituações:

> *O Brasil reitera seu compromisso de, com os demais países-membros, fazer das Nações Unidas um verdadeiro centro*

> *de harmonização das ações dos Estados. Não hesito em conclamar todos os governos aqui representados a que observem estritamente, no âmbito internacional, os propósitos e princípios que orientem a nossa Organização.*
>
> *É crucial o papel das Nações Unidas na luta contra o conformismo, a intransigência e as ambições de vitória absoluta. Só nesta Organização pode gerar-se a convivência democrática entre os Estados.*

Outro exemplo significativo de prestígio que procuramos emprestar ao multilateralismo é a eleição por unanimidade de um brasileiro ilustre, o embaixador João Clemente Baena Soares, ao cargo de secretário-geral da Organização dos Estados Americanos. As peculiaridades da OEA, que congrega países com dimensões diversas, embora ligados por fortes tradições, tornam o desafio de renovar a confiança na Organização tarefa de alta magnitude. Tarefa indispensável num momento em que, em todos os planos, carecemos de mecanismos flexíveis para a superação de controvérsias e dificuldades. Participamos dos ensaios mais significativos de articular ações multilaterais novas que respondessem ao desafio da crise econômica nas reuniões de Cancun e Cartagena. O tema merecerá capítulo próprio, adiante, nesta exposição. No campo multilateral, indicaria que o discurso que acabo de fazer na Conferência de Desarmamento, em Genebra, reafirma a linha continuada de participação ativa do Brasil nos esforços pelo desarmamento.

A diplomacia bilateral deu passos significativos. Já delineei os princípios que a orientaram. Assim, de forma sintética, daria, neste momento, indicações sobre as diretrizes que definiram nossa aproximação com os diversos blocos regionais. Faço a ressalva de que uma das determinações centrais de nossa diplomacia regional é justamente a de não aceitar simplificações que uniformizem os países e os interesses. A diplomacia regional, se parte de

conceituações globais, só se realiza através de uma compreensão adequada de cada passo bilateral efetivo. Cada relacionamento deve ser buscado pelo que vale em si, pelo que serve aos interesses do Brasil e de seu parceiro, e não para aplicar equações "globais" de interesses brasileiros. Em cada caso, a densidade e o volume podem variar, conforme as circunstâncias de fato, mas o espírito e a atitude são as mesmas.

Neste sentido, diria que, na América Latina, a diplomacia brasileira buscou três objetivos: o reforço do relacionamento bilateral, sobretudo através de diálogo no mais alto nível, a defesa do descontraimento e das práticas conciliatórias, e, finalmente, a tentativa de explorar mecanismos de ação conjunta. Lembraria, como paradigmas da política externa, a solução do contencioso sobre Itaipu; a ação conjunta em matéria de dívida externa; a implantação de formas de cooperação com o Suriname; o desenvolvimento de contatos com os grandes países do Norte de nosso subcontinente ao nível dos que tradicionalmente mantemos com os do Sul; a correção e o equilíbrio por todas as partes reconhecidas em difíceis episódios.

Com o ocidente desenvolvido, construímos novos patamares de diálogo, e aqui, também, o intercâmbio de visitas presidenciais é decisivo. Dois objetivos foram alcançados: as relações são hoje claramente iguais, e conversamos e nos entendemos com nossos parceiros desenvolvidos de forma franca, com base em respeito mútuo, sobre qualquer tema do relacionamento; demos passos adiante significativos no que tange à consulta política, e a troca de informações e diagnósticos se faz sem restrições e com franqueza. Assim, esvaziou-se o conteúdo do relacionamento com as potências ocidentais de qualquer sentido de condescendência, de conselho paternalista. Temos o que dizer e o que contribuir. As linhas de coincidência, que tocam temas essenciais do relacionamento internacional, são apresentadas e discutidas a partir de aceitação

de nossos valores e de nossos interesses. Quando há divergências, a disposição para encontrar fórmulas de superá-las é constante.

Em nosso relacionamento com os EUA, cuja importância política e econômica é desnecessário ressaltar, realizamos plenamente esse diálogo, fundado na igualdade e no respeito mútuo. As relações bilaterais ganharam mesmo densidade nova, em boa parte graças ao entendimento que alcançaram, em seus contatos, os presidentes João Figueiredo e Ronald Reagan. Um dos bons legados do período foi a criação de cinco grupos de trabalho, sobre variada temática, definidos quando da visita do presidente Reagan ao Brasil, e que serviram a que déssemos sentido mais claro e sistemático a inúmeros aspectos da cooperação bilateral.

O relacionamento com os países africanos ganhou, neste período, qualidades novas. Intensificaram-se, de forma notável, os contatos governamentais e não governamentais com os nossos vizinhos atlânticos. O conhecimento das diferentes realidades africanas por brasileiros, e da realidade brasileira por africanos, se aprofunda. Missões técnicas e comerciais se tornam parte do cotidiano do nosso relacionamento. De outra parte, o diálogo político ganha novos contornos e mais profundidade na medida mesma em que a confiança mútua se fortalece. Marco histórico desse processo é a visita do presidente Figueiredo à África.

Na Ásia, fronteiras novas foram abertas e o relacionamento ultrapassou a "margem japonesa". É bem verdade que as relações com o Japão foram acompanhadas com cuidado e se aprofundaram no período. Mas, o que talvez tenha melhor marcado o período são os passos em direção à China, ao Paquistão, à Índia e aos países da ASEAN. O potencial de intercâmbio econômico, científico e técnico, cultural, com os países asiáticos é imenso: as bases para explorá-los estão lançadas e alguns empreendimentos importantes, especialmente com a China, estão delineados.

Com o Oriente Médio e Norte da África, desenharam-se novas modalidades de aproximação. As ligações, já bem estabelecidas, com vários países da região, ganharam em densidade. Pela primeira vez, um presidente brasileiro visita países da área, e, em minhas visitas à Arábia Saudita e ao Iraque, inaugurei um tipo de diálogo que espelhava um alto nível de relacionamento.

As relações com os socialistas europeus orientais se centraram na preservação das linhas básicas de cooperação econômica, e no cuidadoso respeito aos princípios de não ingerência que demarcam todas as formas de intercâmbio que com eles temos. Significativo terá sido o ensaio de novos passos na direção de diálogo político, ainda limitado pela rigidez e ortodoxia das posições socialistas. O sentido de "bloco" do comportamento internacional socialista é notório. De qualquer modo, na medida mesma em que nos estamos tranquilamente convencidos de nossas posições, e confortáveis em matéria de segurança, não vejo porque não irmos adiante e explorarmos novas potencialidades de relacionamento com a Europa Oriental.

O tratamento diplomático da dívida externa: posições brasileiras e o consenso de Cartagena

Como indiquei, um dos traços marcantes da conjuntura, e, mais especialmente, dos últimos doze meses, foi o agravamento da questão da dívida, dramatizada pelo aumento das taxas de juros no mercado internacional, e, de outro lado, como resposta, o início de movimentação diplomática latino-americana que procurava dar tratamento político às questões do endividamento. O processo culminou na Reunião de Cartagena, sobre a qual gostaria de tecer alguns comentários.

A – As iniciativas anteriores a Cartagena

A reunião de Cartagena não foi ato isolado, mas a sequência de iniciativas políticas sobre a questão do endividamento externo, levadas a efeito, nos últimos anos, por países latino-americanos. De fato, a reunião se inseriu no contexto da movimentação que se realiza com vistas a sensibilizar os governos das nações desenvolvidas para a gravidade da crise econômica internacional, que se traduz em dificuldades financeiras dos países em desenvolvimento do continente. Essa movimentação se tem desdobrado em múltiplos foros, tanto de natureza global quanto regional e os de caráter especializado, como o FMI.

O antecedente mais próximo e significativo da ação da América Latina em seu conjunto foi a Conferência Econômica Latino-Americana, realizada em Quito em janeiro de 1984, da qual resultou a aprovação de Declaração e Plano de Ação, que preconizam maior esforço de cooperação entre os países da região e enunciam parâmetros gerais para orientar os processos de renegociação da dívida por cada país latino-americano.

A reunião de Cartagena está claramente relacionada, em particular, com a ação política brasileira, desenvolvida pessoalmente pelo presidente João Figueiredo, o qual em seis ocasiões recentes emitiu importantes pronunciamentos sobre questões econômicas internacionais:

1. o discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1982;

2. a Declaração de Cancun, firmada em conjunto com o presidente De La Madrid quando da visita presidencial ao México, em abril de 1983;

3. a mensagem enviada aos chefes de governo dos Sete Grandes, quando da Reunião de Williamsburg, em junho de 1983;

4. a declaração brasileira com expressão de preocupação diante da elevação da taxa de juros, de 9 de maio último;

5. a declaração feita em 19 de maio último, junto com os presidentes da Argentina, México e Colômbia, de cujos termos decorre a iniciativa de Cartagena;

6. a mensagem de sete países latino-americanos aos "Sete Grandes", reunidos em Londres.

A reunião de Cartagena deu, assim, continuidade a um movimento político que vem de antes, e que em seus episódios mais recentes apresentou certas características novas:

1. o foco crescente sobre a questão da dívida;

2. a conjunção do esforço brasileiro com as posições de outros chefes de governo da América Latina;

3. a indicação de que existe necessidade de que se criem formas novas de diálogo sobre a dívida, a nível de governo e a nível de grupos financeiros.

B – O contexto da Reunião de Cartagena

O desenvolvimento da ação política, que desemboca em Cartagena, deve ser visto em contexto amplo, tanto econômico quanto político. Alguns elementos centrais para a compreensão do contexto da Reunião podem ser mencionados.

I. A situação econômica

A situação econômica apresenta sinais contraditórios. Globalmente, são fatores positivos: a recuperação dos EUA, a redução da inflação no mundo desenvolvido, certa reativação do comércio internacional e a relativa tranquilidade no mercado petrolífero. A tais fatores se contrapõem, contudo, elementos de instabilidade e inquietação, como a impressão de certa precariedade na recuperação norte-americana, a persistência de altos níveis de desemprego, o protecionismo crescente, e o nervosismo nos meios financeiros, em decorrência, em grande parte, de dificuldades enfrentadas internamente nos EUA por alguns grandes bancos. Elemento importante a suscitar dificuldades é, naturalmente, o alto nível das taxas de juros, agravado pelo risco de novas elevações em decorrência do déficit orçamentário dos EUA. Esse panorama se agrava pelos riscos de possível tendência à queda do dólar diante dos inusitados déficits comerciais dos EUA, o que, por sua vez, pode gerar novas pressões altistas sobre a taxa de juros, diante de tentativas de sustentação da moeda norte-americana.

Essa apreciação sumária revela um panorama difícil, pleno de incertezas, e com eventuais consequências danosas para o interesse nacional, que podem até prejudicar o êxito do ajuste que vamos conseguindo até hoje. É natural que se procurem, por todos os meios, bloquear as linhas de dificuldades, justificando-se, assim, o movimento político iniciado. As dificuldades exigem "reflexão comum" das partes envolvidas, já que todas, sem exceção, estão ameaçadas, de forma diferenciada, pelo agravamento do processo de crise.

II. O quadro político

Como resposta às dificuldades econômicas, no plano político vem ocorrendo nítida intensificação da interação entre os governos de países devedores e credores:

1. os pronunciamentos latino-americanos dos últimos meses tiveram repercussão interna e internacional, e mereceram acolhida positiva em importantes setores dos países credores, como a grande imprensa e mesmo certos meios financeiros;

2. essa movimentação trouxe à tona com ímpeto a crescente consciência da necessidade de consideração mais ampla e integrada, entre devedores e credores, da problemática da dívida;

3. as declarações dos presidentes latino-americanos levaram os "Sete Grandes", mal ou bem, a, pela primeira vez em suas discussões, durante a Cúpula de Londres, privilegiar o problema da dívida e dar alguns sinais positivos, ainda que o tenham feito sem responder plenamente à mensagem.

O fato relevante, de tudo isso, é que, de uma maneira ou de outra, embora os "Sete Grandes" não tenham desde logo aceito engajar-se em um novo tipo de diálogo com os devedores, na prática estão sendo compelidos a pelo menos uma troca implícita de "recados". E, mais, embora reafirmem a validade de sua estratégia, o Comunicado de Londres deixa claro indiretamente que os governos credores admitem um papel na condução geral do tema, inclusive ao mencionarem seu apoio a reescalonamentos plurianuais.

Diversas manifestações emitidas por alguns grandes bancos, somadas ao conteúdo – implícito que seja – das deliberações de Londres deixaram claro, em suma, que há campo para a obtenção de ganhos pelos devedores através de uma atuação conjunta no plano político. Essa percepção é confirmada por variadas fontes, a menos importante das quais não é a grande imprensa internacional, que seguidamente se tem manifestado sobre o assunto, inclusive por meio de editoriais.

C – Os objetivos da reunião: posição brasileira

Essencialmente, a reunião objetivava assegurar a continuidade do processo de atuação política pelos países latino-americanos sobre a questão da dívida.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

1. na linha da "Declaração dos Quatro" e da Carta aos "Sete Grandes", prosseguir com o esforço de chamamento dos países credores à reflexão e ao diálogo sobre a questão do endividamento latino-americano;

2. dar, igualmente, seguimento à pressão no que diz respeito às altas taxas de juros;

3. permitir uma troca de ideias inicial sobre aspectos gerais e parâmetros básicos da questão da dívida;

4. permitir, igualmente, troca de ideias sobre determinadas ações suscetíveis de serem levadas avante mediante gestões conjuntas junto a setores determinados do lado credor.

A reunião de Cartagena procuraria, sobretudo, assegurar continuidade ao processo político em torno da dívida.

O resultado de levar à constituição de um mecanismo informal de consultas que, sem qualquer burocracia ou rigidez, serviria de moldura para o intercâmbio de ideias e a realização de contatos, onde cabível e necessário, tanto no plano político-diplomático quanto entre setores técnicos. A configuração de semelhante mecanismo será feita com todos os cuidados necessários para deixar claro não se tratar de qualquer iniciativa relacionada com "cartel de devedores" ou esquemas de renegociação coletiva de dívidas.

D – Os resultados de Cartagena

Importa sublinhar que não houve, em qualquer momento, divisão dos participantes em duas correntes, uma moderada e outra radical. Ao contrário, as diferenças de enfoque foram mínimas e o consenso se formou rapidamente, e com evidente solidez. O documento negociado representa efetivamente um alto momento da solidariedade regional e exprime, a nosso ver, sem reservas, a vontade política, amplamente sintonizada, dos países presentes em Cartagena.

Na análise do documento propriamente, é de ressaltar que ele marca o esgotamento da fase declaratória sobre a problemática do endividamento externo, e representa, assim, um importante avanço no processo de atuação política dos países latino-americanos sobre a questão, pois:

a) recolhe de maneira realista, objetiva e pragmática, um conjunto integrado e coerente de princípios políticos e proposições concretas sobre o tema;

b) os princípios políticos expressam com ênfase, mas sem contundência ou acrimônia, a tese básica da necessidade de corresponsabilidade entre devedores e credores na solução da questão do endividamento;

c) as proposições concretas representam um importante avanço ao alinhar, pela primeira vez em documento de caráter político, propostas específicas de medidas voltadas para, entre outras coisas:

1. a redução das taxas de juros e outros encargos cobrados aos devedores;

2. a adequação do serviço da dívida à capacidade de pagamento de cada país;

3. a renegociação a longo prazo;

4. a revisão dos critérios de condicionalidade do FMI.

Ademais dos progressos acima resumidos, Cartagena teve como expressivo resultado a clara e forte manifestação da vontade política dos países latino-americanos de continuarem a manter-se em contato, de modo a poder atuar em conjunto sobre a questão da dívida em seus aspectos gerais. Essa manifestação resultou na decisão de:

a) manter em funcionamento, embora sem criar nova organização ou entidade burocrática, um mecanismo de consulta e seguimento regional para a promoção do diálogo com os governos de países credores, os organismos financeiros multilaterais e os bancos privados;

b) expressar a conveniência de que os governos dos países credores celebrem "um encontro" com os governos latino-americanos para uma "reflexão conjunta sobre os múltiplos aspectos e consequências econômicas, sociais e políticas do endividamento, tendo em conta a necessidade de buscar uma solução para a carga excessiva que ele acarreta...";

c) realizar em Buenos Aires, antes da próxima Assembleia Anual do FMI – Banco Mundial, nova Reunião para avaliar as opções que derivem de Cartagena.

Em suma, as ações e movimentos no plano político não visam a substituir-se aos entendimentos concretos a cargo das autoridades econômico-financeiras. O que se desejou foi examinar questões atinentes ao contexto econômico global e aos princípios e parâmetros que, explícita ou implicitamente, constituem o quadro geral em que se desenrolam as negociações financeiras concretas,

com vistas a tornar esse quadro mais propício à retomada do crescimento dos países em desenvolvimento e à própria expansão da economia internacional, no interesse de todas as Partes.

Conclusões

Uma diplomacia não deve ser julgada por atos isolados ou avaliações fugazes. A cada movimento e a cada ação, a cada definição doutrinária, é preciso saber se é realmente representativa e se consegue graus de eficácia suficientes. As atividades diplomáticas incorporam valores e interesses. Procuramos fazer a diplomacia necessária ao país, adequada às circunstâncias de uma conjuntura difícil e, ao mesmo tempo, representativa de nossos valores e de nossa visão de mundo. Não nos permitimos ações gratuitas, destituídas do sentido político de defesa externa do interesse nacional.

No plano da eficácia, procuramos, de um lado, a análise cuidadosa das oportunidades e das possibilidades de projeção dos interesses. Afinamos, neste diapasão, os instrumentos de presença internacional, que compõem, muitas vezes, as orientações do diálogo político. Por exemplo, a promoção comercial se modernizou e proporciona, hoje, informações rápidas e completas, com pleno uso dos mais modernos recursos da informática na mais vasta gama de setores brasileiros com interesses econômicos externos; naqueles países onde cabível e conveniente, tem-se dado apoio político, em todos os níveis, inclusive os mais altos, a operadores brasileiros no comércio de serviços e de bens; neste processo específico, procurou-se atingir mais do que a mera eficácia no atendimento das necessidades empresariais, mas dar sentido plenamente democrático ao diálogo com um dos setores-chave para a construção nacional; a cooperação técnica se expandiu e se tornou um ponto decisivo nas relações que temos com os países em desenvolvimento, já que consolidamos a nossa posição

de prestadores de assistência; a difusão cultural, especialmente na América Latina e na África, tem sido instrumento poderoso para criar laços novos com os vizinhos, de forma permanente. Acompanhando o vigor da aproximação com novos parceiros, foram criados departamentos especializados para a África, para a Ásia e para o Oriente Próximo: a área de ciência e tecnologia e cultural também foi desmembrada, em consonância com as características novas que o setor observou. Estou certo de que muito mais poderemos fazer quando tivermos os recursos correspondentes que, hoje, são necessariamente modestos por motivos notórios que afetam todo o país.

Pessoalmente, acredito no trabalho e na dedicação profissional mais do que na sabedoria dos organogramas. Se podemos atingir as metas e objetivos que nos propusemos, certamente o valor pessoal dos funcionários do Itamaraty deve ser reconhecido em primeiro lugar. A complexidade, porém, das tarefas novas exigiu que se fizesse uma reforma de profundidade na estrutura do Ministério, que se mantinha, com pequenas alterações, algumas só de denominação, há mais de vinte anos. No período, as relações internacionais se alteram profundamente, e se altera também, de forma profunda, a própria presença do Brasil no mundo, e a do Itamaraty no cenário da burocracia brasileira. Por que somos um corpo institucional ainda relativamente pequeno, enfrentamos, com soluções razoáveis, dois problemas de organização que emergiram nesse período: a concentração de funções na Secretaria-Geral e no Gabinete e a dificuldade de coordenação de atividades que se multiplicavam a cada dia. Tornou-se, porém, urgente dar resposta institucional adequada e definitiva aos problemas. A chave da solução foi a criação de Subsecretarias, política, econômica, de coordenação e administração, como nível intermediário, porém ágil, coordenado e descentralizante, entre a Secretaria-Geral e os departamentos especializados. Esta modificação não a fiz de

afogadilho nem pelo gosto de modelos abstratos ou raciocínios *a priori*, mas induzindo-a de longa vivência, principalmente de quatro anos como secretário-geral e mais de cinco como ministro de Estado. Espero que sirva bem a meus sucessores.

Acredito que, desta forma, voltando em certa medida a uma tradição do Itamaraty, que dividia as chefias nas grandes áreas de política, economia e administração, poderemos modernizar a estrutura, dar-lhe mais equilíbrio. As formas de coordenação da atividade diplomática, resposta necessária à complexidade crescente do que fazemos, ficarão bem delineadas, com a comissão geral de coordenação, presidida pelo secretário-geral e composta dos subsecretários, e de comissões setoriais. Haverá também um subsecretário voltado permanentemente para essa tarefa. O modelo tem, a meu ver, vários efeitos positivos: permitirá que o secretário-geral abandone o trato diário dos assuntos burocráticos e funcione efetivamente como o principal assessor, para os temas de substância, do ministro de Estado; estará plenamente liberado também para as funções de substituição do ministro, uma vez que, daqui para a frente, só aumentará a agenda de visitas internacionais; permitirá que se crie uma cadeia de transmissão permanente da sensibilidade e da orientação dos escalões superiores em direção aos departamentos e divisões (o sentido do "colegiado" da orientação, por outro lado, trará benefícios em termos da própria dinâmica de participação no processo decisório); finalmente, sublinharia que o modelo permitirá a *descentralização* das atividades do Ministério, com atribuição maior de responsabilidades às diversas áreas, dado inclusive o nível alto da chefia direta que se instituirá. Em suma, coordenação e descentralização são os conceitos-chave que orientaram a reforma de estrutura. São conceitos que respondem, diretamente, à ampliação e à complexidade crescente das tarefas e funções de uma chancelaria moderna.

Finalmente, gostaria de reiterar que a necessidade de sermos eficazes nunca obscureceu, para nós, o fato de que, no exterior, defendemos valores e uma visão de mundo. A autenticidade nacional e o sentido de permanência não são escolhas para o diplomata: são requisito essencial de seu trabalho. Assim, na articulação de nossa política externa, procuramos ser fiéis ao que somos. Orgulhamo-nos de uma defesa imaculada do interesse nacional. Procuramos fazer que a atividade diplomática sirva de ponto de união de brasileiros, de coesão política e social, e não a interesses localizados e setoriais. Procuramos que, em cada ação, se respeitem os objetivos de longo prazo, conformados pela perspectiva de paz, desenvolvimento e democracia.

Por tudo que fizemos e por tudo que procuramos fazer, tenho certeza de que a diplomacia brasileira foi fiel à nossa história e ao nosso povo, à presente e às gerações futuras.

***

A definição das respostas brasileiras: balanço sumário de atividades

Em complemento à exposição sobre as *linhas de ação* da diplomacia brasileira, creio ser útil apresentar um rápido sumário das atividades do Itamaraty nestes últimos cinco anos. Não pretendo realizar um levantamento completo e minucioso do que fizemos. Não se trata de um relatório. Selecionei as áreas geográficas e as áreas funcionais (promoção comercial, cooperação técnica, científica e tecnológica, e difusão cultural), e procurei fazer uma espécie de descrição dos trabalhos dos diversos setores de atividade de nossa diplomacia. Estão, assim, alinhadas, ainda em forma genérica, as principais atividades da política externa brasileira no período.

A distribuição dos temas obedecerá ao seguinte esquema:

1. América Latina
2. Estados Unidos e Canadá
3. Europa Ocidental e Oriental
4. África
5. Oriente Médio e Norte da África
6. Ásia e Oceania
7. Sistema das Nações Unidas
8. Organismos regionais americanos
9. Política econômica:
   a. política comercial
   b. produtos de base
   c. política financeira
   d. política de energia
   e. transportes e comunicações
10. Promoção Comercial
11. Cooperação técnica, científica e tecnológica
12. Difusão Cultural

Linhas de ação regional: atividades

América Latina

Nos últimos cinco anos, intensificaram-se de forma sem precedentes as relações com a América Latina. A comunidade de interesses básicos em matéria de relações internacionais, a ação conjunta em diversos foros multilaterais e a comunhão de valores e aspirações embasaram o esforço de aproximação do Brasil com os diversos países do continente, seja para reorientar relacionamentos históricos, como no Prata e Chile, seja para promover um

estreitamento substancial com países até então menos densamente vinculados com o Brasil, como os andinos, e o Suriname e a Guiana, seja para agir, no sentido de conciliação e descontraimento, quando se desenharam crises e tensões.

Para o aprofundamento das relações com a América Latina contribuíram diversos fatores. A solução final da questão do aproveitamento dos rios internacionais, consubstanciada no Acordo Tripartite firmado com a Argentina e o Paraguai em 1979, abriu ao país não apenas a possibilidade de explorar convenientemente o grande potencial das relações com a Argentina, como também liberou a diplomacia brasileira para empreender ações e iniciativas em outras áreas.

A complementaridade existente entre as economias brasileira e das demais nações do continente abriu perspectivas para o incremento das relações econômicas e comerciais, que cresceram a ritmo acelerado, levando a América Latina, nos anos de 1980 e 1981, a ser, no conjunto, parceiro comercial de importância maior até mesmo que os Estados Unidos, não apenas pelo volume das exportações brasileiras, mas também porque nossa pauta engloba ampla maioria de produtos manufaturados, de alto valor agregado. O nível do comércio decaiu desde então em consequência de crise econômica que afetou gravemente toda a região.

O diálogo político e os entendimentos diplomáticos com os países da área engajaram o senhor presidente da República, pessoalmente, em contatos com chefes de Estado da América Latina. Por primeira vez, um chefe de Estado brasileiro visitou a Colômbia, o Peru e a Venezuela. Os presidentes desses países retribuíram essas históricas visitas, dentro do mesmo clima de intensificação de relações que as guiou. O presidente da República visitou a Argentina, em 1980, iniciando a série de contatos presidenciais com aquele país após a assinatura do Acordo Tripartite de 1979,

e que incluíram a visita a Brasília do presidente Jorge Videla, em 1980, e encontros de fronteira entre os presidentes brasileiro e argentino. Chile, Paraguai, Uruguai e Bolívia, na América do Sul, e o México, na América setentrional, completaram a significativa lista de vizinhos latino-americanos que receberam a visita do mandatário brasileiro. Por seu lado, os presidentes do Equador e da Guiana, em 1982, e o primeiro-ministro do Suriname, em 1983, estiveram no Brasil, fechando o conjunto de contatos do mais alto nível com a América do Sul. As visitas do presidente brasileiro foram retribuídas pelos presidentes do México, da Argentina, da Colômbia, da Venezuela, do Paraguai, do Uruguai e do Peru.

A intimidade dos contatos em nível de chefes de Estado extravasou para outros níveis, notadamente o ministerial, tornando extremamente fluidos o diálogo e a capacidade de consulta recíproca em momentos importantes da conjuntura internacional ou em questões relevantes que envolviam o interesse de nossos países. Os contatos entre os titulares das chancelarias do Brasil e dos demais países do continente foram frequentes, assumindo diversas formas, como visitas oficiais, visitas de trabalho e encontros à margem de reuniões multilaterais.

Essa fluidez de contatos permitiu ao Brasil acompanhar de perto, e com grande flexibilidade, crises e problemas que marcaram a vida do continente nestes anos. A possibilidade de coordenação estabeleceu-se amplamente no nível político, por meio de consultas frequentes em torno de determinados problemas – o recrudescimento da tensão Peru-Equador, em 1981, a guerra no Atlântico Sul, em 1982, a crise centro-americana, a partir de 1979 – e alcançou o âmbito econômico-financeiro, com o crescente intercâmbio de opiniões entre os países latino-americanos em função do problema comum da dívida externa e da necessidade de se retomarem os níveis de desenvolvimento registrados em anos anteriores.

Esse descontraimento das relações com o continente latino-americano teve, no âmbito bilateral, realizações concretas, apesar de, a partir de 1981, se terem multiplicado, com a crise econômico-financeira, as dificuldades para o investimento em obras comuns. Nunca antes foi tão intenso o intercâmbio bilateral com diversos países latino-americanos. Mesmo o quadro presente de crise, que afetou sensivelmente esse intercâmbio, não parece capaz de inverter a tendência destes últimos anos. Criaram-se interesses recíprocos consideráveis e, de lado a lado, esse intercâmbio aparece como uma realidade palpável, que se ramifica na paulatina intensificação da cooperação nos âmbitos cultural, técnico-científico e de formação de recursos humanos, todas elas áreas que tendem a assegurar a continuidade de relacionamento.

Descontraimento, confiança mútua, ação conjunta, reforço do relacionamento bilateral com parceiros tradicionais e com novos parceiros: tal é a dimensão múltipla que o Brasil conseguiu dar à sua interação com a América Latina, de forma a fazer dessa relação não apenas um objetivo de política externa, mas um instrumento de desenvolvimento e bem-estar interno. Os ganhos conseguidos consolidaram uma rota permanente, um caminho obrigatório no futuro da política externa brasileira.

Com relação à América Central, a política brasileira ao longo dos últimos cinco anos esteve sempre balizada pela diretriz central de buscar uma solução negociada para os problemas regionais.

Na avaliação brasileira, a crise regional tem raízes estruturais, inscritas no processo de evolução política e econômica da América Central, e a sua superação estaria condicionada à adoção de medidas destinadas a promover o desenvolvimento econômico, a justiça social e o pluralismo político na região. De outro lado, é fundamental que sejam afastadas todas as formas de interferência externa no encaminhamento das questões regionais. A interfe-

rência externa agrava as dificuldades locais, estimula soluções de força e a transferência de tensões globais bloqueia a ação da diplomacia.

A presença desses interesses externos indica claramente que, para a superação da crise regional, as soluções propostas pelos países de Contadora, apoiados pelos latino-americanos, são as mais adequadas e razoáveis. Vemos no esforço dos países do grupo de Contadora o quadro de uma evolução negociada, pacífica, que não ponha em risco a segurança regional.

No plano propriamente bilateral, apesar da densidade limitada de nossas relações com os países centro-americanos, o Brasil tem procurado estimular e diversificar os padrões de nosso relacionamento, no âmbito de uma diretriz destinada a identificar novas formas para uma cooperação mais intensa com a região. Embora limitados em razão da escassez de recursos, os programas de assistência técnica e de concessão de bolsas para treinamento de estudantes e técnicos centro-americanos em universidades brasileiras constituem uma vertente expressiva do nosso relacionamento com os países centro-americanos.

Estados Unidos e Canadá

O relacionamento com os EUA fundamenta-se não apenas na tradição histórica e em uma comunhão de valores, mas na consciência de que as divergências devem ser encaradas objetivamente, dentro de um quadro geral que é de convergência de interesses.

Nos últimos cinco anos, as relações com os Estados Unidos alcançaram níveis de maturidade. Somos países com distintos potenciais e com poder internacional muito diferenciado. Apesar dessas circunstâncias, o relacionamento tem servido bem aos nossos interesses nacionais.

As trocas de visitas presidenciais, a implantação de grupos de trabalho sobre pontos de agenda de interesse recíproco, a constância do diálogo diplomático, a frequência dos contatos entre as autoridades de um e outro país atestam a existência de canais livres e desimpedidos de comunicação, que aumentam as coincidências e permitem o debate franco das diferenças.

Temos, naturalmente, perspectivas e formas diferentes de compreender certas questões internacionais, o que é natural entre países que veem democraticamente a convivência internacional. Mencionaria as diferenças que se concentram na área econômico-comercial e se expressam, do ponto de vista brasileiro, principalmente nas restrições ao acesso de produtos brasileiros ao mercado norte-americano, em razão do protecionismo.

Temos demonstrado uma disposição constante de dialogar sobre as questões que surgem, de forma objetiva. A troca de visitas presidenciais, ocorrida em 1982, é particularmente significativa a esse respeito. Quando o presidente da República foi a Washington, em abril de 1982, as diferenças existentes no campo do relacionamento bilateral foram examinadas juntamente com o problema conjuntural vivido pelo continente àquela época, isto é, o conflito no Atlântico Sul. As trocas de impressões e pontos de vista obedeceram a um grande respeito pelas posições de cada governo, o mesmo respeito que presidiu às conversações levadas a efeito quando, em novembro do mesmo ano, o presidente dos Estados Unidos visitou o Brasil.

O aprofundamento das relações bilaterais, proporcionado por tais visitas, expressou-se, entre outros aspectos, pelo esforço sistemático de análise dos campos de cooperação bilateral levado a cabo pelos Grupos de Trabalho Brasil-Estados Unidos, criados em novembro de 1982.

Noto, a propósito, que visitei oficialmente os EUA em 1983 para lançar as atividades desses Grupos de Trabalho e recebi a visita do secretário de Estado George Shultz, no início deste ano, quando os mesmos concluíram seus relatórios. Ressalto, finalmente, que tenho mantido frequentes encontros com o meu colega norte-americano sempre que nossa presença coincide em reuniões internacionais, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, da OEA e em outros foros. Nessas oportunidades, temos invariavelmente aproveitado para trocarmos opiniões sobre a situação internacional e sobre questões específicas, bem como sobre temas de interesse bilateral.

A dimensão hemisférica da diplomacia do governo do presidente João Figueiredo não estaria completa sem menção específica ao relacionamento com o Canadá, país desenvolvido que guarda afinidades com o Brasil em matéria de política externa e de concepção das relações internacionais. Esse relacionamento experimentou substancial mudança qualitativa desde 1979, tanto no âmbito político, em que as trocas de visitas de alto nível foram um dos aspectos fundamentais do diálogo, quanto no âmbito econômico-comercial.

No âmbito político, tem sido elevado o número de coincidências entre as posições brasileiras e canadenses sobre diversos itens da agenda da dívida externa dos países em desenvolvimento, do diálogo e da cooperação Norte-Sul, do direito do mar. No âmbito econômico, o intercâmbio ascendeu a cifras importantes, acima de um bilhão de dólares anuais nos dois sentidos, e a cooperação é variada, como o fornecimento de trigo canadense ao Brasil e a cooperação técnica.

A visita que o presidente João Figueiredo realizou ao Canadá, em julho de 1982, constituiu marco importante nessa nova etapa de relacionamento com aquele país. A multiplicidade dos temas

então abordados nas conversações, aliada ao grande número de iniciativas concretas no campo da cooperação econômica, do comércio bilateral e da cooperação técnica, atesta a importância política que ambos os países vêm atribuindo ao seu relacionamento, transformado em uma das áreas mais promissoras da política continental brasileira.

Europa Ocidental e Oriental

A política do governo do presidente Figueiredo com relação à Europa Ocidental tem obedecido a padrões tanto de continuidade quanto de inovação. A diplomacia brasileira esforçou-se por emprestar criatividade e dinamismo a um relacionamento que, pelo fato mesmo de ser tradicional, contínuo, poderia correr o risco – indesejado – de estagnar-se, tornar-se apenas rotineiro.

Duas preocupações específicas nos orientaram. Definir a nossa ação política a partir de uma compreensão clara da posição europeia no mundo e, ao lado dos EUA, no Ocidente industrializado, e, de outro lado, estabelecer regras equilibradas e dinâmicas de relacionamento bilateral. Na primeira linha de preocupações, penso que a Europa Ocidental desempenha papel crucial no sistema internacional, em termos de poderio econômico e expressão política. A definição das opções e condutas do Ocidente é, assim, sustentada, em boa parte, nas maneiras de pensar e agir dos europeus ocidentais. O aumento de tensão entre as Superpotências é uma das instâncias em que se mobiliza o potencial político da Europa Ocidental, bem como em diversas situações de crise regional. Em regra, as posições defendidas têm sido no sentido da moderação, embora com variações nacionais bem definidas. Pela pluralidade de seu pensamento e pelos múltiplos mecanismos de diálogo que estabeleceram, intra e extra Ocidente, os países europeus tornam cada vez mais valiosa sua atuação internacional. A importância econômica da Europa para o Brasil não precisa ser lembrada.

Nesse quadro, inclusive para o bom acompanhamento do próprio andamento de questões centrais do processo internacional, dinamizar o relacionamento com a Europa Ocidental, fazer chegar aos dirigentes europeus, nossas posições e propostas, era tarefa essencial da diplomacia brasileira. Para tanto, as regras do relacionamento deveriam estar postas com clareza e se sustentar na ideia de igualdade e de respeito mútuo; o relacionamento deveria estar esvaziado de qualquer conteúdo de pressão ou superioridade. Isto foi plenamente atingido. O diálogo político ganhou densidade, para o que foram decisivas as visitas de nível presidencial.

Assim, no governo Figueiredo procuramos desenvolver, com os países da Europa Ocidental, um diálogo franco, ágil e isento de qualquer espécie de constrangimento. Essa atitude veio plenamente ao encontro do novo interesse europeu pelo Brasil. Digo novo, porque, ao tradicional interesse centrado no aspecto econômico, veio juntar-se crescente empenho no adensamento do diálogo político-diplomático. Foi essa uma tendência que se reforçou ao longo dos últimos cinco anos e que nos parece muito positiva.

Nessa ordem de ideias, os contatos entre o senhor presidente da República e diversos chefes de Estado e de governo de nações da Europa Ocidental permitiram estimular e desenvolver entendimentos maduros, equilibrados e fecundos. O êxito das visitas do presidente Figueiredo à França, Portugal, República Federal da Alemanha e Espanha bem diz do elevado grau de entrosamento bilateral. Recebemos, por outro lado, as visitas dos Reis da Espanha e da Suécia; do presidente da República Federal da Alemanha; e dos primeiros-ministros da Espanha, República Federal da Alemanha e Países Baixos. Outra visita que naturalmente transcende o plano europeu e que permanece indelével na memória dos brasileiros é a do papa João Paulo II, no ano de 1980.

Eu próprio, além de acompanhar o senhor presidente da República nas viagens que mencionei há pouco, tive ocasião de visitar a República Federal da Alemanha, Bélgica, Reino Unido, Itália – quando fui recebido também pelo Santo Padre – Áustria, Países Baixos, Portugal e França. Em cada um desses países, mantive conversações extremamente proveitosas. Aqui em Brasília, recebi meus colegas da Itália, da Bélgica, do Reino Unido, da Áustria, de Luxemburgo, de Portugal, da Itália, da Bélgica (pela segunda vez), da Finlândia e da França.

Intensificamos, igualmente, o intercâmbio político e econômico com os países da Europa Ocidental por meio de numerosas outras visitas recíprocas, de nível ministerial e de nível técnico. Todo esse processo, a par de ganhos bilaterais específicos que ensejou, permitiu reforçar a posição e a imagem internacional do Brasil.

Na área dos mecanismos institucionais, foram firmados, dentre outros instrumentos, o Acordo de Cooperação Brasil-CEE e Acordos de cooperação econômica que criam Comissões Mistas com os Países Baixos, Finlândia e Suécia. Mantemos, aliás, com regularidade, reuniões de Comissão Mista com quase todos os países da Europa Ocidental, reuniões essas que são da maior utilidade no desenvolvimento das relações econômico-comerciais.

Numa ótica mais ampla, que extravasa o aspecto bilateral, temos procurado reforçar, em nossos contatos com os países europeus, a dimensão política do equacionamento da dívida externa dos países latino-americanos, com resultados que despontam paulatina, mas seguramente. Na questão financeira internacional, devo dizer que vamos sendo recompensados em nossos esforços de criação de uma nova visão, uma nova consciência a respeito de problemas que, longe de estarem isolados, afetam todo o sistema internacional. Temos obtido a compreensão de vários parceiros europeus para o nosso enfoque de negociação com conteúdo político

para a situação do endividamento latino-americano. É desnecessário ressaltar a influência que terá essa compreensão europeia *in fieri* para o futuro do sistema financeiro internacional, pois todos conhecem a importância econômica da Europa de hoje, também trânsito obrigatório de ponderáveis fluxos financeiros internacionais.

As relações com os países socialistas da Europa Oriental se concentraram na preservação das linhas básicas de cooperação econômica, e no cuidado respeito aos princípios de não ingerência que demarcam todas as formas de intercâmbio que com eles temos. Significativo terá sido o ensaio de novos passos na direção de diálogo político, ainda limitado pela ortodoxia das posições socialistas.

De fato, ao examinar a conjuntura regional, nestes últimos cinco anos, verifico que, apesar de acontecimentos que abriram expectativas de mudança, os efeitos reais foram relativamente limitados. De fato, descontada a histórica posição iugoslava, a Europa Oriental preserva o caráter de bloco político; a inserção dos países no sistema internacional continua a ser pautada por considerações políticas em que a aliança com a URSS é dominante em relação a outros condicionantes. As transformações internas na liderança política da União Soviética não imprimiram mudanças tangíveis nessa situação.

Nossa política com relação aos países da Europa Oriental, relativamente nova – com pouco mais de vinte anos – esteve sempre atenta às diferenças de sistema político entre o Brasil e os países da região. O respeito por essas diferenças é a base para a correção de nossas relações com cada um dos países socialistas da Europa Oriental, o que, porém, não tem sido de molde a impedir a busca de convergência de interesses em certas áreas, mesmo dentro de limitações do diálogo político. Assim, mantive os contatos com o chanceler Andrei Gromyko e com chanceleres de outros países da

Europa Oriental, no quadro das Assembleias Gerais das Nações Unidas. Em junho do ano passado visitei oficialmente a Iugoslávia, ocasião em que pude passar em revista o estado das relações bilaterais e trocar opiniões sobre a conjuntura internacional. É significativa a visita do ministro do Exterior da Tchecoslováquia ao Brasil, em junho de 1984.

Com ênfase econômica e comercial, dentre as visitas oficiais, ressalte-se ainda a do vice-presidente da República à Hungria, em outubro de 1982, as visitas do ministro das Minas e Energia à Romênia, em 1979, e à Polônia e à Tchecoslováquia, em 1980, e do ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República à URSS.

O intercâmbio comercial com a região teve dinamismo, mas enfrentou como principal obstáculo a tendência estrutural à ocorrência de elevados superávits a nosso favor, resultantes da dificuldade de encontrarem-se contrapartidas para as exportações brasileiras. Assim, nos anos de 1982 e 1983, o Brasil registrou superávits da ordem de US$ 700 milhões e US$ 800 milhões, respectivamente, numa demonstração daquela tendência estrutural. As nossas exportações, que tiveram seu nível máximo em 1981, com cifra de US$ 1,6 bilhão, declinaram a partir de então, embora se tenham situado, já no ano passado, no nível de aproximadamente US$ 1,4 bilhão.

A crise econômica internacional e, particularmente, a questão do endividamento externo prejudicaram sensivelmente o nosso intercâmbio com os países da região. Enfrentamos problemas de pagamentos com a Polônia, país, com que exibíamos expressivo nível de comércio. Após tentativas infrutíferas de resolverem-se tais dificuldades bilateralmente, a questão foi retomada, em setembro de 1983, quando o governo brasileiro participou das negociações do Clube de Paris relativas à dívida externa polonesa.

África

Área pioneira na expansão e diversificação de nossas relações exteriores, a África mereceu, nos últimos cinco anos, atenção prioritária. A política africana, hoje irreversivelmente consolidada, corresponde, no âmbito interno, às aspirações e valores da sociedade brasileira. No continente africano, as respostas obtidas são amplamente positivas. A reciprocidade é clara: há fortes coincidências de interesses e de perspectivas. Nesse sentido, a política africana do Brasil vem sendo apontada como um caso bem-sucedido de cooperação Sul-Sul. E as percepções e posições brasileiras face aos problemas africanos passaram, invariavelmente, a integrar nossa agenda de encontros mantidos com autoridades, visitantes ou visitadas, de todos os quadrantes do globo.

Os resultados alcançados estão fundamentados em vários fatores como a consistência de nossa atitude de aproximação leal com países africanos, o respeito brasileiro pelas posições africanas, a aceitação mútua das respectivas diversidades, nossa repulsa a qualquer forma de colonialismo, o reconhecimento africano de que o Brasil não encobre qualquer intenção hegemônica em suas iniciativas, e o invariável repúdio brasileiro ao *apartheid*. Assim como a nossa aproximação com a África reflete, em grande extensão, o reencontro do Brasil com suas origens, nosso repúdio ao *apartheid* corresponde à rejeição de um sistema que agride a própria essência da nacionalidade brasileira. Amálgama de raças e culturas, o Brasil não pode eximir-se de condenar um sistema constitucional erigido em critérios discriminatórios de raças, que denega os mais elementares direitos, inclusive os de cidadania, à maior parte da população sul-africana. Da mesma forma, o respeito à liberdade e ao princípio da autodeterminação dos povos nos leva a condenar a ocupação ilegal da Namíbia.

Não seria possível enumerar aqui todas as iniciativas que aprofundaram, nos últimos anos, as relações brasileiro-africanas estando, no início do governo atual, já bastante desenvolvida a cooperação com os países da Costa Ocidental, atribuímos, cronologicamente, as primeiras atenções, na África, aos países da linha de frente. Acompanhamos, pois, com interesse ativo, o processo de negociação que levou à independência do Zimbábue. Como resultado imediato, o Brasil foi o único país sul-americano convidado a participar das cerimônias de independência, em 17 de abril de 1980, sendo as relações diplomáticas com aquele país estabelecidas naquele mesmo dia.

Efetivada a independência do Zimbábue, realizei, em junho de 1980, visita oficial a quase todos os países da Linha de Frente: Tanzânia, Zâmbia, Moçambique, Zimbábue e Angola. Em todos eles, nas entrevistas com presidentes, primeiros-ministros e chanceleres, pude verificar interesse e ampla receptividade às relações com o Brasil. Iniciou-se um profícuo diálogo político, que permitiu o fortalecimento da base sobre a qual se têm desenvolvido nossas relações com a África Austral.

Foram objeto de atenção especial, nos últimos cinco anos, os países africanos de expressão oficial portuguesa. Acompanhando o senhor presidente da República ou sozinho, tive a oportunidade de visitar quase todos. Os cinco, sem exceção, enviaram ao Brasil, além de outras altas autoridades governamentais, seus chanceleres: Joaquim Chissano, de Moçambique, em 1981; Paulo Jorge, de Angola, em 1982; Silvino da Luz, de Cabo Verde, em 1983; todos os que se sucederam na Pasta dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, em anos diferentes; Maria de Amorim, de São Tomé e Príncipe, em junho próximo passado. Com esses cinco países, o Brasil mantém cooperação franca e igualitária, respaldada por ampla teia de acordos, e incentivada, periodicamente, por reuniões de Comissões Mistas.

Se os países de língua portuguesa foram, naturalmente, objeto de atenção especial, tanto pelos vínculos histórico-culturais que nos unem, quanto pelas dificuldades que enfrentam, nenhuma outra área africana foi negligenciada. Na África Ocidental, visitei oficialmente a Nigéria e o Senegal, em 1981, a Costa do Marfim e o Gabão, além da Guiné-Bissau, em 1983, o Congo Brazzaville e o Zaire neste ano. Recebemos, por outro lado, numerosas visitas de chanceleres africanos das mais diversas regiões, entre as quais citaria, além dos lusófonos, os do Senegal, Ruanda, Togo e Gabão. Em nível de chefes de Estado e de governo, o Brasil foi visitado pelos presidentes da Zâmbia, da Guiné-Bissau, do Congo e do Mali. Também visitaram oficialmente o Brasil o vice-presidente de Gana e o vice-primeiro-ministro do Gabão.

Fato histórico para a política externa brasileira foi, sem dúvida, a viagem oficial do presidente Figueiredo à África, em novembro do ano passado. Incluiu o presidente, em seu roteiro, um país de antiga colonização britânica, a Nigéria; um de influência cultural francesa, o Senegal; um de cultura árabe, a Argélia; e dois de expressão oficial portuguesa, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Ao realizar a primeira visita de um chefe de Estado e de governo do Brasil à África, simbolizou o presidente Figueiredo, com essa escolha diversificada de países, a amizade brasileira para com a totalidade do continente. Calorosamente acolhido nos locais visitados, as repercussões na imprensa africana da missão presidencial evidenciaram clara compreensão do gesto brasileiro, que começou a ser retribuído, já em julho de 1984, pela visita ao Brasil do presidente do Conselho de Estado da Guiné-Bissau, João Bernardo Vieira.

A troca de visitas entre o Brasil e os países da África não tem seu pleno significado restringido ao aspecto político. Refletem essas missões o entendimento e a cooperação mútua que se consolidam progressivamente. Respaldam importantes intercâmbios culturais

e econômicos. Se é fato que o comércio entre o Brasil e a África subsaariana sofreu, pela crise econômica internacional, redução desde 1981, quando havia atingido 2,5 bilhões de dólares, é fato também que, com a África, vem o Brasil criando novos mecanismos, capazes de contornar a escassez de recursos financeiros que aflige todo o Terceiro Mundo. Através de fórmulas compensatórias de trocas, o comércio brasileiro-nigeriano vem retomando o dinamismo que o caracterizava até 1981, ano em que se registraram operações, nos dois sentidos, no valor de 1,5 bilhão de dólares. Angola e Gabão se firmam como importantes parceiros. Com financiamentos próprios ou internacionais, vem o Brasil exportando serviços sofisticados para países africanos, tais como a construção de rodovias no Congo, na Mauritânia e na Tanzânia; a modernização dos sistemas de telecomunicações de Cabo Verde; a exploração de carvão em Moçambique; a realização de investimentos e obras civis na Nigéria; a exploração de petróleo em Angola; o refino e exportação de derivados de petróleo para o Zaire e Cabo Verde; a execução de projetos agroindustriais na Costa do Marfim.

Para a expansão das potencialidades de cooperação com a África, o Brasil sabe que, além de tecnologia e recursos, é necessária a paz. Diversos programas de cooperação com a África Austral acham-se prejudicados pela situação bélica da região. Os projetos da SADCC, organização que se propõe a promover o desenvolvimento integrado dos países de governo majoritário da África Meridional, de cujas reuniões o Brasil participa ativamente, veem-se postergados em função, em última instância, da persistência das tensões e conflitos com a África do Sul.

O Brasil acompanha, pois, por todos os motivos possíveis, a evolução da conjuntura da África Austral. É de nosso interesse que as negociações em curso conduzam rapidamente à independência da Namíbia, de acordo com a resolução 435 do Conselho de

Segurança das Nações Unidas, e logrem criar um clima de paz na região. Se os recentes Acordos de Lusaca e Incomáti forem escrupulosamente observados por Pretória, Angola e Moçambique começarão, finalmente, a poder dedicar-se, com maior êxito, a seus programas de desenvolvimento. Restará, contudo, como fator de instabilidade regional, a política do *apartheid*.

Oriente Médio

O agravamento das tensões nas relações Leste-Oeste interage com particular intensidade com os problemas do Oriente Médio. Por ser fonte vital de abastecimento energético do Ocidente e por sua importante posição estratégica, o Oriente Médio é um foco de intranquilidade internacional no qual os conflitos de interesses regionais somam-se às disputas entre as Superpotências com efeitos altamente desestabilizadores em escala global.

Subsiste na região um quadro de instabilidade generalizada: a resiliência da crise regional básica – a questão palestina; a continuada ocupação de territórios árabes por parte de Israel; a permanência do impasse político-militar no Líbano; e a permanência das hostilidades entre o Irã e o Iraque. A essas questões internacionais somam-se problemas internos às vezes intratáveis e que frequentemente contribuem para acelerar as crises regionais ou para obstar os esforços para sua solução.

Não tiveram êxito as diversas tentativas de solução negociada para os conflitos regionais: planos Fahd, Reagan e de Fez; os esforços da Conferência Islâmica e do Movimento Não Alinhado para pôr fim ao conflito Irã-Iraque; e tentativas das Nações Unidas e da Organização da Unidade Africana (OUA) para a solução do conflito no Saara Ocidental.

A política brasileira com relação ao Oriente Médio tem-se orientado por princípios e posições que buscam, essencialmente,

uma paz abrangente, justa e duradoura para a região. O Brasil acredita que a consecução de tal objetivo deve basear-se em um conjunto de iniciativas, dentre as quais têm prioridade:

1. a evacuação completa das forças de ocupação dos territórios árabes, de acordo com as resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU;

2. a admissão do direito de retorno do povo palestino a sua área geográfica de origem, em condições de segurança, autodeterminação e soberania;

3. a representação do povo palestino pela Organização da Libertação da Palestina nas negociações relativas a seu próprio futuro;

4. o reconhecimento do direito de todos os Estados da região, inclusive Israel, a existirem, em paz, dentro de fronteiras internacionais reconhecidas.

A escalada da violência e a invasão israelense no Líbano levaram o governo brasileiro a manifestar seu apoio à independência, soberania e integridade territorial do país, com o correlato endosso das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, que instam Israel a retirar-se imediata e incondicionalmente do território libanês.

No conflito entre Irã e Iraque, o Brasil tem procurado preservar o relacionamento com as partes, ao mesmo tempo em que tem-se manifestado em favor de uma solução negociada para as questões que as separam.

Uma avaliação ampla do quadro regional do Oriente Médio permite identificar – não obstante a perene instabilidade e as agudas rivalidades – tendências e perspectivas promissoras para o Brasil no âmbito do nosso relacionamento bilateral. Decorrem estas não somente do sentido geral, construtivo, de nossa atuação

diplomática na área, mas também da continuada projeção internacional do Brasil.

Com o Iraque, país com que mantemos intercâmbio intenso há anos, e tradicional fornecedor de petróleo ao Brasil, ampliamos significativamente o leque de nosso relacionamento. A descoberta de petróleo em território iraquiano pela Braspetro, o dinamismo das exportações de serviços de engenharia nos mais diversos setores e as vendas brasileiras de armamento expressam claramente essa tendência. Em visita que realizarei a Bagdá em setembro de 1983, tive oportunidade de examinar, com o presidente e outras altas autoridades daquele país, os pontos mais relevantes do relacionamento bilateral.

As relações entre Brasil e Arábia Saudita, estabelecidas em 1968, dinamizaram-se a partir de 1979, quando se verificou intenso intercâmbio de visitas oficiais, o que contribuiu para o aumento do fluxo de comércio entre os dois países. Na área financeira, acentuou-se nos últimos cinco anos a participação de capitais sauditas em empréstimos ao governo brasileiro e em investimentos diretos. A Arábia Saudita passou a ocupar, na região, lugar expressivo como mercado consumidor de produtos brasileiros.

As relações entre Brasil e Israel, apesar das divergências de posição quanto aos problemas do Oriente Médio, são normais.

O relacionamento com o Irã não poderia ter deixado de sofrer as influências do processo de profundas transformações por que passou esse país. Desde a Revolução procurou o Irã, no plano econômico-comercial, um intercâmbio mais intenso com países do Terceiro Mundo, em substituição aos vínculos com os EUA e outros países industrializados do Ocidente. Essa mudança de orientação, contudo, não produziu, numa primeira fase, resultados concretos no relacionamento com o Brasil. Mais recentemente, o Irã tem demonstrado um desejo de tornar mais produtivas as relações com o

Brasil – que têm crescido expressivamente no plano comercial – e, na medida de nossos interesses e possibilidades, temos correspondido a esse propósito.

Com relação aos suprimentos de petróleo originários do Oriente Médio, o Brasil tem alcançado abastecer-se do combustível sem sofrer soluções de continuidade. As boas relações que mantemos com os Estados da região têm-nos permitido superar as dificuldades decorrentes de fatores estranhos a esses relacionamentos bilaterais.

Com vistas a equilibrar a balança de pagamentos com os fornecedores do Oriente Próximo, intensificamos o fluxo de exportações para esses países, e conseguimos alguns resultados particularmente expressivos, inclusive na área de prestação de serviços: no período 1978-1983, o intercâmbio do Brasil com a área cresceu de US$ 4,3 para US$ 7,4 bilhões, ou seja, teve um incremento de 70%. Nossas exportações naquele período triplicaram em valor, passando de 600 milhões para 1,8 bilhão de dólares. O total do intercâmbio com a área representa aproximadamente 20% do total global do comércio exterior brasileiro, sendo de ressaltar que os produtos manufaturados têm tido participação crescente em nossas exportações.

África do Norte

O Magrebe sofre há nove anos os efeitos do conflito relativo à ex-colônia espanhola do Saara Ocidental. A luta entre o Reino do Marrocos e a Frente Polisário tem marcados efeitos regionais: influencia os demais Estados magrebinos; paralisa as iniciativas de integração; resiste ao tratamento diplomático; e afeta profundamente a Organização da Unidade Africana (OUA). Quanto à questão do Saara Ocidental, temo-nos manifestado em favor do princípio da autodeterminação dos povos, como norma legal e ética a ser aplicada para a solução pacífica do problema.

A justeza de tal política tem sido compreendida, não constituindo fator inibidor da ampliação da presença brasileira no Magrebe. As recentes visitas presidenciais à Argélia e ao Marrocos dão prova eloquente do espírito construtivo com que encaramos o relacionamento com essa região e no equilíbrio de propósitos que regula nosso diálogo externo.

Ásia e Oceania

Com a gradual expansão e diversificação de nossos interesses externos, determinada pela atitude universalista que adotamos, o papel da diplomacia brasileira na Ásia e Oceania evoluiu de uma ação política de presença e acompanhamento para um esforço concreto de identificação e aprofundamento de oportunidades reais de intercâmbio econômico-comercial e de cooperação em vários níveis, de modo a superar as limitações impostas pela distância geográfica e diversidade cultural.

O empenho brasileiro em promover essa aproximação obedece ao reconhecimento de que a região vem assumindo importância crescente no cenário internacional, haja vista sua situação político-estratégica do equilíbrio do poder mundial, e, sobretudo, seu surpreendente dinamismo econômico-comercial.

Nesse sentido, no plano bilateral, vêm ocorrendo, em anos recentes, importantes iniciativas políticas e econômicas, não somente em relação ao Japão e República Popular da China, nossos principais interlocutores na área, mas também, e em diferentes graus, junto a outros países de significativo peso específico, como a Índia, o Paquistão, o conjunto de nações que integram a ASEAN, a Austrália e a República da Coreia.

No caso específico do Japão, as relações bilaterais vêm apresentando evolução notável. O intercâmbio comercial nos dois sentidos, apesar da recessão, situou-se acima dos 2 bilhões de

dólares em 1982 e tendo o Japão, no mesmo período, se tornado o terceiro maior investidor estrangeiro no Brasil.

Essa importante conjugação de interesses tem recebido, naturalmente, ampla cobertura política e institucional. Ressalta, nesse contexto, a visita oficial realizada pelo primeiro-ministro Zenko Suzuki ao Brasil, em 1982. Da mesma forma, aqui estiveram, em visita oficial, entre 1979 e 1983, os ministros dos Negócios Estrangeiros do Japão, senhor Sunao Sonoda. Aqui esteve também o Príncipe Naruhito, em sua primeira visita oficial a um país estrangeiro. Dando prosseguimento a esses contatos, empreendi, em abril de 1982, visita oficial ao Japão, ocasião em que tive a oportunidade de trocar pontos de vista com as autoridades locais, assim como participar de reuniões com personalidades acadêmicas e empresariais.

Como coroamento de tais iniciativas, o presidente Figueiredo visitou Tóquio, em maio do corrente ano, elevando a um novo patamar o já intenso nível de relacionamento entre o Brasil e a segunda potência econômica do mundo capitalista.

No que diz respeito à República Popular da China, a exploração das potencialidades do imenso mercado desse país e a sua importância política crescente foram os principais fatores para o estabelecimento das relações diplomáticas em 1974. Desde então, a cooperação sino-brasileira tem-se expandido de forma segura, com o respeito devido às especificidades dos sistemas político-econômicos respectivos.

No período considerado, dinamizou-se o ritmo de visitas recíprocas de alto nível e assinaram-se acordos em diversos campos. Em 1982 realizei visita oficial a Pequim. O intercâmbio científico e tecnológico ganhou novo impulso em março passado, quando entrou em vigor o Acordo Básico sobre a matéria.

Culminando uma sequência de iniciativas, o senhor presidente da República realizou visita oficial à República Popular da China em maio-junho passados. Politicamente, a visita contribuiu para elevar a um novo plano o *status* das relações bilaterais, dez anos depois da normalização diplomática entre os dois países. Foram concluídos, durante a visita, compromissos no campo comercial e científico-tecnológico. De especial importância foi a conclusão de memorando de entendimento sobre a cooperação nuclear para fins pacíficos. Como consequência de convite formalizado em Pequim, visitou o Brasil no corrente mês o chanceler chinês, oportunidade em que rubricamos o acordo nuclear negociado a partir do mencionado memorando de entendimento.

O relacionamento político, econômico e comercial do Brasil com os países-membros da Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN) vem ganhando crescente substância nos últimos anos, verificando-se uma gradual expansão e diversificação de interesses mútuos. Trata-se de uma área que tem recebido atenção cada vez maior por parte da diplomacia brasileira, pelas excelentes perspectivas de cooperação que oferece em diversos níveis.

Desenvolveu-se, também, uma política de crescente aproximação com a Índia, o segundo país mais populoso do Terceiro Mundo, e a terceira economia entre os países em desenvolvimento, depois do Brasil e do México. Nesse contexto, registrou-se, a partir de 1980, um intercâmbio crescente de missões comerciais, tanto a nível governamental, como a chefiada pelo ministro do Comércio indiano em 1981, quanto a nível privado.

Em março último, visitei a Índia. Altas autoridades daquele país haviam realizado visitas ao Brasil, inclusive a primeiro-ministro Indira Gandhi, em 1968.

A mesma intensificação se espera seja registrada nas relações com o Paquistão, país com o qual dispomos apenas de um acordo de

comércio, assinado em 1982. Durante a visita que fiz a Islamabad em março deste ano, em que variados aspectos das relações econômico-comerciais e de tecnologia foram estimulados, foi assinado um protocolo àquele Acordo, contendo listas de produtos prioritários passíveis de intercâmbio entre os dois países.

As relações com os países da Oceania oferecem oportunidades de incremento do intercâmbio econômico-comercial, pois, além de contarem eles com uma significativa produção agrícola e elevado potencial de importação, tornaram-se tradicionais exportadores de insumos básicos de importância para o Brasil.

A convite do governo brasileiro, realizou visita oficial ao Brasil, em 1980, o vice-primeiro-ministro da Austrália, ocasião em que foram examinadas questões referentes ao setor energético e aos interesses recíprocos no comércio internacional de produtos de base. Em 1982, aqui esteve em visita de trabalho o ministro da Indústria Primária do mesmo país.

Visitou oficialmente o Brasil, em 1983, o vice-ministro e titular da pasta da Agricultura da Nova Zelândia. Nesse mesmo ano, aqui esteve uma missão de observação econômica do *Trade Development Council*, da Austrália, realizando visitas a unidades industriais, portos e empreendimentos agropecuários em vários Estados.

A ação da diplomacia brasileira com relação à República da Coreia distingue-se por um esforço no sentido de desenvolver as relações econômico-comerciais com aquele importante país asiático. Temos apoiado a posição de Seul nas Nações Unidas.

Sistema das Nações Unidas

É clara, no horizonte do sistema internacional, a "crise do multilateralismo". Suas origens são várias, e começam com a própria inadequação do sistema de segurança coletiva. O fracasso

das tentativas de reordenar o sistema econômico internacional é outro sinal claro da crise da diplomacia parlamentar, que encontra ainda outras manifestações na própria inércia das reuniões e das burocracias internacionais. Um dado grave, que acentuou a crise nos últimos anos, é o desinteresse pelo multilateralismo que as Superpotências manifestam, agora até mesmo nas áreas ditas "técnicas".

Não temos acompanhado passivamente as tendências que afetam, no fundo, a única base viável e sólida de construção de ordem internacional que não se funda na desigualdade e na força. O próprio fato de o presidente João Figueiredo haver comparecido, em 1982, à ONU para a abertura do debate da XXXVIII Sessão da Assembleia Geral, testemunha a importância que atribuímos àquele foro e a disposição de prestigiá-lo e fortalecê-lo.

O mesmo espírito construtivo inspirou toda a participação brasileira, nos últimos anos, no sistema das Nações Unidas. Nele, o Brasil dedicou esforços particulares à questão do desenvolvimento econômico, que nos afeta muito diretamente. Esses esforços se desenvolveram em todos os setores das Nações Unidas, e mais especificamente no âmbito da Unctad (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento) e do Ecosoc (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas). Muito em razão de nossa atividade, o Brasil foi eleito em 1983 presidente do Ecosoc, do qual temos sido membros, ininterruptamente, desde 1970.

Em consonância com nossas preocupações quanto ao aumento das tensões internacionais e quanto à escalada armamentista, o Brasil procurou contribuir para o debate substantivo sobre o desarmamento tanto nos trabalhos da Assembleia Geral, quanto nas atividades da Conferência do Desarmamento, com sede em Genebra, e na Comissão de Desarmamento das Nações Unidas,

cuja presidência coube ao Brasil em 1983. Em vista da relevância dos temas ligados à corrida armamentista nuclear, bem como os impasses em que se encontram as negociações bilaterais e multilaterais sobre a matéria, fiz pronunciamento, em 21 de agosto, no curso da sessão do corrente ano da Conferência do Desarmamento, em Genebra.

Temos participado ativamente nos foros apropriados das Nações Unidas dos debates relativos às questões que afetam o Oriente Médio, a África Austral e a América Central e o Caribe. Temo-nos pronunciado sobre essas questões na Assembleia Geral, no Conselho de Segurança e em reuniões especializadas. Por exemplo, com relação à África Austral, Delegações brasileiras estiveram presentes à Conferência de Sanções contra a África do Sul, realizada em Paris em 1981, a Conferência Internacional de Apoio à Luta do Povo Namibiano pela Independência, que teve lugar em Paris em 1983, e à II Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, em Genebra, em 1983. Com referência ao Caribe, o Brasil deplorou, em pronunciamento no Conselho de Segurança, a intervenção militar de Granada, ocorrida em 1983. Foi ativa a participação brasileira, no âmbito das Nações Unidas, na questão das Malvinas, baseada em nossa posição tradicional de reconhecimento da soberania argentina.

O Brasil seguiu posição coerente com o seu apoio aos princípios da Carta das Nações Unidas na questão da invasão do Afeganistão. No exame do assunto nos foros multilaterais, sublinhou sempre a necessidade de respeito ao princípio de não intervenção em assuntos internos dos Estados, e salientou a necessidade de retirada de tropas estrangeiras do território afegão. Apoiou, e seguiu sempre com interesse, o mandato conferido ao secretário-geral das Nações Unidas para obter uma solução negociada da questão afegã.

A atuação equilibrada e construtiva do Brasil na área dos direitos humanos levou à eleição de delegado brasileiro para a presidência da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1981. Nossa participação também muito ativa em outras questões sociais, humanitárias e culturais proporcionou ao Brasil sua eleição para a presidência da III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1982.

Deve-se mencionar, outrossim, a continuidade da ativa presença brasileira nos trabalhos do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), do qual o Brasil é membro desde sua criação em 1971. Nessa área, foi sendo superada nos últimos anos, progressivamente, a tendência supranacional que, ao longo da década de 70, fez que o Brasil firmasse posição de princípio em torno da defesa da soberania exclusiva dos Estados sobre todos os recursos localizados em seus territórios. Passamos, em vista dessa evolução, a uma atitude de receptividade a propostas de ação, em nível internacional, na área da proteção ambiental.

O Brasil teve também participação muito ativa na Segunda Conferência Internacional sobre População, que se realizou na Cidade do México em agosto corrente, orientando-se, no trato multilateral das questões de população, pelas diretrizes da política demográfica nacional.

Devo fazer menção especial aos importantes desenvolvimentos ocorridos, no âmbito multilateral, no que se refere aos grandes espaços não submetidos a jurisdições nacionais.

No início de 1982, o governo tomou decisões para o engajamento do Brasil em atividades no continente antártico. Foi criada a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos e conferida à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar a incumbência de planejar e executar o Programa Antártico Brasileiro. No verão

seguinte, realizou-se a primeira expedição brasileira à Antártida. Na segunda expedição, já instalamos uma estação científica na região. Os resultados do PROANTAR, mercê da participação da comunidade científica brasileira, justificaram a admissão do Brasil, em setembro de 1983, no grupo das partes Consultivas do Estado da Antártida, formado por dezesseis países. Temos agora voz e voto sobre todas as decisões que afetam o sexto continente, inclusive sobre eventual exploração e aproveitamento de recursos econômicos da área.

Com a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em 10 de dezembro de 1982, que viemos a assinar, culminaram com êxito os esforços para garantir nossos direitos na faixa sob jurisdição nacional, bem como no alto mar e nos fundos marinhos. O novo conceito de zona econômica exclusiva consagra os objetivos essenciais da decretação do mar territorial de 200 milhas. Fica também assegurado o domínio sobre a plataforma continental além mesmo daquela distância e resguardadas as possibilidades de tirarmos proveito dos recursos dos fundos marinhos além da jurisdição nacional. Muito terá de ser feito para transformar em realidade as potencialidades que se abrem para a economia nacional no espaço marítimo.

A presença brasileira no plano multilateral fez-se também sentir nas várias agências especializadas das Nações Unidas. Na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), na Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), na Organização Mundial de Saúde (OMS), na Organização Mundial do Trabalho (OIT), e em várias outras áreas em que se registra o funcionamento de órgãos das Nações Unidas, foi positiva e constante a participação do Brasil.

Cabe ainda assinalar a participação do Brasil, como observador, na VI e na VII Conferências de Cúpula do Movimento Não

Alinhado, realizadas, respectivamente, em Havana, em 1979, e em Nova Delhi, em 1983.

Organismos regionais americanos

Aladi

Um dos acontecimentos importantes na história da integração latino-americana é a reformulação da Alalc e a criação, em 1980, da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), inspirada na ideia de retomar o dinamismo que caracterizou os primeiros anos da Alalc. Dificuldades estruturais e conjunturais revelaram, no fim dos anos 1970, com toda clareza, a necessidade de que se reformulassem os esquemas de integração. Era necessário manter o ideal, revitalizá-lo, dar-lhe sentido moderno e operacional, sobretudo em momento em que as formas agudas da crise internacional se desenhavam e exigiam maior cooperação intrarregional.

Assim, a Aladi constituiu versão amadurecida de sua antecessora, uma vez que, mediante maior flexibilidade institucional, torna possível a criação de uma área de preferência econômica configurada por acordos de caráter bilateral e regional.

O Brasil identifica-se com os ideais que inspiraram a Aladi e acredita que a Organização vem desempenhando importante papel no processo de aproximação dos países latino-americanos. A integração, fundada em esquemas legítimos, bem definidos técnica e politicamente, é uma das bases da realização dos melhores projetos do continente. Por isto, o Brasil acredita que o processo de acentuada desaceleração do comércio intrarregional na América Latina, a partir de 1982, derivado do difícil ajustamento das economias nacionais à crise de endividamento externo, deve constituir um estímulo adicional à busca de esquema criativos

e inovadores que permitam resgatar os níveis históricos de intercâmbio já alcançados no âmbito da Aladi.

Sela

Nos últimos cinco anos, diante das necessidades de ampliação dos esquemas de cooperação continental, a posição do Sela se consolida. De várias formas, mas sobretudo como mecanismo de consulta para a definição de linhas de ação latino-americanas em temas econômicos internacionais, o trabalho do Sela tem sido valioso. A contribuição para conferências de amplo escopo, como a que se realizou em Quito, em janeiro de 1984, e que procurava tratar amplamente da conjuntura de crise que atravessamos, e, ao mesmo tempo, o esboço de mecanismos concretos e efetivos de cooperação, definem as potencialidades do Sistema.

Assim, gostaria de apontar para duas realizações recentes do organismo. Em primeiro lugar, a constituição da Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA), secretariada por um brasileiro, que pode trazer aportes úteis numa área realmente nova de cooperação multilateral no continente. O segundo desenvolvimento importante foi a criação do Comitê de Ação de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Central (Cadesca), que pode atuar em obediência às necessidades reais dos países da área.

No âmbito do Sela, o Brasil tem procurado refletir uma linha de realismo e equilíbrio, procurando definir metas e propósitos de forma compatível com as potencialidades do organismo.

Organização dos Estados Americanos

A OEA tem desempenhado papel importante na vida política do hemisfério. Suas atividades revelam os limites e potencialidades da vida hemisférica. Assim, ao longo dos últimos cinco anos, a

organização funcionou como foro político, onde se debateram as questões centro-americanas, das Malvinas e de Granada, e não deixou de incorporar a temática da crise econômica.

O tratamento das crises revela a necessidade de que a OEA se recomponha politicamente, ganhe de novo a confiança dos países-membros. Em relação aos temas centro-americanos, em contraste com o decisivo papel que desempenhou em 1979, a OEA tem-se revelado um foro de difícil utilização. As razões são várias. Dadas as múltiplas feições da crise, neste caso, é mais conveniente explorar os caminhos das tentativas de conciliação *ad hoc*, como as do Grupo de Contadora, antes de ampliar e generalizar o tratamento no âmbito do sistema interamericano. Neste caso, insisto, não é inconveniente, do ponto de vista diplomático, o tratamento *ad hoc*.

O conflito das Malvinas, em 1982, e a intervenção em Granada, em 1983, marcam dois momentos delicados na vida da organização. Ambos os casos revelam dificuldades sérias na convivência regional. Severas críticas à própria validade do sistema interamericano se desenharam. A questão de Granada contribuiu para reacender cisões sub-regionais, e, de novo, revela a fragilidade da organização. É indubitável que as duas crises deixam marcas profundas na vida interamericana, que, aos poucos, vão sendo cicatrizadas. O Brasil, ao reconhecer as limitações e deficiências da organização, nunca deixou também de reconhecer a necessidade de que se mantenham condições mínimas para o diálogo hemisférico, e para seu aperfeiçoamento.

Assim, a política brasileira na OEA tem-se caracterizado pela busca de harmonização de interesses, pela tentativa de reencontrar pontos de convergência entre os países-membros, que permitam justamente que a organização ganhe nova confiança e credibilidade. Penso que esses objetivos são bem compreendidos pelos países americanos. A eleição, por unanimidade, para o cargo

de secretário-geral da OEA, do embaixador João Clemente Baena Soares – fato inédito na história da Organização – representa uma prova da confiança que os países-membros depositam na política brasileira.

A OEA reflete, de forma própria, a crise do multilateralismo, que é fenômeno global. A crise é grave e, em nossa região, recolhe dificuldades históricas e estruturais evidentes. Não são, todavia, dificuldades insuperáveis ou irremediáveis. Há caminhos a abrir, há perspectivas a explorar, e não tem sido outra a atitude brasileira.

Política econômica

a) Política comercial

O período dos últimos cinco anos é marcado, no plano das relações econômicas internacionais, pela intensificação, dramaticidade e profundidade, de dificuldades econômicas, a partir da combinação de fatores perversos tais como os efeitos do chamado segundo choque dos preços do petróleo, a forte e persistente elevação das taxas de juros, a prática de políticas altamente recessivas e o incremento do protecionismo.

No bojo da crise, verifica-se o agravamento do processo de erosão da credibilidade dos organismos internacionais, na medida em que a disposição de negociar vem sendo substituída nos grandes centros pela tendência à introspecção e à adoção de políticas unilaterais que dificultam a recuperação e a estabilidade dos países em desenvolvimento. Assim, ao longo dos últimos anos, a cooperação internacional para o desenvolvimento regrediu e se tornou pequena diante das dimensões dramáticas da crise que afeta os países mais vulneráveis.

Nesse quadro, a política externa comercial do Brasil abre-se em várias linhas de ação, procurando lidar tanto com as questões

abrangentes ligadas à própria dinâmica do sistema internacional quanto com a defesa de interesses específicos. No primeiro caso, que se desenvolve em foros multilaterais, a ação externa do Brasil tem por objetivo maior procurar dar sentido concreto à proposta de reformulação da ordem econômica internacional. Em tal sentido, o Brasil vem atuando decididamente em distintos foros com vistas a ampliar a aceitação da tese de que uma solução duradoura para a crise passa necessariamente pela reformulação dos padrões de relacionamento entre o Norte e o Sul.

A consciência da importância de uma ação diplomática coerente na busca de soluções ao mesmo tempo criativas e realistas para enfrentar a crise levou o Brasil a participar de diálogos de alto nível, como a Conferência de chefes de Estado e de governo de Cancun, em que tive a honra de representar o senhor presidente da República, em 1981. No ano seguinte, o presidente Figueiredo, nas Nações Unidas, fez vigoroso apelo à reativação em termos concretos do Diálogo Norte-Sul.

No plano multilateral, vem o Brasil desenvolvendo intensos esforços no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt) com vistas à obtenção de um tratamento diferenciado e mais favorável, no plano comercial, às exportações dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que, conforme notou o presidente Figueiredo nas Nações Unidas, sustenta que os países em desenvolvimento, por sua tendência estrutural ao déficit em conta corrente, não podem ser os primeiros a eliminar as barreiras comerciais, com o que estariam apenas agravando os seus déficits, sem criar um impulso suficiente para a recuperação mundial.

No âmbito das Nações Unidas, as duas últimas Conferências sobre Comércio e Desenvolvimento (Manila, 1979, e Belgrado, 1983) não produziram resultados significativos a despeito da

gravidade da crise da economia internacional. Na VI Unctad os resultados decepcionantes contrastam com a cuidadosa preparação e o espírito construtivo dos países em desenvolvimento, os quais, contudo, esbarraram em atitude totalmente intransigente dos países desenvolvidos.

A Reunião Ministerial do Gatt de 1982 aprovou, além de declaração reconhecendo a gravidade da crise e seus efeitos especialmente perversos sobre as economias em desenvolvimento, programa de trabalho abrangendo as mais diversas áreas do comércio de mercadorias. Tal programa dá particular relevo a temas de interesse dos países em desenvolvimento. É forçoso reconhecer que a implementação de tal programa, decorridos quase dois anos da realização da reunião ministerial, está muito aquém dos mandatos então estabelecidos. Essa realidade, conjugada com iniciativas de certos países desenvolvidos para a realização de nova rodada de negociações comerciais, levou os países em desenvolvimento, Partes Contratantes do Gatt, a aprovar, no ano em curso, declaração na qual salientam que tal rodada careceria de credibilidade caso não fosse previamente cumprido o programa de trabalho da reunião ministerial, em especial nas áreas de interesse dos países em desenvolvimento, caso não fossem adotadas medidas de emergência em favor de tais países no campo comercial, visando a aliviar seus problemas de balanço de pagamentos.

Neste campo, vale advertir, ainda no que diz respeito ao Gatt, que países desenvolvidos têm buscado ampliar a esfera de competência do Acordo, indicando a vontade de introduzir regras em áreas novas, que podem não ser convenientes aos esforços que os países em desenvolvimento fazem para fortalecer autonomia. Uma das "áreas novas" é a informática.

Consciente da importância de esforços nessa área, onde vem desenvolvendo trabalho pioneiro entre os países em desenvol-

vimento para assegurar base mínima de autonomia tecnológica e beneficiar-se dos frutos do progresso técnico, o MRE, na sua função de representação dos interesses externos do país, tem mantido atuação firme e ativa, nos foros multilaterais e em instâncias de diálogo bilateral, em defesa das políticas brasileiras de desenvolvimento autônomo.

Outra vertente não menos importante da ação externa do Brasil com vistas a encontrar soluções criativas para a crise é a do fortalecimento da chamada cooperação Sul-Sul. Em tal sentido, o Brasil participou ativamente, em 1981, da elaboração do chamado Programa de Ação de Caracas sobre Cooperação entre Países em Desenvolvimento, e desde então vem procurando estimular formas concretas de intensificação do relacionamento econômico-comercial com os países em desenvolvimento. Nesse contexto, cabe ressaltar a realização, no ano passado, no Brasil, de um Seminário sobre Exportação de Serviços, no contexto do Programa de Ação sobre Cooperação entre Países em Desenvolvimento.

A esses esforços no plano multilateral se vêm somar as iniciativas que desenvolvemos no plano bilateral junto a nossos principais parceiros comerciais com vistas a garantir e, na medida do possível, melhorar o acesso de nossos produtos de exportação a seus mercados. O acirramento das pressões protecionistas, fruto da recessão e de políticas unilaterais adotadas pelos países industrializados, tem gerado numerosas questões contenciosas no plano comercial, às quais tem o Itamaraty dedicado enorme esforço diplomático, dentro da aguda preocupação de reduzir ou eliminar barreiras a nossos produtos e de salvaguardar o bom relacionamento político que temos com nossos parceiros comerciais desenvolvidos.

A ampla dimensão da dívida externa cria a necessidade de encontrar respostas para uma situação que angustia parcela

considerável do mundo em desenvolvimento e levanta várias considerações ao êxito dos esforços realizados ao longo dos últimos anos no tocante à busca de melhores condições de vida para suas populações. Em tal sentido, vem o Brasil participando de esforços multilaterais, tais como a Conferência Econômica Latino-Americana, realizada em Quito, em janeiro deste ano, e, ainda, a Reunião de Cartagena, em junho último, com vistas ao lançamento de um debate político entre os governos dos países devedores e os governos dos países credores com vistas à adoção de medidas capazes de levar ao alívio dos ônus do endividamento. O Brasil tem tido atuação particularmente ativa na busca do diálogo político sobre a questão da dívida, tanto no plano do seguimento à reunião de Cartagena quanto no plano das ações bilaterais, inclusive mediante a troca de correspondência sobre o assunto entre o presidente Figueiredo e os chefes de governo dos principais países credores. Nesse contexto, são especialmente importantes os debates conduzidos semestralmente no Subgrupo Consultivo de Comércio com os Estados Unidos da América e a Comissão Mista Brasil-CEE, a qual se reuniu pela primeira vez em Bruxelas, em janeiro de 1984, órgão criado no contexto do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a CEE.

b) Produtos de base

Nos últimos anos, o comércio de produtos de base refletiu as incertezas da economia mundial. A deterioração das cotações insere-se no quadro geral de recessão econômica que, da parte dos países desenvolvidos, vem sendo enfrentada por meio do protecionismo, e de políticas monetárias austeras. Tal conjuntura tem contribuído para dificultar a capacidade de recuperação dos países em desenvolvimento, obrigando-os a intensificar os esforços de resguardar as receitas de exportação.

Nesse contexto, a atuação brasileira tem-se pautado, principalmente, pela busca de:

a) preços remunerativos e estáveis para os produtos de base;

b) aumento do consumo e importação, especialmente por parte dos desenvolvidos, de produtos de base, inclusive os beneficiados ou processados;

c) acesso dos produtos de base aos mercados dos países desenvolvidos, mediante a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias;

d) coordenação de políticas de produção e comercialização, a fim de equilibrar a oferta e a demanda mundiais e evitar flutuações excessivas de preços.

O Brasil tem, assim, prestigiado, tanto em foros multilaterais quanto em organizações específicas criadas por acordos, as iniciativas que visam à consecução desses objetivos.

No plano multilateral, a Unctad foi o foro que melhor sistematizou as iniciativas de reorganização da estrutura do mercado de produtos de base, com a aprovação, em 1976, do Programa Integrado de Produtos de Base (PIPB) e com o lançamento da ideia de constituição de um Fundo Comum para Produtos de Base, agente financeiro do Programa.

O PIPB representou tentativa de aglutinar em um único instrumento os esforços para solucionar os problemas dos produtos de base, por meio da conclusão de acordos sobre produtos comercializados internacionalmente. Até o presente momento, alcançaram-se acordos para açúcar, cacau, azeite de oliva, borracha natural, juta e madeiras tropicais.

A aprovação, em 1980, do Convênio Constitutivo do Fundo Comum, representou passo importante na implementação do

PIPB, ao lançar as bases institucionais que assegurarão os recursos necessários à consecução dos acordos internacionais. Quando em vigor, o Fundo financiará estoques reguladores e, subsidiariamente, pesquisas e programas de desenvolvimento agrícola e de promoção de produtos de base. O Brasil assinou o Convênio do Fundo, em 1981, e depositou seu instrumento de ratificação em junho do corrente ano.

O Brasil vem participando intensamente das negociações de acordos de produtos de base, com ênfase variável conforme a importância do produto na economia nacional. Nesse sentido, ratificou em abril de 1982 o Acordo Internacional da Borracha Natural, o primeiro concluído no âmbito do PIPB (1979), do qual participa na qualidade de membro consumidor. O AIBN tem no seu Estoque Regulador o principal instrumento de intervenção no mercado. Desde que começou a operar em 1981, o estoque já interveio diversas vezes no mercado, com o objetivo de regularizar os preços da borracha natural no mercado internacional.

O Brasil também participou das negociações no âmbito do PIPB com vistas à celebração do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, concluído em Genebra, em 1983. O AIMT não contém cláusulas econômicas. Terá como objetivo promover a cooperação entre produtores e consumidores nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, reflorestamento e gestão florestal, informação de mercado e processamento a nível de país produtor.

Em que pese a existência do Acordo Internacional do Açúcar, o mercado deste produto caracterizou-se por declínio constante dos preços, que atingiram os níveis mais baixos dos últimos anos. Tal comportamento das cotações deveu-se sobretudo à não participação da CEE (maior produtor e exportador mundial) no Acordo. Não estando submetida às disciplinas daquele instrumento, pôde a CEE expandir livremente sua produção e

exportação, por meio de uma política de subsídios, levando as cotações do produto a ponto extremo de depressão. Os EUA, por sua vez, ao implementarem uma política de proteção à produção interna, contribuíram para agravar ainda mais a situação do mercado internacional do açúcar. Tal política materializou-se com a adoção, em 1982, do sistema de quotas de importação, que limitou em mais de 50% as compras externas do produto. O Brasil, em particular, foi duplamente penalizado. Além de ter seu acesso àquele importante mercado limitado pelo sistema de quotas, passou a ser, com a implementação do plano de assistência à Bacia do Caribe, a partir de janeiro do corrente ano, o único país do hemisfério ocidental a ter suas exportações de açúcar sujeitas a gravames alfandegários naquele país.

O Acordo Internacional do Cacau de 1980, e atualmente em vigor, embora contemple dispositivos realistas, não logrou preencher seus objetivos de estabilização de preços, em razão, sobretudo, da escassez de recursos financeiros para o estoque regulador e da ausência do principal produtor (Costa do Marfim) e do principal consumidor (EUA). A Costa do Marfim não aderiu ao Acordo de 1980 em razão de sua discordância com os níveis da faixa de preços estabelecidos, julgados demasiadamente baixos. Os EUA, embora tivessem participado ativamente das negociações do III Acordo Internacional do Cacau, mantiveram-se, ao final, fiéis ao princípio do "livre jogo das forças de mercado". O Acordo Internacional do Cacau de 1980, que expiraria em 1º de outubro vindouro, foi prorrogado por mais um ano, e já se encontram em curso as negociações para o IV Acordo.

De todos os acordos com cláusulas econômicas de que participa, é o do café o que melhores resultados tem conseguido no ordenamento do mercado e na estabilização dos preços. O Convênio Internacional do Café de 1976, que expirou em setembro do ano passado, após ter sido prorrogado por um período de um ano,

mostrou-se, a partir de 1980, quando suas cláusulas econômicas (quotas, controles e faixas de preço) passaram a operar, um mecanismo decisivo para a preservação da estabilidade no mercado.

O novo Convênio, atualmente em vigor, fruto de árduo processo de negociação, iniciado em janeiro de 1982, mantém, em suas linhas gerais, a estrutura básica do Acordo de 1976, incorporando, entretanto, com relação ao anterior, significativos avanços conceituais e aperfeiçoamentos técnicos, sobretudo no tocante às suas cláusulas econômicas.

Na atual conjuntura cafeeira mundial, caracterizada por excedentes em praticamente todos os países, e agravada por conhecidas dificuldades na comercialização, o Convênio de 1983, pelo mecanismo de quotas-preço, tem constituído instrumento útil para o disciplinamento do mercado do produto, com evidente benefício para produtores e consumidores.

Para o Brasil, o Convênio tem-se mostrado importante coadjuvante de nossa política de comercialização, sustentando razoavelmente as cotações externas, sem inibir o esforço de recuperação do mercado em que estamos empenhados desde 1980.

Paralelamente à sua atuação em acordos internacionais de produtos de base, o Brasil é membro de organizações de produtores, como o Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe Exportadores de Açúcar (GEPLACEA), a Aliança dos Países Produtores de Cacau, a Comunidade Internacional da Pimenta e o Instituto Internacional do Algodão, que se constituem em foros de consulta intergovernamental ou de estudo sobre questões relativas a cada um dos produtos específicos.

c) Política financeira

O sistema financeiro internacional assistiu, nos últimos cinco anos, a uma crise de graves proporções. Quando a economia internacional ainda se recuperava do primeiro choque do petróleo de 1973-74, a segunda crise do petróleo, de 1979-80, representou um vigoroso e mais profundo golpe. A recessão que se seguiu e a elevação exponencial das taxas de juros colocaram a economia internacional diante de uma crise comparável à dos anos 1930 e ainda mais abrangente. Tais dificuldades foram gravadas pelos problemas de pagamento enfrentados pela Polônia e pela declaração de moratória por parte do México, em novembro de 1982. A questão da dívida tornou-se verdadeiramente dramática sobretudo em consequência de decisões, tomadas na reunião do FMI e do Banco Mundial de setembro de 1982 em Toronto, que tornaram substancialmente mais rígidas as condições para os empréstimos privados aos países devedores. A consequência foi a retração violenta nos fluxos financeiros para alguns países em desenvolvimento, que foram perdendo capacidade de manter em dia seus pagamentos internacionais, e iniciaram então programas de renegociação de suas dívidas externas.

Foi diante desse quadro de crise que a diplomacia brasileira trabalhou, com vistas a trazer contribuições para o aprimoramento do sistema econômico internacional e o encaminhamento o mais adequado possível da questão da nossa dívida externa.

Parte fundamental desse trabalho diplomático residiu na formulação de um diagnóstico realista da gênese e dos desdobramentos da crise. Na visão brasileira, a crise financeira é apenas um dos aspectos – talvez o mais dramático – de uma crise mais profunda do sistema internacional. Suas raízes se localizam na incapacidade estrutural de o sistema montado em Bretton Woods

fornecer respostas adequadas aos desafios crescentes da economia internacional.

Aquele arcabouço institucional do imediato pós-Guerra compartimentalizou os sistemas de finanças e de comércio, tendo como principal traço de união a economia norte-americana. Sobretudo a partir dos anos 1970, com a crescente interdependência entre aqueles dois sistemas, tornou-se essencial um tratamento coerente e integrado das questões de comércio e finanças. Tal requisito não foi cumprido e, como agravante, novos desequilíbrios emergiram.

Paradoxalmente, a crescente integração em escala internacional fazia-se acompanhar de uma perda e importância das entidades financeiras multilaterais. O crédito internacional privatizava-se. O financiamento do elevado déficit governamental norte-americano pressiona a níveis sem precedentes as taxas de juros, e, assim, gera dificuldades para o crescimento econômico nos demais países desenvolvidos e torna praticamente inviável o pagamento do serviço da dívida pelos países do Terceiro Mundo. Esse último problema é agravado pela retração do crédito internacional para diversos países em desenvolvimento.

Esse diagnóstico da crise – apenas esboçado anteriormente em suas linhas mais essenciais – serviu de base à ação diplomática brasileira, que se desenvolveu ao longo de duas vertentes principais que guardam entre si relação de coerência e complementaridade.

Num plano mais global e de mais longo prazo, o Brasil julgou indispensável dar continuidade aos esforços dos países em desenvolvimento em favor do aperfeiçoamento da ordem econômica internacional. Tal política decorreu da verificação de insuficiências estruturais no atual sistema internacional e da consequente necessidade de superá-las para a retomada do crescimento em bases de maior equilíbrio e solidez. Dentro dessa

mesma linha, inscreve-se o projeto de um tratamento integrado das questões de comércio, finanças e energia, que inspirou, por exemplo, a proposta de lançamento de negociações globais no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Ainda nessa perspectiva de âmbito mais global, o Brasil apoia propostas no sentido da reformulação de aspectos essenciais do sistema monetário internacional, tais como: aperfeiçoamento da composição e da supervisão da liquidez internacional; revisão do volume global de quotas do FMI; maior acesso dos países em desenvolvimento aos recursos dessa instituição; transformações dos direitos especiais de saque no principal ativo de reserva internacional; utilização das condicionalidades do FMI de forma adequada às necessidades dos países em desenvolvimento, cujos problemas estruturais de ajustamento exigem mais longos prazos de carência e amortização aplicáveis aos recursos tomados do Fundo.

Paralelamente, a diplomacia brasileira procura lutar contra certas atitudes políticas que visavam a cindir as formas de ação conjunta dos países em desenvolvimento, indispensáveis a qualquer tentativa global de reformulação do sistema internacional. Nesse sentido, em diversas oportunidades, criticamos os conceitos de "graduação" e de "país recentemente industrializado", que distinguiam, entre os países em desenvolvimento, posições preferenciais com vários efeitos práticos, o que trazia consequências negativas para a conjugação de nossos esforços políticos.

A segunda vertente em que se desdobra a ação diplomática brasileira é a das iniciativas destinadas a produzir, no curto e médio prazo, resultados sensíveis para o encaminhamento mais adequado de problemas da economia brasileira e, particularmente, da questão do endividamento externo.

Ressalto, a esse respeito, o pronunciamento do presidente Figueiredo nas Nações Unidas, em 1982. Ao referir-se à situação

insustentável de exacerbação do custo do serviço da dívida externa, considerou imprescindível que os países desenvolvidos se dispusessem a tomar iniciativas concretas com vistas à expansão dos fluxos financeiros e à adoção de uma nova política de taxas de juros.

Em junho de 1983, o governo brasileiro enviava mensagem aos sete países industrializados participantes da Reunião de Cúpula de Williamsburg. Reiterava-se então a necessidade de firme decisão política no sentido de assegurarem-se condições favoráveis à retomada do crescimento sustentado da economia mundial, como alternativa válida à solução duradoura e conjunta dos problemas econômicos com que se defrontavam países do Norte e do Sul.

Posteriormente, em Quito, em janeiro de 1984, a Conferência Econômica Latino-Americana, da qual o Brasil participou ativamente, demonstrou a identidade de posições – raramente encontrada em reuniões do gênero – e exprimiu a semelhança de vicissitudes enfrentadas pelos países da reunião sob o peso da dívida externa e ao impacto de um sistema internacional carregado de componentes negativos para seus interesses.

Na Declaração de Quito, os países da região preferem a persuasão à confrontação. Reconhecem que "os esforços próprios não são suficientes para superar a crise, tornando-se indispensável a complementação do apoio externo, principalmente nas áreas de comércio e financiamento". Para tanto,

> *fazem um chamamento aos países industrializados sobre a gravidade da situação econômica da região e a necessidade de que participem, urgentemente, pela ação de seus governos e dos organismos internacionais, de medidas que permitam à América Latina enfrentar a crise.*

Os sucessivos aumentos das taxas de juros e o entorpecimento dos fluxos financeiros externos passaram a frustrar a consecução

dos programas de ajustamento econômico acertados pelos países da região com a comunidade internacional. Diante dessas persistentes dificuldades, o encontro de Quito tornou mais intensa, no curto prazo, a busca de ação conjunta entre os países da região e preparou terreno para novas iniciativas ligadas à problemática do endividamento externo.

Assim, tornaram-se mais frequentes as manifestações do governo brasileiro e dos demais governos da região a respeito dos efeitos perversos sobre o desempenho dos países em desenvolvimento, de políticas econômicas postas em prática por países desenvolvidos. Amadurecia a convicção da irreversibilidade de aprofundar-se a coordenação regional com vistas ao diálogo com os países credores.

A Reunião de Cartagena, na Colômbia, em junho último, cujo sentido político e desdobramentos econômicos foram já avaliados anteriormente, constituiu uma nova etapa, qualitativamente mais significativa ainda, desse processo de coordenação regional, com vistas ao equacionamento da questão do endividamento externo. Avançou-se, então, em direção à criação de um mecanismo de consulta e acompanhamento.

Essa análise retrospectiva dos últimos cinco anos de nossa política externa no âmbito das finanças internacionais nos revela algumas lições. Dentre elas, ressaltaria, em primeiro lugar, que, infelizmente, o diagnóstico quanto ao caráter estrutural da crise parece confirmar-se. A crise de endividamento externo e a distância em que nos encontramos de soluções efetivas seriam as manifestações mais visíveis do grau de realismo daquele diagnóstico.

Finalmente, parece possível extrair o ensinamento de que, embora bloqueados, os caminhos não estão inteiramente fechados. E o eventual encaminhamento de soluções não poderá emergir

de iniciativas exclusivamente técnicas. É preciso perseverar no trabalho político de sensibilizar os países credores da necessidade de repartir o ônus do processo de endividamento com os países devedores.

d) Energia e recursos minerais

Os últimos cinco anos são um período de grandes transformações em escala internacional no campo da energia. São os anos do segundo choque do petróleo, que emergiu no bojo da Revolução Iraniana e produziu a duplicação de preços em 1979-80. São anos de êxito para as políticas conservacionistas em vários países e, de forma muito expressiva, no Brasil. Tais políticas, mais a recessão internacional, levariam a uma redução na demanda global de petróleo, o que faria com que os preços tivessem uma trajetória de estabilidade a partir dos picos alcançados em 1979-80. A unidade da OPEP e sua capacidade de fixação de preços sofreram as consequências da citada redução da demanda em escala internacional e da declinante participação da organização na produção global de petróleo, em virtude da diversificação de áreas produtoras, tais como o México e o Mar do Norte.

O segundo choque do petróleo teve um impacto mais profundo ainda do que o ocorrido nos anos 1973-74, uma vez que a economia internacional ainda procurava refazer-se da primeira crise petrolífera. Assim, o novo quadro energético colocou para o Brasil desafios de grande complexidade. Era necessário responder de forma criativa e dinâmica aos novos problemas que envolviam desde necessidades de inovação tecnológica até redimensionamento de relacionamentos internacionais.

Para o Brasil, o processo de ajustamento a essa nova conjuntura energética internacional deixou de ser uma questão de opção política e transformou-se em inadiável imperativo econômico. Era essencial inovar.

A diplomacia brasileira tem papel fundamental na construção desse caminho de mudanças. Num primeiro momento imediato à segunda crise, era necessário assegurar suprimentos, diante de uma conjuntura particularmente adversa aos países consumidores, pois o nível de demanda era elevado e os volumes de produção se retraíam drasticamente em virtude da Revolução Iraniana, que determinou subitamente a retirada do mercado de quase 5 milhões de barris diários de petróleo.

Atuando em estreita cooperação com as áreas técnicas, a contribuição de nossa diplomacia ao esforço de assegurar suprimentos de petróleo desenvolveu-se em duas vertentes. Numa primeira fase, quando precisávamos dos fornecimentos dos países da OPEP, colhemos os dividendos resultantes do fato de termos tido nos últimos anos uma política externa que logrou alcançar, no mundo árabe e em outros setores dos países produtores de petróleo, respeito e confiança pela continuidade de suas atitudes com relação às grandes questões do Oriente Médio e pela relevância dos laços concretos que foram criados ou, como no caso da Venezuela e México, significativamente fortalecidos. Numa etapa posterior, quando o importante era diversificar fontes de suprimento energético – canalizando maior volume de importações para países como Venezuela, México, Angola e China – fomos beneficiados pelos contatos intensos e pela boa convivência que cultivamos com os demais países latino-americanos, pela nossa ativa política africana e pelas iniciativas diplomáticas no continente asiático, que receberam novo impulso com o aprofundamento das relações diplomáticas com a China, estabelecidas há 10 anos.

A esse trabalho diplomático correspondia, no âmbito interno, um intenso e inovador esforço de pesquisa, de aperfeiçoamento de métodos de trabalho, de descoberta de novas técnicas de produção. Dessa união de esforços no plano externo e interno emergiram resultados verdadeiramente excepcionais. A dependência externa

passou de 37,5%, em 1979, para 22,2%, em 1983, como consequência de um grande aumento da produção de energia primária e a consequente diminuição das importações.

Esse resultado deveu-se a um intenso programa interno no sentido de incrementar a produção de fontes tradicionais, como o petróleo, o carvão e a hidroeletricidade e, concomitantemente, desenvolver a produção de fontes novas, como a biomassa, a energia eólica, o biogás e outras. Merece destaque o expressivo aumento da produção de petróleo, tendo-se atingido os 500 mil barris/dia em julho de 1984, e do álcool como combustível, tendo-se obtido 8,1 bilhões de litros de álcool na última colheita, equivalente a 110 mil barris/dia de petróleo.

O êxito brasileiro na redução da dependência energética externa e no desenvolvimento de tecnologias de fontes alternativas de energia, por sua vez, tem ensejado uma série de novas iniciativas na área internacional. Por um lado, vários países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e na África, têm procurado conhecer a experiência brasileira nesse campo e têm manifestado interesse em uma cooperação com o Brasil para desenvolver seu potencial próprio. Por outro lado, o Brasil vê nessa área novas possibilidades de exportar tecnologia e produtos energéticos.

Assim, a cooperação brasileira com países em desenvolvimento na área da energia tem-se desenvolvido bastante. Na América Latina, essa cooperação tem-se feito sobretudo no âmbito da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), onde já foram realizados com assessoria brasileira levantamentos de recursos carboníferos, balanços e planejamento energéticos e programas para a utilização do álcool como combustível. Também como decorrência da participação brasileira na OLADE foram concluídos Protocolos de Intenção para a cooperação energética bilateral com

os seguintes países: Uruguai, Nicarágua, Guiana, Jamaica, Costa Rica, Haiti, Peru e Guatemala.

Além da OLADE, há também cooperação brasileira com vários países latino-americanos através da Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER) para a América do Sul, e da Assistência Recíproca Petroleira Estatal Latino-Americana (ARPEL).

Na África, a cooperação energética tem sido sobretudo bilateral, através do intercâmbio de técnicos, da ida de missões brasileiras à África e africanas ao Brasil e da venda de serviços à África. Sob a coordenação do Itamaraty, várias instituições brasileiras têm participado dessa cooperação. Destacam-se a Petrobrás/Braspetro, a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio (STI/MIC), a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), a Eletrobrás e a Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB).

No âmbito multilateral, merece ser citada a participação brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre Energia, em Nairobi, em agosto de 1981, e nas iniciativas do Programa de Cooperação Econômica de Países em Desenvolvimento do Grupo dos 77.

Outro setor em que a diplomacia brasileira atuou nos últimos cinco anos foi o da energia nuclear. Atuou de várias formas. Em primeiro lugar, o Itamaraty, em coordenação estreita com os demais órgãos brasileiros na área, tem procurado defender as condições internacionais para que se cumpra plenamente o Programa Nuclear Brasileiro. Hoje, na comunidade internacional, não existem quaisquer dúvidas sobre o sentido pacífico de nossos objetivos, voltados para a garantia de suprimento energético e o progresso científico. São bem conhecidas as dificuldades que o Programa atravessa, diante, basicamente, de limitações financeiras.

Os ajustamentos realizados não prejudicam, contudo, a realização das metas essenciais do Programa.

O progresso já realizado na área técnica, o fato de que somos o quinto produtor mundial de urânio, o sentido pacífico de nosso programa, o aprofundamento dos mecanismos de cooperação com países em desenvolvimento são alguns dos fatores que estão na base da outra modalidade de atuação da diplomacia na área nuclear. Estimulamos, nos últimos anos, importantes acordos e memorandos de entendimento no setor de energia nuclear com a Argentina, o Chile, a Colômbia, o Iraque, o Peru, a Venezuela, a China, e, também, a Espanha. A área é extremamente promissora para a cooperação internacional, e alguns progressos notáveis, tanto no diálogo político quanto na cooperação técnica, já foram alcançados no âmbito desses instrumentos bilaterais.

Ainda no âmbito bilateral, mencionaria que segue fluido e bem organizado o diálogo com um dos parceiros centrais para a cooperação nuclear com o Brasil, que é os EUA. Um dos grupos de trabalho bilateral, criado pelos presidentes Reagan e Figueiredo, em 1982, tratou justamente de energia nuclear, permitindo a superação do problema representado pelas exigências unilaterais dos EUA para o fornecimento de serviços de enriquecimento de urânio para as recargas de Angra I.

Temos buscado intensificar nossa presença e nossa atuação na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Apoiando firmemente a Agência como foro central para a consideração dos temas nucleares internacionais, temos procurado melhor equilíbrio na atuação da Agência, defendendo a dinamização das suas funções de prestadora de assistência e cooperação técnicas, e procurando colocar em perspectiva adequada as suas ações na área de salvaguarda, hoje excessivamente valorizadas pelas grandes potências nucleares.

No que tange aos minerais, em 1979, o Brasil era exportador líquido de ferro, manganês e estanho, importando grandes quantidades de alumínio, cobre, níquel e zinco. Desses últimos, sobretudo o alumínio e o cobre constituíam um grande peso na balança comercial brasileira, já que suas importações atingiram respectivamente cerca de US$ 159 milhões e US$ 369 milhões naquele ano.

Ao fim de 1983, o Brasil já era exportador líquido de alumínio (US$ 261,9 milhões de exportação nesse ano) e as importações de cobre haviam-se reduzido muito, atingindo a US$ 101,7 milhões.

No campo mineral, os esforços internacionais do Brasil têm-se desenvolvido no sentido de garantir mercados para seus excedentes exportáveis numa época de crise internacional em que as iniciativas protecionistas têm-se multiplicado e num setor onde as correntes comerciais são muitas vezes controladas por grandes empresas transnacionais.

Nesses últimos cinco anos, o balanço das nossas realizações na área energética e de recursos minerais no âmbito internacional indica claramente que a política externa brasileira foi instrumento essencial à consecução dos nossos objetivos prioritários no setor, quais sejam: a redução da dependência energética, o desenvolvimento de fontes energéticas alternativas, a continuidade do esforço por conquistas tecnológicas na área nuclear, o ajustamento do programa nuclear às novas realidades econômico-financeiras e a transformação do país em importante exportador de alguns minerais que antes importava em larga escala.

e) Transportes e comunicações

A política brasileira no setor de transportes internacionais tem constituído, ao longo dos últimos cinco anos, importante instrumento para a realização dos objetivos de nossa política

externa: no plano econômico, tem contribuído para maior economia de divisas através da agregação de maior carga transportada em navios de bandeira brasileira; no plano político-comercial, tem criado condições para fluxos inovadores de comércio, através da abertura de linhas pioneiras de navegação marítima com apoio governamental.

O Brasil tem presença marcante na Organização Marítima Internacional (IMO), tendo sido reeleito, em 1983, para integrar o Conselho da Organização, juntamente com alguns países com maior interesse no comércio marítimo internacional.

No setor do Transporte Aéreo, verificou-se o início das ligações aéreas com a Nigéria (1979), Moçambique (1982) e Angola (1983).

Foram restabelecidas, pela importância que representam para o Brasil, as relações no campo da aviação civil com a Guiana em 1982, interrompidas três anos antes, em razão do pequeno tráfego existente. Para intensificar o intercâmbio aéreo com o norte do continente, foi assinado Acordo de Transporte Aéreo com o Suriname, em 1981.

Em 1981, o Brasil denunciou o Acordo de Transporte Aéreo com os EUA (1946), o qual foi substituído, em 1984, por Memorando de Consulta, cuja validade cessa em novembro do corrente ano.

Na Organização Aérea Civil Internacional (OACI), foro internacional que trata das relações aéreas entre a quase totalidade dos Estados Membros das Nações Unidas, o Brasil foi reeleito, em 1983, para o Conselho da Organização, na Categoria I, que congrega os Estados de maior importância no intercâmbio aéreo.

No setor de Transporte Terrestre, o Brasil procedeu à ratificação, em 1982, do Convênio sobre Transporte Internacional Terrestre, firmado em 1977, com os demais países do Cone Sul e, em

1982, celebrou-se com a Venezuela o Convênio sobre Transporte Terrestre Fronteiriço de Carga.

Na área das comunicações, o Brasil concretizou as negociações com o Canadá, com vistas a fazer fabricar naquele país o primeiro satélite doméstico brasileiro, que será colocado em órbita em 1985. Em 1980, foram assinados, em Montevidéu, dois Acordos Tripartites entre Brasil, Argentina e Uruguai, referentes aos serviços de telecomunicações nas áreas de fronteiras. Os acordos firmados destinam-se a evitar mútuas interferências prejudiciais aos serviços.

O candidato brasileiro para o posto de diretor-geral da União Postal Universal foi eleito, com expressiva votação, em 1984, para a chefia daquela entidade, que é a mais antiga organização internacional.

Promoção comercial

O serviço de promoção comercial do Itamaraty tem por finalidade precípua apoiar a política de comércio exterior, à luz das diretrizes de política externa do governo. Constitui um dos instrumentos que conjugam a ação do empresário nacional com as iniciativas do Estado no plano internacional.

A atenção do Itamaraty suplementa e catalisa a ação empresarial, que não pode ser substituída. O agente diplomático não realiza atos de negócios, mas apenas cria condições propícias às transações comerciais, preservando a necessária isenção que reforça sua qualidade de interlocutor de Estado a Estado.

As atividades de promoção comercial com crescente frequência não podem prescindir de atos de negociação – campo primordial da ação diplomática – seja para furar ou remover barreiras comerciais, seja para dar assistência a transações administrativas. Desse modo, a ação do Itamaraty na área comercial enseja nova temática inclusive

na agenda política de alto nível, que o presidente Figueiredo tem privilegiado em sua correspondência pessoal ou em encontros com outros chefes de Estado no Brasil e no exterior.

A diversificação especial de mercado, objetivo de comércio exterior, tornou-se cada vez mais ampla com a abertura diplomática de caráter universalista empreendida pelo Itamaraty. Enquanto em 1970 o Brasil exportava para 35 países, em 1981 vendeu produtos brasileiros em 89 mercados.

O Ministério das Relações Exteriores tem oferecido três tipos de vantagens administrativas para aperfeiçoar e dinamizar o apoio institucional às exportações:

a) a tradição de sua organização, com ampla experiência acumulada de atuação no exterior e um corpo profissional eficiente e versátil;

b) condições favoráveis à economia de despesas, pelo aproveitamento, a custos marginais, das instalações e dos diversos serviços administrativos, os quais são compartilhados com os setores de promoção comercial que se montaram nas repartições consulares e diplomáticas;

c) flexibilidade de infraestrutura, distribuída em grande número de países e, por conseguinte, suscetível de ser modulada conforme prioridade de mercado.

Em termos mais específicos, convém realçar, entre os resultados mais expressivos desse processo nos últimos cinco anos, os seguintes: o Brasil consolidou-se como exportador de serviços, expandiu consideravelmente as exportações em setores novos, tais como produtos siderúrgicos, veículos, unidades industriais e equipamentos militares, frangos congelados; incorporou alguns países asiáticos e africanos como parceiros comerciais; e procurou sensibilizar os setores produtivos do país para a importância do

mercado externo numa conjuntura de redução da demanda interna no Brasil.

Na área de prestação de serviços, progressos significativos foram alcançados, sobretudo nos setores de hidráulica, infra-estrutura de transportes e de construção civil. Concluiu-se recentemente a construção de ferrovia no Iraque, orçada inicialmente em US$ 1,2 bilhão e cuja construção durou 5 anos, e encontram-se em fase de construção: hidrelétrica na Colômbia e no Peru; represas na Argélia e no Uruguai; rodovia no Iraque, na Bolívia e no Congo; e canal de navegação e drenagem no Iraque. Firmas brasileiras de consultoria e projeto encarregam-se também da realização de projetos para as seguintes obras: aeroporto de São Tomé e Príncipe, metrô em Bagdá, campo carbonífero em Moçambique, eletrificação rural em Guiné-Bissau, e empreendimentos agrícolas para produção de soja, milho e outros cereais em Angola e Costa do Marfim.

Na área de manufaturados, digna de registro foi a capacidade de adaptação, para superar a recessão interna e externa, dos setores siderúrgico, automobilístico e de bens de capital e, em menor escala, de equipamentos ferroviários. Neste sentido, merecem referências as grandes vendas de veículos para o Iraque – 50 mil carros, nos últimos dois anos, e possivelmente 105 mil veículos, nos próximos três anos; produtos siderúrgicos para o Irã; equipamento ferroviário para a Jordânia, Arábia Saudita, Tunísia e Angola, entre outros; refinaria de estanho para a Tailândia; e usinas de álcool e açúcar para diferentes países.

Cresceram as vendas de material de emprego militar para o mercado externo. São operações comerciais que, por sua natureza, não podem efetivar-se sem controle governamental específico, como, aliás, ocorre em todos os países que participam do mercado. Os volumes e tipos de equipamento militar brasileiro exportado

não lhe conferem, em princípio, capacidade de influir decisivamente sobre conflitos.

As operações comerciais acima exemplificadas um tanto assistematicamente não teriam sido possíveis ou pelo menos dificilmente se viabilizariam nesse lapso de tempo sem o empenho que o presidente Figueiredo vem emprestando à ação diplomática voltada para o apoio às exportações. O próprio presidente Figueiredo, aliás, tomou a iniciativa em diversas ocasiões de fazer-se acompanhar, em suas visitas oficiais a países amigos (Venezuela, Paraguai, Argentina, Chile, França, Peru, Portugal, Colômbia, Estados Unidos da América, Canadá, Japão e China), de grupos empresariais, facilitando e privilegiando, assim, a cooperação direta entre os agentes econômicos, paralelamente a atos e eventos de alto significado diplomático.

O Itamaraty se preocupa não só em modernizar o seu aparelho de apoio à comercialização externa, mas também de buscar novas modalidades e esquemas de assistência ao empresário nacional, como a instalação de ampla rede de processamento eletrônico de dados, que permite a transmissão imediata de informações valiosas para o exportador. Os benefícios do sistema se fizeram sentir logo e com excelentes resultados nos mercados dos países industrializados, onde, apesar das tendências protecionistas, muito se pode realizar com a diversificação de produtos oferecidos.

Para os países em desenvolvimento, cuja capacidade de importação, nos últimos anos, se restringiu em virtude da crise financeira, a ação do Itamaraty procura criar novas modalidades de apoio às exportações, tais como: incentivos a mecanismos de comércio; negociações, em nível diplomático, de esquemas de financiamento, às vezes mesmo com recursos de organismos multilaterais; e utilização de instrumentos de cooperação econômica e técnica capazes de gerar, a curto ou longo prazos, oportunidades de venda de

produtos e serviços. Em coordenação com os órgãos públicos, promovem-se seminários de tecnologia e concebem-se esquemas de oferecimento de projetos de previabilidade, visando sempre a divulgar a capacidade tecnológica brasileira entre os parceiros do mundo em desenvolvimento, onde, apesar de escassez de recursos financeiros, há muito o que explorar com a ajuda de instituições internacionais ou regionais que lhes prestam assistência para o desenvolvimento.

A capacidade instalada do Itamaraty para a promoção das exportações brasileiras permitiu, malgrado as limitações, o alcance dos seguintes resultados, no período 1979-84:

1. manutenção e administração de uma rede de 111 setores de promoção comercial em todo o mundo;

2. formação de 107 especialistas em promoção comercial, destinados ao mercado de trabalho nacional;

3. captação de cerca de 260.000 oportunidades concretas de negócios;

4. disseminação, no Brasil, de 25 milhões de peças de informação sobre oportunidades e mercados;

5. distribuição, no exterior, de cerca de 6 milhões de exemplares da Revista Brasil Comércio e Indústria;

6. realização de 358 mostras comerciais, servindo a cerca de 5.000 expositores e com vendas declaradas de US$ 1,5 bilhão;

7. montagem de extensa rede internacional de teleprocessamento de dados dedicada a promoção comercial.

Com relação às atividades operacionais do sistema de promoção comercial, é importante assinalar o seguinte:

a) mais da metade das informações comerciais é coletada nos países desenvolvidos. Essas informações dizem respeito a oportunidades comerciais concretas, concorrências públicas e indicadores de mercado, e são processadas e distribuídas aos empresários nacionais;

b) cerca de 60% do pessoal dedicado à promoção comercial no exterior se encontra lotado em países desenvolvidos;

c) quase 70% dos terminais do sistema de processamento eletrônico de dados se encontram localizados em países desenvolvidos;

d) cerca de 60% dos exemplares da Revista Brasil Comércio e Indústria são distribuídos em países desenvolvidos;

e) também as feiras e exposições organizadas pelo Itamaraty se concentram em mais de 60% nos países industrializados;

f) os seminários destinados a promover setores específicos de tecnologia brasileira perante audiências previamente selecionadas têm-se realizado exclusivamente em países do Terceiro Mundo como Peru, Chile, Colômbia, China, Tailândia, Malásia, Nigéria, Togo e Costa do Marfim;

g) a quase totalidade das atividades de apoio direto a operações comerciais específicas que requerem a interveniência política do Estado se concretizou nos países em desenvolvimento. É o caso, por exemplo, das grandes obras públicas que empresas brasileiras vêm realizando no exterior, e das vendas de serviços de engenharia.

No período de 1979 a 1984, as atividades de promoção comercial no Itamaraty foram substancialmente afetadas pelas

restrições orçamentárias impostas pela necessidade do governo de controlar o processo inflacionário.

A superação dessa fase tem sido conseguida graças não só ao aumento da eficiência, mormente com o recurso ao processamento eletrônico de dados, mas também pela procura do apoio de outras entidades, inclusive mediante convênios. Entre elas destacam-se o Banco do Brasil, o BNDES, a FINEP, o CNPq, a CINGRA, o CEBRAE e a CACEX, que têm participado, alguns financeiramente e outros completando parcelas de atividades, do esforço de promoção das exportações brasileiras conduzido pelo Itamaraty.

O Itamaraty hoje dispõe de aparelho administrativo perfeitamente moldado para dar apoio decisivo às vendas externas. Desenvolveu instrumental técnico e formou equipe especializada de agentes de promoção comercial plenamente capacitados para o ofício que lhes é confiado. A organização que assim se estruturou é, aliás, considerada modelar pelo International Trade Center do Gatt/Unctad, que tem encaminhado estagiários de outros países em desenvolvimento para participar de programas de treinamento "on-the-job" no Itamaraty, na área de promoção comercial. Esta mesma entidade está interessada na aquisição do conhecimento desenvolvido pelo Itamaraty com a rede internacional de teleprocessamento, para repassá-lo aos demais países em desenvolvimento que desejem dinamizar seus serviços de promoção de exportações.

Cooperação técnica, científica e tecnológica

A cooperação técnica, científica e tecnológica cresce de forma notável nos últimos cinco anos, e ganha novos contornos. Três desenvolvimentos caracterizam o período:

1. o Brasil consolida o processo de passagem da condição de país recipiendário para a de país fornecedor de cooperação técnica;

2. inova-se significativamente na área da cooperação em ciência e tecnologia, e, diante de nossa capacitação, emergem formas de cooperação com conteúdo tecnológico;

3. as formas de cooperação brasileira tornam-se uma das modalidades dinâmicas e eficazes de cooperação Sul-Sul, e têm tido, portanto, a importância política de ampliarem o escopo de nossos contatos com parceiros em desenvolvimento.

No âmbito da cooperação técnica, o Brasil fortaleceu sua atuação em duas vertentes: enquanto país ainda recipiendário, buscou maximizar esforços com vistas à eficiente utilização dos escassos recursos financeiros disponíveis a nível mundial para esse tipo de atividade, canalizando-os para os setores de maior impacto econômico e de maior rentabilidade custo-benefício. Procurou também, através da realização de reuniões intergovernamentais e de sessões de grupos de trabalho, ativar a cooperação bilateral recebida, principalmente, da República Federal da Alemanha, Canadá, Japão, França, Itália e Espanha, e chegou a concretizar com alguns deles amplos programas propiciadores de transferência de tecnologia para o Brasil em setores de interesse nacional.

Multilateralmente, o Brasil também intensificou seu relacionamento, seja com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seja com a Organização dos Estados Americanos (OEA), conseguindo obter a participação dos mesmos em projetos de alta densidade tecnológica.

Nos últimos anos, entretanto, tendo em vista o desenvolvimento econômico atingido e a infraestrutura institucional

instalada de pesquisa científica e tecnológica, de modernização administrativa e gerencial e de formação de recursos em todos os níveis, a comunidade internacional passou a recorrer cada vez mais ao nosso país como fonte alternativa ou suplementar de cooperação para o desenvolvimento de terceiros países.

O crescimento da cooperação técnica prestada foi de tal ordem – só em 1982, 360% com relação ao ano anterior – que o Brasil teve que empreender um esforço considerável para mobilizar recursos internos e externos – estes últimos captáveis junto a entidades financeiras e organismos internacionais – que o habilitassem a atender à demanda crescente de parceiros que desejam cada vez mais a colaboração brasileira na implementação de projetos específicos de desenvolvimento socioeconômico.

Os esforços de cooperação técnica foram, nos últimos anos, canalizados preferencialmente para duas regiões: América Latina e África. No caso da América Latina, estimulou-se a execução de projetos conjuntos que objetivassem o enriquecimento técnico e tecnológico das partes envolvidas mediante, sobretudo, o fortalecimento de instituições nas diversas áreas de desenvolvimento. Na África, a atuação brasileira concentrou-se, inicialmente, em programas de formação de recursos humanos e, posteriormente, na criação e fortalecimento de instituições técnicas e de centros de formação e pesquisa, principalmente nas áreas de agricultura e agroindústria. São essas, portanto, instâncias bem sucedidas de cooperação horizontal, de cooperação entre os países do hemisfério Sul.

Cumpre finalmente frisar que a cooperação técnica prestada, ainda que inserida num contexto maior de solidariedade e aproximação dos povos, possui conotação nitidamente econômica, já que tem tornado viáveis oportunidades para empresas brasileiras exportarem bens e serviços.

Quanto à cooperação em ciência e tecnologia, tem a mesma, cada vez mais nesses últimos anos, se revelado instrumento eficaz de nossa política externa. Tal atividade, que era pouco desenvolvida até relativamente pouco tempo, por não se reconhecer ao Brasil capacidade tecnológica suficiente para atuar em nível de igualdade com os eventuais parceiros, nesses últimos cinco anos aumentou substancialmente não só com países desenvolvidos, mas também com os em desenvolvimento e, o que é mais significativo, os vários acordos assinados passaram a incluir, além da colaboração científica – basicamente o intercâmbio interuniversitário – a cooperação tecnológica, quando não mesmo industrial.

Por um lado, procurou-se aumentar a colaboração com países altamente desenvolvidos, pelo benefício que nos advém da pesquisa conjunta, do intercâmbio de especialistas e professores, da seleção da tecnologia mais adequada à realidade nacional, trazendo-a, sempre que possível, em "pacotes abertos", para que pudesse ser incorporada integralmente ao próprio processo produtivo. Nessa linha de ação conseguiu-se a assinatura de Acordos de Cooperação Científica-Tecnológica com os EUA e, após anos de intenso esforço político e diplomático, com o Japão, além da intensificação da cooperação com países como a República Federal da Alemanha e a França.

O Brasil vem colaborando igualmente com países de semelhante ou menor desenvolvimento relativo. Trata-se de trabalho frutífero através do qual experiências bem-sucedidas são intercambiadas com proveito mútuo no campo da pesquisa científica ou no da aplicação tecnológica adequada, tendo como no caso da cooperação técnica prestada, resultado inclusive na exportação de bens e serviços brasileiros.

Nesse sentido, o Brasil negociou e assinou instrumentos bilaterais de cooperação com quase todos os países da América

Latina e com alguns da Ásia e da África. Cabe aqui menção especial ao Acordo firmado com a República Popular da China, que já propiciou intercâmbio de várias missões capazes de identificar possibilidades de cooperação de interesse considerável.

Ainda no campo da ciência e tecnologia, desenvolveu-se o SICTEX – Sistema de Informação Científica e Tecnológica do Exterior – com o objetivo de captar, através de embaixadas selecionadas, informação científico-tecnológica que não pode ser obtida comercialmente e sua disseminação à comunidade brasileira interessada. Objetiva ainda o SICTEX divulgar a tecnologia brasileira com fins de eventual aproveitamento externo.

Em suma, pode-se hoje afirmar que a cooperação técnica, científica e tecnológica, tomada como um todo, constitui instrumento cada vez mais útil de consecução de política externa. Os recursos orçamentários para esse fim são ainda inadequados, por motivos óbvios. Mas o esforço vem lançando bases seguras para o futuro e provando experiência inestimável.

Difusão cultural

Uma diplomacia que se funda sobre a autenticidade nacional, que acredita no entendimento e na cooperação, que aspira a servir à paz e ao progresso e que busca ampliar a presença brasileira no mundo, toma necessariamente na ação cultural externa uma de suas formas mais fecundas e permanentes.

Essa ação, quer sob seu aspecto educativo, de ensino da língua e da cultura brasileira, quer sob o da divulgação do Brasil e da difusão de seus valores, exerce-se, de modo discreto e continuado, para ter efeitos que se prolongam no tempo, permeando as relações internacionais da simpatia nascida do bom conhecimento, e sobrepondo-se muitas vezes a contingências de crises ou pelo menos, as amenizando.

O que se propõe a ação cultural do Brasil no exterior é a aceitação e a compreensão do que é o homem brasileiro. Por isso, volta-se para seus valores com vocação de permanência, ao mesmo tempo que busca modernizar os métodos de trabalho e ampliar as áreas de atuação.

A atividade educativa desenvolve-se nas Casas do Brasil em Londres e Madri e em 19 Centros de Estudos Brasileiros – em Assunção, Barcelona, Bogotá, Buenos Aires, Cabo Verde, Caracas, Georgetown, La Paz, Lima, México, Milão, Montevidéu, Panamá, Paramaribo, Quito, Roma, Santiago, São José da Costa Rica e Washington –, com uma frequência que já ultrapassa os 5 mil alunos anuais. Não se reduz a esses centros o ensino da língua e da cultura do Brasil no exterior. Ele se processa também através de uma rede de leitorados universitários, em Abidjã, Acra, Bári, Buenos Aires, Dacar, Gdynia, Genebra, Houston, Ifé, Londres, Nápoles, Nova Delhi, Paris, Port-of-Spain, Roma, Viena e Zurique.

Todas essas instituições são excelentes instrumentos da divulgação do Brasil e da difusão de sua cultura, que se completam com o patrocínio de traduções de autores brasileiros, a organização de exposições, a promoção de concertos e recitais, a montagem de semanas de cinema, a participação nas grandes bienais de artes plásticas e nos grandes festivais cinematográficos, a utilização do rádio e da televisão, a participação em colóquios internacionais e o apoio a intelectuais e artistas no exterior. Será sempre de toda importância a cooperação de outros órgãos de governo, e de entidades privadas.

A CRISE DO MULTILATERALISMO, A DÍVIDA EXTERNA E A REFORMA DO ITAMARATY (1987)

*Roberto de Abreu Sodré**

Retorno com grande satisfação à Escola Superior de Guerra, atendendo a amável convite de seu comandante, almirante de esquadra Bernard David Blower. Em junho do ano passado, tive o privilégio de dirigir-me a esta instituição exemplar de altos estudos, que congrega representantes de múltiplos setores da sociedade brasileira e com a qual o Itamaraty mantém fecunda e gratificante tradição de contatos.

A ESG é um cérebro de onde emanam ideias e conceitos de notória repercussão na vida nacional. Foi uma instituição pioneira no Brasil ao preconizar a importância do planejamento como instrumento de ação política e estratégica. Sua doutrina ajudou a sedimentar uma visão de conjunto da realidade brasileira a partir dos objetivos e interesses nacionais permanentes. Hoje, sem dúvida, a Escola vê aumentar suas responsabilidades no contexto do processo de normalização político-institucional, para cujo êxito tem prestado sua contribuição patriótica através do peso e da influência das correntes de pensamento representativas de setores civis e militares.

* Roberto de Abreu Sodré (São Paulo/SP, 1917 – São Paulo/SP, 1999). Advogado, empresário e político brasileiro. Foi deputado estadual, governador do Estado de São Paulo e ministro das Relações Exteriores do Brasil. Foi um dos fundadores da União Democrática Nacional em 1945, e posteriormente integrante da Arena, a partir de 1966.

Como afirmei em minha palestra anterior, este encontro anual com os estagiários da ESG faz parte da agenda obrigatória do ministro das Relações Exteriores, propiciando reflexão e debate de grande utilidade sobre os temas de interesse de nossa política externa.

A oportunidade de voltar hoje à Escola, para transmitir-lhes novas e atualizadas apreciações sobre a ação diplomática brasileira, encerra, como da vez anterior, nítido sentido de responsabilidade. Assim penso, porque, antes de tudo, a conferência que cabe ao ministro das Relações Exteriores proferir, aqui, a cada ano constitui, habitualmente, um dos pronunciamentos mais importantes e abrangentes sobre a política externa. É um momento de analisar, de refletir, de apresentar um balanço dos resultados que temos colhido no âmbito internacional, bem como das perspectivas que vislumbramos para o futuro.

Para esse exercício, não poderia haver foro mais adequado do que a ESG, onde cada vez mais se estudam, em profundidade, os assuntos relativos à política externa. Tal ocorre porque, justamente, a Escola Superior de Guerra sente a necessidade de situar o exame dos problemas nacionais – tarefa na qual está primordialmente engajada – no contexto da realidade internacional.

Linhas gerais da política externa

Desejo iniciar minha exposição recordando três preocupações essenciais que tenho desde quando assumi o Itamaraty.

Em primeiro lugar, a preocupação da *coerência* – coerência de nossa política externa com seu nobre passado e suas firmes tradições; em segundo, a preocupação da *afirmação* – a busca do exato e justo perfil externo que cabe ao nosso país preservar, fortalecer e consolidar; e por fim, a preocupação da *transformação* – ou seja, o ajustamento daquela política ao novo Brasil que emergiu

da redemocratização e às mudanças que vão inelutavelmente ocorrendo no dinâmico e complexo cenário internacional.

A diplomacia brasileira, na defesa invariável dos interesses nacionais, mantém estrita observância às regras basilares da convivência internacional, como o respeito à soberania dos Estados, à sua integridade territorial, à autodeterminação dos povos, à não intervenção em assuntos internos, à solução pacífica das controvérsias. No acatamento a tais princípios, e no esforço de projetarmos autenticamente aquilo que somos e aspiramos como povo e como nação, repousa a tradição de coerência e continuidade da nossa política externa. Tradição que não expressa absolutamente mera postura idealista ou retórica, mas, na verdade, interesses reais e aspirações concretas que movem o relacionamento do Brasil com o mundo.

Nessa linha, o Brasil tem conseguido, apesar de todos os seus problemas e desafios, afirmar e fortalecer sua presença internacional, inspirando entre seus parceiros uma imagem de respeito e confiabilidade. Orientamos nossas posições e atitudes por parâmetros de maturidade, seriedade e consequência. Almejamos aperfeiçoar constantemente o diálogo e a cooperação com os mais diferentes países, sobretudo aqueles que, em razão de fatores históricos, geográficos e culturais, merecem nossas atenções prioritárias. Somos avessos a pretensões de hegemonia e acreditamos que o fortalecimento de vínculos cooperativos e solidários entre os povos é o caminho correto para a gradativa transformação da ordem internacional.

Universalismo

É também um elemento de coerência e afirmação da política externa brasileira a sua adesão prática ao princípio do universalismo. Trata-se de conceito já fortemente sedimentado em nossa tradição diplomática. Decorre da própria índole democrática do povo

brasileiro, de sua formação cultural e, sobretudo, da abrangência e globalidade que vêm assumindo nossos interesses externos.

O Brasil é um país com identidade própria, que amplia gradativamente o raio de sua ação externa. Em função de seu peso específico na cena internacional, está presente em todos os quadrantes do globo e participa ativamente das organizações multilaterais. A agenda de nossa política exterior diversificou-se amplamente nos últimos anos; hoje, não nos podemos permitir atitudes de omissão ou indiferença sob o risco de prejuízos graves para interesses concretos de nosso país.

Temos consciência da diversidade e complexidade de situações com as quais nossa diplomacia deve lidar. Temos consciência de nossa condição primordial de país em desenvolvimento, latino-americano, com profundas raízes africanas, e somos, ao mesmo tempo, um país ligado à cultura ocidental, com significativos laços com o mundo industrializado.

Cuba

No reatamento com Cuba, em especial, ficou patente a orientação universalista da política externa brasileira. Lembro, por sinal, que o anúncio do restabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e Cuba foi feito poucas horas depois de haver eu encerrado minha palestra na ESG, no dia 25 de junho do ano passado. Lembro que, ao terminar meu pronunciamento nesta Casa, deixei subentendido que aquela decisão seria logo a seguir anunciada.

Democracia e diplomacia

Sob o ângulo da transformação, é importante levar em conta a nova dimensão que adquiriu a presença internacional brasileira

a partir do nosso retorno à democracia. O país ganhou maior confiança e capacidade de ação em seu relacionamento externo.

Não cabe dúvida de que, historicamente, a diplomacia brasileira já havia exibido experiências marcantes e acumulado apreciável patrimônio de conquistas e realizações. Sempre soube extrair o máximo de benefícios de nossa participação internacional.

Hoje, há uma diferença que o tempo e a nossa potencialidade impuseram. Nosso discurso passou a ter maior ressonância. A comunidade internacional, como um todo, passou a acompanhar com maior atenção nossos passos e decisões. Mais ampla repercussão internacional passaram a ter as posições defendidas pelo Brasil acerca de importantes temas da agenda diplomática.

Relações Leste-Oeste e desarmamento

Uma política externa que se desenvolve sob o signo permanente da transformação e da inovação é, sobretudo, aquela que se mostra sempre atenta às mudanças verificadas no cenário internacional.

Nos últimos meses, a conjuntura política mundial tem sido marcada por sinais de renovadas possibilidades de diálogo entre as superpotências. Delineiam-se perspectivas de uma atenuação da retórica confrontacionista e vislumbram-se indícios de interesse de ambos os lados em explorar, sobretudo no campo do desarmamento, fórmulas que possam favorecer a necessária estabilidade das relações internacionais.

Ao que parece, as expectativas geradas no encontro de cúpula de Reykjavik podem ser traduzidas em medidas de real valor e projeção histórica. O acordo que se anuncia na órbita dos mísseis intermediários sediados na Europa, caso se concretize, terá reflexos positivos, favorecendo eventual reversão da corrida armamentista.

O Brasil tem acompanhado atentamente os recentes desdobramentos nas conversações entre norte-americanos e soviéticos, sob o entendimento de que a paz e a segurança internacionais dependem, em última análise, da existência de um clima de distensão entre as superpotências. A despeito da ênfase para ditar regras, impor limites e atribuir soluções a problemas que escapam à sua competência legítima.

O contencioso da América Central é um exemplo vivo desse fenômeno, em que o tratamento "bipolar" de um conflito eminentemente regional, em suas causas e motivações, termina por acirrar os elementos de tensão nele presentes.

Crise do multilateralismo

Indissociável à questão da política de poder está a chamada crise do multilateralismo ou o suposto desprestígio da Organização das Nações Unidas e outros foros internacionais. Não parece, em princípio, haver uma antinomia conceitual entre o exercício do poder e a eficácia do multilateralismo. A ONU foi instituída com base no entendimento entre as potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial e não poderia, dessa forma, deixar de refletir o quadro de forças então existentes. A composição e o funcionamento do Conselho de Segurança, em que as potências têm assento permanente e detêm o poder de veto, são indicadores claros de que a noção do poder está vinculada à própria gênese e estrutura da Organização que, nem por isso, deixa de cumprir um papel profícuo como sistema de harmonização de interesses do Estado.

O mérito da ONU reside exatamente em ter conciliado o realismo que viabilizou sua criação com a valorização de princípios mundialmente reconhecidos, consagrados na Carta de São Francisco.

As realizações no combate ao colonialismo, na promoção e compilação do direito internacional, na luta contra o racismo, no estabelecimento de normas para a proteção dos direitos humanos, na formulação dos direitos econômicos e sociais mostram haver as Nações Unidas assumido dinâmica própria no panorama político internacional.

Candidatura ao Conselho de Segurança da ONU

O Brasil tem encarado com realismo e confiança as possibilidades de atuar e influir mais ativamente no debate sobre as questões referentes à paz e à segurança.

Foi nesse espírito que decidimos apresentar nossa candidatura a uma vaga do Conselho de Segurança das Nações Unidas, depois de estarmos mais de vinte anos ausentes daquele foro. Creio que essa decisão comporta um grande desafio para a diplomacia brasileira, em vista da gravidade das questões e crises políticas que cabe àquele órgão resolver, sobretudo num momento em que recrudescem as pressões de grupos opostos ao multilateralismo e quando a própria eficácia da ONU está sendo questionada.

Atlântico Sul

O mesmo espírito de participação nos assuntos internacionais e a consciência de que nossas responsabilidades diplomáticas tendem a aumentar cada vez mais fundamentaram a iniciativa da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Lançada pelo presidente José Sarney, aquela iniciativa serviu para traduzir a maior capacidade de ação de que o Brasil passou a dispor no cenário internacional.

A proposta brasileira, copatrocinada por todos os países em desenvolvimento do Atlântico Sul, tanto sul-americanos quanto africanos, foi aprovada, no ano passado, pela maioria expressiva

de 124 votos a um, com oito abstenções, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Apoiaram a proposta países de todas as regiões geográficas e grupos políticos, fato que indica a aceitação generalizada por parte da comunidade dos Estados dos princípios que nortearam a iniciativa.

Foi legitimado e endossado, dessa forma, o esforço dos países sul-atlânticos em afirmar a identidade própria da região e a responsabilidade especial que lhes cabe em zelar pela observância das normas que devem reger a convivência entre as nações costeiras. É interesse do governo brasileiro conceder um tratamento equilibrado às duas dimensões da iniciativa, a da paz e a da cooperação. Estamos convencidos de que a utilização desimpedida dos recursos que oferece a região para o desenvolvimento econômico e social dos povos somente será assegurada com a existência na área de um clima livre de tensões.

Cooperação Sul-Sul

À luz do objetivo da reformulação da atual ordem internacional, o governo brasileiro confere grande importância em sua política externa ao aprimoramento das relações Sul-Sul, ou seja, com os países em desenvolvimento.

A cooperação Sul-Sul oferece espaço para a construção de relações de tipo novo no cenário internacional, imunes a ambições de hegemonia. O comércio do Brasil com o Terceiro Mundo tem-se expandido consideravelmente, a ponto de representar hoje mais de quarenta por cento de nossas trocas globais com o exterior.

O processo de Contadora

Na América Latina, dentro do clima favorável que vem prevalecendo em nossos vínculos com a região, é significativa a tendência a uma maior participação brasileira em ações

diplomáticas conjuntas. Nem por refletirem interesses comuns, essas ações deixam de ser complexas em seus métodos e suscitar percepções diferentes entre os países envolvidos.

Foi o que ocorreu, especificamente, ao nos associarmos a iniciativa tendente a fortalecer mecanismos de negociação e consenso em relação à crise da América Central. Em 1985, quando os esforços do Grupo de Contadora – respaldados pelo Brasil desde o primeiro momento – pareciam perder vigor, a iniciativa tomou alento com a formação do Grupo de Apoio, constituído pelo Brasil, Peru, Argentina e Uruguai.

O papel do Grupo de Apoio não é o de somar-se ao Grupo de Contadora, ou o de duplicar suas funções. É nítido o entendimento de que as iniciativas e gestões mediadoras continuam a ser de responsabilidade dos quatro países de Contadora. Ao Grupo de Apoio compete dar-lhes o necessário suporte político, na busca de soluções pacíficas para o conflito.

Pessoalmente, já participei de numerosas rodadas de conversações sobre a crise centro-americana com meus colegas de ambos os Grupos. Em janeiro deste ano, acompanhados pelos secretários-gerais da ONU e da OEA, percorremos todos os países centro-americanos, com o objetivo de tentar emprestar novo impulso ao diálogo e às negociações entre os principais protagonistas da crise.

Se, por um lado, é forçoso reconhecer a dificuldade do processo de Contadora em conseguir a paz, não há como negar que ele evitou a escalada do conflito, a qual poderia ter repercussões imprevisíveis para todo o continente americano.

Avanço significativo nas gestões de paz para a região registrou-se com o acordo firmado no dia 7 de agosto último, na Guatemala, pelos presidentes dos países centro-americanos. Reunidos em São Paulo dois dias após a assinatura daquele ato,

os chanceleres dos Grupos de Contadora e Apoio manifestaram, através de comunicado à imprensa, que o acordo da Guatemala constitui um passo decisivo destinado a pôr fim aos conflitos da área, fixando sólidas bases para superá-los e reafirmando princípios essenciais em matéria de segurança, autodeterminação, pluralismo democrático e desenvolvimento.

Para examinar o papel que caberia aos Grupos de Contadora e Apoio na implementação do acordo da Guatemala, seus chanceleres voltaram a se reunir em Caracas no dia 22 de agosto, desta feita com seus colegas centro-americanos. Como consequência dessa reunião, acordou-se constituir a Comissão Internacional de Verificação e Seguimento, encarregada de fiscalizar o cumprimento do acordo da Guatemala e cujas atribuições ficaram de ser definidas posteriormente.

Grupo dos Oito ou Grupo do Rio de Janeiro

Outra ação até certo ponto inédita e original da qual a diplomacia brasileira vem participando, no âmbito latino-americano, diz respeito ao mecanismo permanente de consulta e concertação política instituído pelo chamado Grupo dos Oito ou Grupo do Rio de Janeiro, porque aqui estabelecido em dezembro do ano passado. No entendimento do governo brasileiro, essa iniciativa não pode, nem deve dar lugar a discussões fechadas, nem tomar a feição de um diretório encarregado de deliberar sobre os problemas do continente. Pode, no entanto, como reflexo do clima de coincidências hoje existente na América Latina, propiciar resultados práticos em termos de coordenação política.

Foi o que se buscou precisamente na reunião do Grupo do Rio de Janeiro que se realizou entre os dias 9 e 11 de agosto, em Campos do Jordão e Brasília. O amplo temário desse encontro – dívida externa, parlamento latino-americano, aspectos jurídicos da integração regional, segurança alimentar, desenvolvimento

tecnológico, luta contra a pobreza absoluta, restrições ao comércio, situação política no continente – dá a medida da importância e utilidade do esforço de coordenação promovido pelo grupo. De especial significado foi, sem dúvida, o anúncio da decisão dos presidentes dos oito países de reunirem periodicamente, também a nível presidencial, o mecanismo de consulta e concertação política. A primeira reunião dos presidentes deverá celebrar-se em novembro próximo no México, e a segunda, em 1988, no Uruguai.

Integração com Argentina e Uruguai

É importante salientar a mudança qualitativa que se verificou nos últimos tempos em nossas relações com a América Latina. O processo de redemocratização que se espraiou no continente e a difícil conjuntura econômica internacional estimularam um diálogo mais estreito com vistas à conjugação de esforços para revitalizar as políticas de cooperação e, assim, enfrentar as adversidades que são comuns aos países da área.

Essa tendência se reflete na série de visitas presidenciais e ministeriais que vimos trocando recentemente com os governos latino-americanos. Com a Argentina e o Uruguai, por exemplo, nossas relações atingiram níveis historicamente sem precedentes a partir da celebração dos acordos de integração e cooperação econômica.

O programa de integração Brasil-Argentina, em particular, significou mudança essencial no relacionamento bilateral, que se encaminhou para uma frutífera cooperação política e gradual integração econômica. Cooperação e integração cujos primeiros resultados já são visíveis, ao atingir o comércio bilateral a soma de 1 bilhão e 400 milhões de dólares em 1986 – depois de 4 anos sucessivos de queda, voltando, portanto, aos seus melhores níveis históricos. Com o Uruguai, os resultados do processo de integração já apontam para expressiva ampliação do comércio bilateral.

África

No contexto da política brasileira de aproximação com os países do Terceiro Mundo, fruto do alargamento das fronteiras de nosso relacionamento externo, é digno de realce o progresso que vêm atingindo nossos vínculos com a África.

A prioridade africana de nossa política externa tem sido intensificada com múltiplas ações que refletem as tradicionais afinidades culturais e étnicas que temos com a área e que fundamentam o estreitamento do diálogo político e da cooperação econômica. Entre tais iniciativas, posso lembrar a visita do presidente Sarney a Cabo Verde, em maio de 1986, a viagem que fiz a cinco outros países africanos em novembro do mesmo ano (Angola, Zâmbia, Zimbábue, Nigéria e Camarões), bem como a vinda ao Brasil, poucos meses atrás, do presidente da Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), Sam Nujoma, e do bispo sul-africano Desmond Tutu, Prêmio Nobel da Paz.

Nas reuniões que o presidente Sarney e eu mantivemos com os líderes africanos, pudemos expressar nossa indignação quanto à perpetuação do condenável regime do *apartheid* na África do Sul e nosso reclamo permanente em favor da independência da Namíbia. Meu encontro de novembro último com o líder oposicionista sul-africano Oliver Tambo representou importante passo na preparação de um futuro relacionamento do Brasil com a África do Sul numa fase pós-*apartheid*.

Oriente Próximo

Quanto às nossas relações com o Oriente Próximo, dois aspectos merecem destaque: o alto valor agregado dos produtos brasileiros fornecidos para a região e a sempre crescente participação

da venda de serviços em nossa pauta de exportação. Além disso, os resultados da cooperação técnica que temos empreendido com os países daquela área demonstram a viabilidade desse tipo de colaboração entre nações em desenvolvimento. A cofabricação dos aviões Tucano no Egito foi-me apontada pelas autoridades daquele país, quando visitei o Cairo em junho último, como "exemplar" da desejável cooperação Sul-Sul.

Ásia

Com relação à Ásia, deve-se assinalar o crescente peso que as duas sub-regiões que compõem aquele continente – as bacias do Índico e do Pacífico – vêm assumindo no cenário internacional. Nossos interesses econômicos são ali cada vez mais acentuados. A República Popular da China, o Japão e a Índia são hoje importantes parceiros comerciais do Brasil.

Embora seja excessiva a tese de que o deslocamento do peso econômico mundial do Atlântico para o Pacífico é comparável, em significação histórica, ao deslocamento que se verificou, no século XVI, do Mediterrâneo para o Atlântico, não é de se destacar a hipótese de que, em uma ou duas décadas, a Ásia e a Oceania passem a ter peso determinante na economia mundial. É importante, assim, que nos preparemos para enfrentar essa nova realidade, por meio de uma estratégia que nos permita superar as dificuldades óbvias para uma atuação brasileira na região, sobretudo as grandes distâncias geográficas.

Estados Unidos

O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos da América tem registrado, por sua vez, uma evolução particularmente positiva. Fortalecemos as bases de um diálogo franco e maduro, através do qual temos podido encaminhar satisfatoriamente os contenciosos econômicos que mantemos com aquele país, consequência natural

da alta densidade e da grande complexidade que caracterizam os vínculos bilaterais. A visita do presidente Sarney aos EUA, em 1986, contribuiu para reafirmar a disposição dos dois países no sentido de um relacionamento fundado na compreensão mútua e na harmonização de interesses.

A importância dos Estados Unidos para o Brasil é ilustrada, entre outras razões, pelo simples fato de ser aquele país, individualmente, o nosso principal parceiro comercial. Mas se estamos ligados aos norte-americanos por significativa malha de interesses, isso não impede que surjam discrepâncias de posições e diferenças de percepção quanto à realidade internacional. O que consideramos fundamental é preservar a disposição comum ao diálogo e ao entendimento, de modo a garantir a manutenção de relações leais e construtivas.

Foi com esse ânimo, justamente, que os dois governos souberam conduzir a bom termo as consultas bilaterais realizadas a propósito da questão da informática.

Europa Ocidental

Nossas relações com a Europa Ocidental, embora sólidas e estáveis, têm sido marcadas pelas divergências decorrentes da política desenvolvida pela CEE. Fomos prejudicados inicialmente pela redistribuição dos fluxos de comércio dos países europeus, que passaram a privilegiar as trocas intracomunitárias. Posteriormente, a política agrícola comum não só restringiu a demanda comunitária de produtos habitualmente exportados por nós, como estimulou o surgimento de fortes competidores em mercados tradicionais. À medida que diversificamos nossa capacidade como exportadores de manufaturados, a Comunidade nos vem impondo crescentes barreiras protecionistas, como ocorre, por exemplo, nos setores de têxteis, calçados e produtos siderúrgicos.

A recente ampliação do Mercado Comum Europeu, através da incorporação dos países da península ibérica, e o processo de adensamento das relações do Brasil com a área poderão certamente ensejar formas novas e criativas de cooperação econômico-comercial.

Leste Europeu

O Brasil tem procurado também incentivar o desenvolvimento de suas relações com o leste europeu. Entendemos que as diferenças políticas não devem constituir obstáculos a esse objetivo, a ser alcançado dentro da observância aos princípios da igualdade soberana dos Estados, do respeito mútuo e da não ingerência. Os laços entre o Brasil e a União Soviética, em especial, começam a ganhar significativo impulso, como se depreende pela visita que nos fará proximamente o chanceler Eduard Shevarnadze, em retribuição à que meu antecessor realizou a Moscou em 1985.

No que se refere ao relacionamento econômico e comercial com os países da Europa Oriental, observa-se um superávit estrutural em favor do Brasil. A presença desse superávit, ao representar obstáculo ao aumento e diversificação do comércio, coloca a necessidade de buscarmos um equilíbrio dinâmico nesse intercâmbio.

Dívida externa e protecionismo

No campo econômico, onde ressalta a situação de vulnerabilidade de nosso país em relação ao contexto internacional, o papel da diplomacia vem adquirindo grande importância. É natural que assim ocorra, pois, a promoção do desenvolvimento econômico e social é uma tarefa que está intimamente vinculada a um cenário internacional em constantes transformações. Acresce que esse processo se vê frequentemente comprometido por decisões tomadas pelas economias centrais que escapam ao nosso controle.

O governo brasileiro, de acordo com sua política de crescimento econômico, tem resistido soberanamente à aplicação de fórmulas recessivas, buscando encaminhar de modo construtivo os entendimentos relativos à dívida externa. A crise do endividamento é um problema que demanda soluções globais e urgentes, e cujas responsabilidades devem ser compartidas entre credores e devedores. É inconcebível e paradoxal que o Brasil, a exemplo de outros países latino-americanos, continue a transferir para o exterior vultosos recursos por conta do pagamento da dívida externa, recursos esses indispensáveis para nosso desenvolvimento. Como também é inconcebível e paradoxal o fato de que os mesmos países desenvolvidos coloquem travas às exportações com as quais necessitamos gerar os saldos comerciais para o pagamento da dívida.

Consenso de Cartagena

Foi como consequência do agravamento da crise no setor externo dos países latino-americanos que houve a intensa movimentação político-diplomática que resultou na criação do Consenso de Cartagena. Esse foro tem cumprido, até aqui, com relativo êxito, seu papel catalizador das objeções levantadas pelos países devedores da região ao tipo de ajustamento preconizado pelos governos credores, instituições oficiais de crédito e bancos comerciais. O cerne das críticas aponta para o fato de que o ônus do ajustamento penaliza desproporcionalmente os países devedores e que uma solução aceitável e eficaz para a crise da dívida não pode basear-se na recessão ou na redução abrupta do crescimento econômico das nações devedoras.

Muitas das teses preconizadas pelo Consenso de Cartagena têm hoje sua validade reconhecida, entre as quais a de que o serviço da dívida só poderá ser saldado a médio e longo prazos com o crescimento econômico tanto dos devedores quanto dos credores.

Existe, igualmente, consenso de que novas formas e mecanismos alternativos de renegociação da dívida são necessários e devem ser testados.

GATT e informática

A diplomacia econômica brasileira alcançou resultados importantes no lançamento da nova rodada de negociações comerciais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt).

Em 1986, o Brasil se opôs firmemente à discussão do tema serviços no âmbito do Gatt, pois sabíamos que o tratamento do assunto nesse foro aceleraria a abertura dos mercados dos países em desenvolvimento, com graves prejuízos para suas atividades econômicas nascentes, entre elas a informática. O êxito obtido pelo Brasil na determinação de um quadro de referência jurídico fora do Gatt para discutir serviços na Rodada Uruguai, bem como sua posição construtiva e positiva nas negociações comerciais multilaterais como um todo, atestam seu alto grau de amadurecimento e credibilidade no cenário da diplomacia econômica. Cabe lembrar, a esse respeito, o fato significativo de havermos alcançado esse resultado na reunião do Gatt com uma importante aliança de interesses com os países em desenvolvimento, a qual se manifestou sobretudo na estreita coordenação de posições que promovemos com a Índia.

As crescentes restrições à difusão do progresso científico-tecnológico comprometem o objetivo da modernização que deve alcançar obrigatoriamente a economia brasileira, como a dos demais países em desenvolvimento. É por isso que condenamos a tendência à cristalização de uma nova divisão internacional do trabalho, onde os países em desenvolvimento deveriam manter-se em seu papel de meros consumidores de tecnologias avançadas, às quais não poderiam aceder por seus próprios meios.

UNCTAD

Em julho último, participei em Genebra da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), órgão cuja atuação no campo das relações econômicas tem sido de grande importância para os países em desenvolvimento. Os avanços conceituais registrados naquela reunião, envolvendo temas como dívida externa e comércio internacional, demonstram que a Unctad se afirma como instrumento universal de diálogo e cooperação. No contexto da crise do multilateralismo, esse resultado teve especial significado à medida que a Unctad pôde receber novo respaldo da comunidade das nações para prosseguir sua tarefa em benefício dos interesses dos países em desenvolvimento.

Reforma do Itamaraty

Estamos vendo, pois, que a afirmação de nossos interesses externos constitui um processo dinâmico e multifacetado. Dinâmico porque somos colocados permanentemente em situações novas, complexas, a exigirem determinação, capacidade de iniciativa e criatividade. Multifacetado porque atuamos simultaneamente nas mais diversas áreas, seja de natureza bilateral ou multilateral, seja de natureza política ou econômica.

Essas crescentes responsabilidades da diplomacia brasileira inspiram as medidas de reestruturação de pessoal e de racionalização administrativa que o Itamaraty vem promovendo ultimamente. Sinto-me orgulhoso de ter podido contribuir em minha gestão para a concretização da reforma do Ministério, que há vinte e cinco anos não passava por uma atualização estrutural dessa amplitude. Assim o fizemos diante da evidência de que a diplomacia brasileira, dentro de sua tradição de saber renovar-se, necessitava imperiosamente adequar-se às novas realidades e exigências que se vêm impondo à nossa atuação internacional.

Agência ABC

Outro importante passo nesse sentido foi a recente decisão de promover a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que funcionará no âmbito do Itamaraty com a responsabilidade de coordenar os programas e atividades de cooperação técnica prestada por instituições brasileiras. Através desse instrumento, e dentro de critérios realistas, buscaremos intensificar a vertente Sul-Sul de nossa política externa, compartilhando com nossos parceiros em desenvolvimento as experiências e os avanços obtidos na promoção do progresso econômico e social do país.

Desafios e oportunidades

Como os senhores estagiários podem apreciar, a política externa brasileira se desenvolve em meio a um conjunto de desafios e oportunidades que condicionam e, ao mesmo tempo, estimulam nossa atuação internacional:

a) o primeiro desafio a ressaltar é o da universalização, representado pela necessidade de respondermos com eficácia e pragmatismo a nossa vocação de convívio franco e de cooperação amistosa com as nações de todo o mundo; desse ponto de vista, é importante reconhecer os resultados positivos que vimos alcançando com a abertura de novas frentes em nosso relacionamento externo, o que acrescenta à ação diplomática brasileira, ao lado das prioridades observadas no tocante a certas áreas como a América Latina, uma perspectiva inovadora e um sentido cada vez mais dinâmico;

b) a conquista de novos mercados para as exportações brasileiras, sobretudo de manufaturados e serviços, é, nesse contexto, um desafio que esbarra no elevado nível da competição internacional; conforta saber, não obstante,

que a diplomacia brasileira tem logrado inegáveis êxitos ao criar condições para a abertura desses mercados, notadamente na América Latina, na África e no Oriente Próximo;

c) há, por outro lado, o desafio da independência tecnológica; o Brasil precisa afirmar seu domínio sobre as tecnologias de ponta; o mundo não se caracterizará mais pela simples divisão entre nações ricas e nações pobres, mas principalmente pela divisão entre aquelas que detêm ou não o conhecimento necessário para assegurar os avanços científicos e tecnológicos indispensáveis ao seu desenvolvimento;

d) enfim, cabe-nos vencer o desafio da transformação da ordem econômica internacional, objetivo que sintetiza o amplo repertório de reivindicações dos países do Terceiro Mundo e que continua a ser vital para uma nação que, como a nossa, sofre os mais diferentes tipos de restrição e discriminação em seus esforços de desenvolvimento econômico e social.

Mas se os desafios não chegam a esmorecer o ânimo de nossa diplomacia, maior estímulo ainda encontramos nas novas e criativas oportunidades de ação internacional que hoje temos pela frente:

a) a oportunidade da integração latino-americana – oportunidade histórica que estamos aproveitando com determinação, confiança e plena consciência de que iniciamos um processo de cooperação irreversível que ajudará a transformar a economia regional e fortalecê-la em bases mais sólidas e autônomas;

b) cabe-nos hoje, também, não desperdiçar a oportunidade ímpar de assegurar a paz na América Central; paz que tem encontrado uma série de obstáculos, mas que parece agora mais próximo após o êxito dos recentes entendimentos da Guatemala e de Caracas; para esse objetivo, o Brasil continuará a emprestar seu decidido apoio diplomático.

O Itamaraty e a Assembleia Constituinte

Desejo finalizar esta palestra com algumas reflexões sobre o atual momento político brasileiro. O país se encontra às vésperas de decisões cruciais que estabelecerão, através da nova Carta Magna, seus rumos políticos e institucionais. Aquele que exerce a função política de comandar o Itamaraty, por honroso encargo do presidente da República, não pode omitir-se em debate de tamanha relevância para os destinos da nação.

Em maio último, compareci pessoalmente à Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembleia Constituinte. Pude ali dar um depoimento sobre inúmeros temas afetos ao meu ministério e que poderiam interessar aos trabalhos de elaboração da nova Carta. Sou defensor fervoroso – e nisso creio que minha opinião é idêntica à de meus antecessores – da crescente participação do parlamento nos assuntos de política exterior e acho mesmo que essa tendência – com maior razão ainda no contexto do presente reordenamento constitucional – tem sido seguida sem desvios e valorizada de parte a parte.

Mas não poderia deixar de lembrar perante esta qualificada audiência – a respeito da discussão sobre o sistema de governo a ser adotado com a nova Constituição – que o presidencialismo é uma instituição tipicamente americana e cujo surgimento serviu a este continente para marcar uma diferença de modelo político

em face da Europa. Assim é que floresceu nesta parte do mundo um sistema político fundado na proeminência do Executivo, o que, porém, não impediu a presença de um Congresso forte e atuante, como ocorre nos Estados Unidos da América. A experiência de nosso continente mostra que o presidencialismo e o fortalecimento do Legislativo não são objetivos contraditórios, mas, ao contrário, se complementam e se reforçam mutuamente em benefício da continuidade democrática.

O Ministério das Relações Exteriores busca invariavelmente no Congresso Nacional o necessário endosso e respaldo às suas iniciativas. Esse mesmo tipo de colaboração inspira nossa atitude de permanente abertura ao diálogo e ao entendimento com os mais variados setores da vida nacional. Com essa atitude, que se comprova também nesta minha nova visita à Escola Superior de Guerra, o Itamaraty se sente credor da confiança e do apoio da sociedade para a execução de uma política externa a serviço dos mais altos interesses nacionais – uma política externa firme e soberana.

A DEMOCRATIZAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL (1988)

*Roberto de Abreu Sodré**

A Escola Superior de Guerra ostenta uma tradição exemplar de devotamento ao estudo dos problemas brasileiros. Não poderia, assim, deixar de ser honroso e gratificante, para um homem público como eu, participar, pela terceira vez, em minha condição de ministro das Relações Exteriores, deste grande momento de reflexão que significa para a vida nacional o ciclo de conferências aqui promovido anualmente.

O Itamaraty valoriza, em todo seu alcance, os vínculos de colaboração e diálogo que mantém com esta Casa, sobretudo por acreditar que a condução da política externa requer o entrosamento permanente do órgão encarregado de executá-la com os diferentes setores representativos da sociedade.

Desejo expor aos senhores estagiários as linhas gerais da atuação internacional do Brasil, inspiradas nas diretrizes do presidente da República. Procurarei mostrar como os passos de nossa diplomacia se combinam em uma conduta global coerente e realista, fiel à sua orientação histórica, ajustada às necessidades

* Roberto de Abreu Sodré (São Paulo/SP, 1917 – São Paulo/SP, 1999). Advogado, empresário e político brasileiro. Foi deputado estadual, governador do Estado de São Paulo e ministro das Relações Exteriores do Brasil. Foi um dos fundadores da União Democrática Nacional em 1945, e posteriormente integrante da Arena, a partir de 1966.

e preocupações atuais do país e, ao mesmo tempo, sensível às transformações do mundo.

Nação com identidade própria, de formação complexa e interesses diversificados no plano internacional, o Brasil busca hoje assegurar sua estabilidade democrática e as condições de seu crescimento econômico e bem-estar social. A política externa brasileira reflete, então, tudo aquilo que a nação representa e projeta em seu futuro.

Relações Leste-Oeste e arranjos hegemônicos

Interessado, como todo país em desenvolvimento, na consolidação de uma atmosfera de paz e estabilidade no cenário internacional, o Brasil acompanha com interesse os desdobramentos das recentes iniciativas de diálogo político e dos acordos sobre desarmamento entre as superpotências. É nossa esperança que o novo quadro de distensão nas relações Leste-Oeste, substituindo a confrontação retórica dos anos anteriores, evolua para um convívio equânime e maduro que propicie a satisfação dos anseios globais da comunidade das nações.

Infelizmente, a perspectiva de um processo de democratização da ordem política mundial afigura-se remota diante do quadro de bipolaridade estratégico-militar que ainda perdura. Será altamente frustrante para a sociedade internacional como um todo se os atuais esforços de entendimento entre Washington e Moscou reeditarem uma conciliação de tipo hegemônico estimulando antigas teorias de repartição de zonas de influência.

O que dá, naturalmente, uma conotação inédita e promissora ao relacionamento entre os EUA e a URSS é o fato de que, pela primeira vez, concluíram-se acordos efetivos de desarmamento nuclear, embora de alcance restrito. As consequências que, no bojo desse processo, poderão acarretar as atuais transformações

de ordem política e econômica na União Soviética (*perestroika* e *glasnost*) representam um componente novo que diferencia o atual processo de desanuviamento entre as superpotências da *D*étente dos anos setenta.

Desarmamento: aspiração legítima da comunidade internacional

Questão-chave da realidade contemporânea, a problemática do desarmamento sempre ocupou um lugar central nas preocupações da diplomacia brasileira, que desde a década de sessenta vem defendendo, no âmbito das Nações Unidas e outros foros, a prioridade de que se reveste sua discussão. Tal postura decorre não só da vocação pacífica do país, mas também da consciência da interdependência de destinos dos povos na era nuclear e na responsabilidade de cada um em construir um ambiente internacional que proporcione paz e segurança para a humanidade.

A mais recente expressão concreta dessa posição tradicional de nossa diplomacia foi a participação do senhor presidente da República na terceira Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Desarmamento, quando reiterou solenemente o compromisso brasileiro de trabalhar para a manutenção da paz, a redução de tensões no mundo e a promoção da cooperação para o desenvolvimento dos povos.

Ao discursar no dia 7 de junho perante o plenário da Sessão Especial, o presidente José Sarney afirmou que "o Brasil não tem hipotecas a resgatar no campo da paz e da segurança internacionais" e enunciou as posições equânimes e realistas que balizam a atuação do país nos foros de desarmamento.

Nesse sentido, foi motivo de decepção para o Brasil a ausência de progressos palpáveis naquela Sessão Especial. Certas delegações não se dispuseram a transpor para o âmbito multilateral da

conferência a atmosfera de flexibilização e distensão instauradas em instâncias bilaterais específicas. Entende o Brasil que, por promissor que se afigure o grau de entendimento entre as superpotências, o desarmamento, mormente o nuclear, é tema de legítimo interesse para toda a comunidade internacional e, como tal, não deve ser subtraído à discussão ampla e aberta em foros multilaterais.

Multilateralismo e democratização da ordem internacional

O Brasil vê com preocupação o surgimento, nos últimos anos, de um gradual processo de desgaste dos organismos internacionais, particularmente das Nações Unidas, que tem levado a uma relativa perda de prestígio e eficácia da instituição.

A "crise do multilateralismo" parece refletir um desencanto, por parte de certos países-membros, pela prática do exercício multilateral, dando-se preferência a ações unilaterais ou a canais bilaterais. Se no passado reconheciam-se plenamente as virtudes inerentes ao processo decisório das instituições multilaterais, pela via democrática da composição de interesses entre a maioria e a minoria, hoje pretende-se questionar a validade das reivindicações apresentadas por grupos majoritários, notadamente do Terceiro Mundo, que almejam uma ordem internacional mais adequada a novas realidades.

O continuado impasse nas negociações internacionais de maior relevância tem gerado um clima de impaciência e ressentimento entre as partes em confronto e levado a constantes situações de polarização, por vezes menos no sentido Leste-Oeste do que no sentido Norte-Sul. A reação de certos países a este estado de coisas tem sido, infelizmente, no sentido de adotar posições isolacionistas ou unilateralistas, visando a cercear o funcionamento dos organismos internacionais, seja através de

pressões financeiras, seja pela retirada de sua participação nos mesmos.

A deterioração dos mecanismos multilaterais é fator de preocupação para o Brasil, não só pela tradicional adesão da política externa brasileira aos ideais de uma ordem internacional baseada na igualdade soberana e na equidade, mas também porque nossos interesses concretos se veriam prejudicados por uma situação em que o puro poder – econômico, militar ou político – tivesse livre curso.

Interessa ao Brasil a revalorização das Nações Unidas e do sistema multilateral, bem como o fortalecimento do direito internacional, como formas de condicionamento da política de poder. No entendimento brasileiro, a chamada "crise do multilateralismo" não é decorrência de uma insuficiência de instrumentos ou de marco jurídico para a solução de conflitos, mas, antes de tudo, da inexistência de efetiva vontade política para se pôr em prática o instrumental disponível. Sem ela, corre-se o risco de perder de forma irremediável o cabedal de experiência comum e cooperação que o exercício do multilateralismo proporcionou à comunidade internacional ao longo das últimas décadas.

O Brasil no Conselho de Segurança: responsabilidades pela paz

Com essa convicção, o Brasil voltou este ano a ocupar uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. Seu retorno àquele órgão decorreu de decisão do presidente Sarney no sentido de que o Brasil seja ouvido com clareza a respeito das questões relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacionais e, em contrapartida, assuma plenamente suas responsabilidades no concerto das nações.

Com base no tradicional compromisso de sua diplomacia com os princípios e propósitos contidos na Carta das Nações Unidas, e em coerência com sua atuação construtiva e equilibrada em organismos internacionais, o Brasil vem procurando, desde o início de seu mandato em 1º de janeiro último, participar ativamente dos trabalhos do Conselho de Segurança e contribuir de forma positiva para a busca de soluções aos problemas ali examinados, entre os quais sobressaem o conflito Irã-Iraque, a situação na África Austral, o problema do Afeganistão e a crise do Oriente Médio. A responsabilidade brasileira passa a ter uma dimensão acrescida com o fato de que, pelo sistema de rotação alfabética, cabe ao Brasil a presidência do Conselho durante o mês de julho.

A importância da contribuição brasileira para os trabalhos do Conselho de Segurança ficou realçada na iniciativa de nosso representante naquele órgão, embaixador Paulo Nogueira Batista, que, agindo em sua qualidade de presidente de turno, coordenou os entendimentos que resultaram na aprovação, por consenso, da resolução sobre o incidente relativo à derrubada de um avião civil iraniano na região do Golfo, o qual custou centenas de vidas humanas.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

De especial significado para a política externa brasileira é a iniciativa referente à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada por expressiva maioria pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O Brasil procura dar um tratamento equilibrado às duas dimensões da iniciativa, a da paz e a da cooperação. No tocante ao primeiro aspecto, é expresso o interesse de nosso país em favorecer a eliminação dos fatores de tensão e conflito na área, potencialmente prejudiciais aos interesses brasileiros, como os problemas do *apartheid*, da Namíbia, os atos de agressão praticados pela África do Sul contra seus vizinhos, a indefinição prolongada

do litígio sobre as Malvinas, bem como os riscos envolvidos com a presença na área de Estados militarmente expressivos ou potências nucleares.

Quanto à cooperação regional, é evidenciada a disposição brasileira de estudar as possibilidades de desenvolvê-la de forma criativa, inclusive com a participação dos organismos internacionais competentes, de modo a acentuar a densidade do intercâmbio econômico-comercial e, em consequência, a importância do relacionamento político entre os países da área.

Realiza-se no curso destes dias, aqui no Rio de Janeiro, por iniciativa do governo brasileiro, uma reunião sobre a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, cujos trabalhos tive a honra de inaugurar. O objetivo desse encontro, no qual estão representados os governos dos países sul-atlânticos, é o de examinar formas de cooperação para a implementação das resoluções aprovadas sobre o assunto das Nações Unidas.

OEA: preservar a segurança e a cooperação para o desenvolvimento

No plano regional, o Brasil busca perseverar no objetivo de dar nova vitalidade à OEA, de modo a que ela contribua eficazmente para a promoção da segurança do hemisfério através do desenvolvimento de seus integrantes. O contínuo respaldo brasileiro à Organização reflete-se na ativa participação do país em todos os eventos realizados em seu âmbito, como a Conferência Especializada Interamericana sobre Tráfico de Drogas, realizada em 1986 no Rio de Janeiro. Tal iniciativa constitui exemplo claro das possibilidades existentes para o fortalecimento da OEA, em campos onde a convergência de interesse dos países membros se sobrepõem a eventuais diferenças de peso político ou econômico.

O Brasil empresta a maior prioridade à reeleição do embaixador João Clemente Baena Soares como secretário-geral da OEA na próxima Assembleia Geral, a ter lugar em El Salvador. A atuação do diplomata brasileiro à frente do secretariado daquela organização recebeu reconhecimento e admiração da ampla maioria dos países membros, em vista de sua seriedade, competência e imparcialidade no exercício de suas funções. Essas qualidades contribuem decisivamente para que a OEA venha assumindo papel crescentemente relevante para a vida do hemisfério, como atestam, entre outros fatores, a adoção de importantes reformas em sua Carta e a participação atuante em prol da paz na América Central.

América Latina: diplomacia de unidade e cooperação

Como sinal da abrangência crescente que marca sua presença internacional, o Brasil tem intensificado e aprimorado cada vez mais suas relações com as diferentes áreas do globo. Mantemos invariavelmente a diretriz de não uniformizarmos os parceiros e os interesses que a eles nos ligam, ainda que pertencentes a um agrupamento homogêneo do ponto de vista político ou econômico. Cada relacionamento tem seu valor próprio, suas características, cabendo-nos desenvolvê-lo na medida das possibilidades e sempre com idêntico espírito construtivo.

Na América Latina, a fluidez e a maturidade de nossos vínculos com a região e a confiança do diálogo político que mantemos com nossos vizinhos são conquistas de inegável significado nos últimos anos. O revigoramento de nossa diplomacia latino-americana se traduz, entre outras expressivas iniciativas, nas visitas que o presidente José Sarney já realizou a várias nações do continente (Argentina, Uruguai, Peru, México, Venezuela, Colômbia, Costa Rica) e que continuará a fazer, como, por exemplo, daqui a poucos dias, à Bolívia. Dentro dessa mesma orientação, tenho ampliado

significativamente meus contatos pessoais com os chanceleres latino-americanos.

O apoio decidido do Brasil aos esforços pacificadores na América Central e sua participação no Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política são contribuições que realçam a alta prioridade de nossos laços com o continente. A presença do presidente Sarney na reunião de Acapulco, em novembro do ano passado, traduz a nova ênfase dessa política, voltada para um entrosamento mais amplo com as nações da América Latina e do Caribe.

Esse processo, além do respaldo político à mediação na América Central, inclui a dinamização dos acordos de integração com a Argentina e o Uruguai, a revitalização da Aladi, dos Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica, a ação conjunta no âmbito do Consenso de Cartagena, bem como o aprimoramento dos vínculos bilaterais com os países vizinhos. Todos esses passos se inspiram na vocação latino-americana do Brasil, nos ideais democráticos que se fortalecem na região e, sobretudo, na consciência de que as dificuldades do panorama internacional motivam a busca de soluções comuns para os problemas do continente.

África: parceira na luta pela paz e desenvolvimento

A intensificação das relações com a África é também um dos objetivos prioritários da ação externa brasileira. Uma conjugação de fatores de ordem histórica, geográfica, cultural, étnica, política e econômica determina forte identidade com os países daquele continente e estimula iniciativas voltadas para um maior entendimento e cooperação.

O Brasil está presente hoje na África subsaariana com dezessete Missões diplomáticas residentes. Com um relacionamento institucionalizado através de inúmeros acordos e comissões mistas

bilaterais, temos procurado desenvolver os contatos políticos com a região e ações concretas nos campos do comércio, da difusão cultural e da cooperação técnica. Os países de expressão portuguesa têm merecido atenções especiais no contexto dessa política, destacando-se a recente troca de visitas presidenciais com Cabo Verde e a viagem que o presidente de Moçambique realizou há pouco ao Brasil. Por sua vez, o presidente José Sarney deverá proximamente visitar Angola, onde, aliás, estive há quase dois anos em missão que me levou também à Zâmbia, ao Zimbábue, à Nigéria e aos Camarões. Têm sido ativados, igualmente, os canais de diálogo e os instrumentos de colaboração com diversos outros países africanos como Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Gana, Zaire.

Além da crise econômica africana, preocupa especialmente o Brasil a manutenção de focos de tensão na região meridional do continente. A instabilidade política e a eventual deflagração de um conflito armado em terras africanas farão seguramente do Atlântico Sul um teatro de guerra, o que poderá comprometer importantes interesses nacionais.

Pela própria composição étnica de seu povo e por suas convicções democráticas, o Brasil repudia a segregação racial praticada pelo governo da África do Sul. Esse problema de grande sensibilidade para a sociedade brasileira tem sido objeto de constantes protestos nos foros multilaterais e através de declarações emitidas em conjunto com nossos parceiros africanos. Também condenamos enfaticamente a ocupação ilegal da Namíbia e reclamamos sua independência imediata, nos termos das decisões das Nações Unidas sobre a matéria. No contexto de nossas ações em favor da solução da crise na África Austral, recebemos no Brasil, em 1987, o presidente da Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), Sam Nujoma, e o bispo sul-africano Desmond Tutu, Prêmio Nobel da Paz.

Com satisfação, recebemos a notícia da retomada de conversações entre Angola, Cuba e África do Sul, com a mediação norte-americana, para a condução da paz na região, e saudamos o acordo de princípios recentemente concluído entre as partes.

Oriente Próximo: cooperação e incentivo para a solução dos conflitos

Em relação ao Oriente Próximo, a política externa brasileira mantém-se atenta ao desenrolar dos conflitos lá existentes, fonte de graves riscos para a paz mundial. A questão palestina, que permanece como foco maior da problemática regional, e as dificuldades no relacionamento entre Israel e seus vizinhos árabes são motivo de preocupação para o Brasil. A necessidade de uma ação coerente e responsável nessa área deve-se, sobretudo, ao fato de abrigarmos em nosso território uma das principais colônias árabes do ocidente e, ao mesmo tempo, a segunda maior comunidade judia na América Latina. No espírito de moderação que preside a diplomacia brasileira, nosso país tem reafirmado, em todos os foros e contatos de nível bilateral, seu apoio irrestrito a uma solução negociada e pacífica da crise do Oriente Médio.

Durante minha visita ao Egito, em 1987, ficou consignada a posição do Brasil favorável à realização de uma Conferência Internacional sobre a questão do Oriente Médio, com a participação de todos os países interessados, no sentido de estabelecer a paz na região baseada no respeito aos direitos do povo palestino e de todos os Estados da região de viverem dentro de suas legítimas fronteiras, de acordo com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança da ONU.

O Brasil não discrimina entre os países da região e tanto com os árabes quanto com Israel procuramos preservar os canais de diálogo. Por motivos econômicos, nossa cooperação com os países árabes é naturalmente mais intensa e diversificada, realçando,

em especial, a importância da região como mercado para as exportações brasileiras de manufaturados e serviços. As recentes visitas ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros de Israel, Shimon Peres, e do diretor do Departamento Político da OLP, Faruk Kaddumi, mostram a capacidade do Brasil de manter uma política confiável e equilibrada para o Oriente Médio, mormente quando aumentam suas responsabilidades diplomáticas com a presença no Conselho de Segurança.

Quanto ao conflito Irã-Iraque, o Brasil, desde que assumiu seu assento no Conselho de Segurança, tem procurado incentivar o secretário-geral das Nações Unidas a perseverar em seus esforços com vistas a uma cessação das hostilidades, bem como instado as partes beligerantes a evitar o prolongamento do inútil derramamento de sangue. Tanto nas consultas no âmbito das Nações Unidas quanto nos contatos bilaterais com Bagdá e Teerã, a posição brasileira tem sido de equidistância e de apelo à moderação às partes.

Estados Unidos: divergências que não separam

Extremamente rico e multifacetado, o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos da América beneficia-se do fato de ambos os países partilharem os valores democráticos e pluralistas do mundo ocidental.

O alto nível e a intensidade de nosso diálogo político decorrem de uma conscientização recíproca dos interesses comuns que nos vinculam em inúmeras áreas. Como nosso principal parceiro comercial, os EUA absorvem parte substancial das exportações brasileiras e constituem um dos principais fornecedores de nosso mercado. As dimensões da presença norte-americana no Brasil, em termos econômicos e culturais, não chegam a suscitar em nossa sociedade atitudes gratuitas de ressentimento e desconfiança em relação àquele país. Não há no Brasil preconceitos antiamericanos,

o que não impede reações naturais a um tipo de comportamento que possa ferir o espírito de entendimento e boa-fé que já conseguimos consolidar no relacionamento bilateral.

Infelizmente, como é de conhecimento público, os Estados Unidos acabam de estabelecer, por decisão do presidente Reagan, sanções comerciais contra o Brasil em represália à nossa política de propriedade industrial em matéria de produtos farmacêuticos e química fina, acusando-nos de pirataria no desenvolvimento desse setor. Como respondido na nota do senhor presidente da República, todas as ações que temos adotado sobre o assunto enquadram-se nas normas do direito internacional e, portanto, aquela medida e aquela qualificação são absolutamente injustas e discriminatórias. Sempre atendemos às determinações da legislação internacional a respeito do assunto e, por isso, repelimos atos unilaterais que nada mais são do que uma forma de terrorismo comercial, uma coação psicológica que atinge interesses brasileiros não só nessa área, mas também em quase toda a pauta de nossas exportações para os Estados Unidos. Considerando que os prejuízos causados pela decisão norte-americana são irrecuperáveis, o governo brasileiro recorrerá ao foro internacional competente – o Gatt – a fim de obter a devida reparação e se reserva tomar outras medidas tendentes a resguardar os legítimos interesses dos exportadores brasileiros e minimizar os eventuais danos à nossa balança comercial.

O Brasil é um país em desenvolvimento que tem ocupado espaços crescentes no cenário econômico internacional. Não deixa, portanto, de ser natural que os interesses comerciais de cada país possam colidir em determinadas questões e gerar pontos de controvérsia. A falta de divergências é que seria de estranhar: significaria ou uma improvável coincidência total de interesses, ou, então, a franca vinculação (ou mesmo submissão) dos interesses de um país aos do outro.

O Brasil tem procurado administrar suas diferenças com os Estados Unidos, não permitindo que elas contaminem todo o universo do relacionamento bilateral. Desejamos que prevaleçam, em nossas relações, o respeito mútuo, a vontade permanente da cooperação e da solução de diferenças pela via do diálogo franco e cordial, a admissão recíproca de identidades individuais de parte a parte, a aceitação realista de um espaço para a dissensão. É sempre nesse espírito que buscamos desenvolver negociações e consultas relativas aos chamados contenciosos econômicos, como nas áreas de informática e química fina.

Europa Ocidental: comunhão de valores e densidade de relações

As conhecidas afinidades culturais, políticas, e os laços históricos que nos unem à Europa Ocidental propiciam sólido embasamento para as relações com os países do velho continente. De um modo geral, esses vínculos desenvolvem-se em clima de harmonia e confiança recíproca, ampliando-se a cooperação em todos os setores. Os contatos diplomáticos são tradicionalmente intensos. Ultimamente, temos recebido no Brasil visitas de chefes de Estado, chefes de governo e ministros do Exterior de diversos países como Portugal, Espanha, França, República Federal da Alemanha, Itália.

A Europa Ocidental, considerada como um bloco, constitui nosso primeiro parceiro comercial (individualmente, como país, os EUA são o primeiro) e maior investidor estrangeiro em nosso país. Tem absorvido, nos últimos anos, cerca de 30% de nossas exportações, sendo responsável por mais de 40% de nossos saldos comerciais. A viagem que realizei há dois meses aos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) teve por finalidade intensificar a cooperação com um grupo de países que se distingue por sua expressiva presença econômica no Brasil e que

oferece oportunidades significativas em termos de investimentos e ampliação do comércio.

Os pontos de divergência com a Europa residem, principalmente, na aplicação de práticas comerciais protecionistas e da política de subsídios à produção agrícola por parte da CEE. À medida que o Brasil diversifica sua exportação de manufaturados, com grandes possibilidades de penetração no mercado europeu, a Comunidade vem impondo crescentes barreiras à entrada de nossos produtos, sobretudo nas áreas de têxteis e siderurgia. A Política Agrícola Comum, por outro lado, além de restringir a importação comunitária de produtos tradicionalmente vendidos pelo Brasil, gerou fortes competidores para nós em outros mercados.

Leste Europeu: respeito mútuo e ânimo de convergência

Com relação à Europa Oriental, nossa política externa encontrou em uma conjunção quase que fortuita de fatores convergentes o embasamento para seus atuais vetores. A redemocratização brasileira e as novas posturas internas e externas adotadas pela União Soviética, com a ascensão de Mikhail Gorbachev e de sua equipe ao poder, compuseram o marco deflagrador de um processo de maior aproximação.

À vista de um quadro como este, onde são recorrentes os pontos de convergência em temas como desarmamento e a obtenção de uma segurança internacional consolidada, não sujeita a desequilíbrios, foi uma evolução natural, assimilada no contexto de nossos objetivos nacionais em matéria diplomática, que passasse a registrar-se um enfoque mais pragmático de nossas relações com o mundo socialista.

Os vínculos entre o Brasil e os países do leste europeu, que encaramos no plano das relações de Estado a Estado, devem

continuar a pautar-se pelos princípios de igualdade soberana, respeito mútuo e não ingerência nos respectivos assuntos internos. Guiamo-nos pelo reconhecimento de que temos responsabilidades e posições internacionais diferenciadas, mas nossas relações devem orientar-se pelo princípio de que todos os Estados, independentemente dos respectivos regimes socioeconômicos, devem contribuir para a causa do fortalecimento da paz e da segurança internacional.

Nesse contexto, intensifica-se a troca de visitas de alto nível não só com a União Soviética, mas também com outros países do leste europeu. O ministro do Exterior soviético, Eduard Shevardnadze, esteve no Brasil ano passado e, em outubro próximo, o presidente José Sarney visitará oficialmente a URSS, tornando-se o primeiro chefe de Estado brasileiro a ser acolhido naquele país. Cabe ressaltar, igualmente, que recebemos há pouco as visitas do presidente da Hungria e do primeiro-ministro da Tchecoslováquia.

O processo de normalização das relações com a URSS ocorre em uma conjuntura não isenta de algumas dificuldades em nosso diálogo com o mundo desenvolvido ocidental, dentre as quais incluiria o problema da dívida externa e os contenciosos no plano comercial. É justamente porque nos situamos em tal quadro de pressões externas que faz sentido político testar a viabilidade do relacionamento bilateral com a URSS. Claro está, no entanto, que não se trata, em absoluto, de querer "substituir" o Ocidente na pauta diplomática brasileira. O objetivo é apenas o de efetuar um esforço no sentido de tornar mais operativo o relacionamento com a URSS, com o fito de auferir vantagens para nosso país.

Ásia: a última fronteira

Em função da importância crescente da Ásia na economia internacional, a região como um todo passou a ser objeto de

interesse sistemático por parte da diplomacia brasileira e pode ser considerada como a "última fronteira" de nossa política externa.

O Japão destaca-se como importante protagonista: segunda potência econômica entre as economias de mercado, um PIB superior a dois trilhões de dólares, renda per capita de quase vinte mil dólares, superávit comercial de mais de oitenta bilhões de dólares (todas essas cifras relativas a 1987) e desenvolvimento crescente da tecnologia de ponta. Diante desse cenário, nossas relações bilaterais são intensas e diversificadas. As exportações brasileiras para o mercado nipônico já se aproximam dos US$ 2 bilhões anuais. Por outro lado, a circunstância de ser o Brasil o país em que se encontra o maior número de imigrantes japoneses e seus descendentes propicia o florescimento de inúmeras formas de cooperação entre os dois países. As recentes comemorações dos 80 anos da imigração japonesa para o Brasil deram ensejo a visitas de importantes personalidades daquela nação.

As relações com a República Popular da China atravessam fase extremamente fecunda. No início de maio, durante minha visita oficial àquele país, quando inclusive chefiei a delegação brasileira à Segunda Reunião de Consultas Políticas Bilaterais e, novamente, quando acompanhei o presidente José Sarney em sua visita de Estado a Pequim, pude constatar a importância crescente do país asiático no contexto regional e mundial. Em ambas as visitas, foram significativas as manifestações de interesse no sentido de ampliar o intercâmbio comercial e as relações econômicas. Abriram-se também perspectivas de expansão da cooperação bilateral no campo da ciência e tecnologia com a assinatura do acordo na área espacial. O lançamento, previsto para 1992 e 1994, de dois satélites sino-brasileiros de sensoriamento remoto bem ilustra a vontade comum de aproximação.

Apesar da coincidência de posições do Brasil e da Índia em organismos internacionais, nossas relações sofrem com a baixa complementariedade entre as duas economias. São significativas, no entanto, para um futuro próximo, as possibilidades que se apresentam na área da cooperação científica e tecnológica, incluindo desde tecnologias básicas, agrícolas e industriais até possível colaboração em setores de ponta. Lembro que em ciência e tecnologia os progressos alcançados pelos indianos, essencialmente nos campos militar e espacial, são similares ou mesmo superiores, em certos casos, aos da média dos países industrializados.

A emergência de uma nova ordem: desafios crescentes

Senhores estagiários,

O ritmo acelerado das transformações que se percebem no cenário mundial coloca para o Brasil responsabilidades de grandes proporções. Somos chamados a tomar consciência dos novos processos de conteúdo político e econômico que vão surgindo nas relações internacionais deste fim de século. Permito-me enumerar seis desses fenômenos contemporâneos, que considero os vetores principais nos quais devemos concentrar nossa reflexão, pois, sem dúvida, são insumos capitais na formulação de nossa política externa de médio prazo:

Primeiro: Está prestes a nascer a Terceira Revolução Industrial à medida que o desenvolvimento científico e tecnológico atinge patamares cada vez mais altos, com consequências sensíveis do ponto de vista econômico, social, cultural e político. Esse processo, em que os grandes saltos tecnológicos já não são medidos em séculos, mas, no máximo, em décadas, deve provocar alterações profundas na hierarquia das relações internacionais. Um país sem política eficaz de pesquisa e desenvolvimento tecnológico corre o risco de ficar condenado à dependência crescente das nações

detentoras da informação científica e, consequentemente, de maior potencial técnico.

Segundo: Na esteira do advento dessa nova revolução industrial, o centro da economia mundial estaria se deslocando do Atlântico para a região da Bacia do Pacífico Norte. Muitos proclamam que o século vinte e um será o século do Pacífico. O Japão se configura hoje como verdadeira sociedade pós-industrial, cuja economia já não comporta a produção de certos bens industriais de consumo e intermediários, transferindo-a para outros países onde se beneficie de condições mais competitivas e especializando-se na produção de bens de setores de tecnologia de ponta.

Terceiro: Esse processo é responsável, entre outros fatores, pelo significativo desempenho econômico de alguns países asiáticos – Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong-Kong – que se distinguem por alta eficiência na produção de uma série de manufaturas.

Quarto: A própria China não está alheia a esse impulso dinâmico da economia asiática e se encontra engajada em uma política de modernização e abertura para o exterior, inclusive com o estabelecimento de práticas liberais de mercado em várias regiões de sua faixa litorânea.

Quinto: À parceria Estados Unidos-Japão parece estar reservado o papel de elemento propulsor da integração econômica do Pacífico, à qual não desejará estar ausente a União Soviética, interessada sobretudo em incentivar o desenvolvimento da Sibéria, beneficiando-se do surto de progresso do continente asiático.

Sexto: Há hoje no mundo uma clara tendência de formação de grandes espaços econômicos. No Pacífico Norte, além do papel de relevo que o Japão vem assumindo na integração asiática, os Estados Unidos e o Canadá buscam estabelecer as bases de um forte esquema associativo através da supressão de barreiras

comerciais. A Europa Ocidental, por sua vez, caminha decidida para a consolidação de uma poderosa unidade econômica integrada. O velho continente estará, assim, sepultando um longo passado de guerras e conflitos, transformando-se a partir de 1992 em um bloco sem fronteiras, de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

A busca da modernidade e da independência tecnológica

Todo esse cenário que se desenha a nossa volta não poderia deixar de despertar as atenções do Brasil e motivá-lo para ações que ajudem a fortalecer sua presença internacional, com uma economia pujante e competitiva. Este é o desafio que devemos assumir para tornar possível o ingresso do país na era da modernidade.

O que se observa no mundo é a tentativa de superação dos entraves ao progresso através de novas políticas que privilegiem a liberdade de iniciativa, a integração das economias, as conquistas tecnológicas e a participação nas grandes correntes internacionais de comércio e investimentos.

As recentes medidas do governo brasileiro no sentido da adoção de uma nova política industrial levaram em conta precisamente essa realidade. Como manifestado reiteradas vezes pelo presidente Sarney, a liberdade política está indissociavelmente ligada à liberdade econômica. Será, portanto, através do livre desenvolvimento da iniciativa privada, da redução gradativa do papel do Estado na economia, do incentivo à capacitação tecnológica que o Brasil poderá dar um salto qualitativo que lhe permita ocupar um lugar adequado na nova dimensão internacional do trabalho.

Os países em desenvolvimento, em particular aqueles de maior pujança relativa como o Brasil, devem buscar ocupar um

espaço no mercado mundial de tecnologia de ponta como forma de controlar, mesmo que parcialmente, o padrão tecnológico dominante. Esforços nessa direção podem ser bem sucedidos, considerando-se que a crescente internacionalização das indústrias tecnologicamente avançadas está levando à especialização da produção (por exemplo, computadores de grande porte nos EUA, máquinas-ferramenta de comando numérico na RFA e "chips" no Japão). Assim, os países em desenvolvimento poderiam dominar nichos específicos no mercado, nos quais teriam níveis mais elevados de especialidade, produtividade e competitividade.

Dívida externa: acordo sem comprometer o desenvolvimento brasileiro

Os países em desenvolvimento continuam, no entanto, a enfrentar as adversidades da ordem econômica internacional, marcada pelos grandes desequilíbrios de caráter orçamentário, comercial e financeiro. O elevado déficit fiscal norte-americano – estimado em cerca de US$ 150 bilhões em 1987 – , os gigantescos superávits e déficits registrados entre EUA, CEE e Japão e a concentração do crédito internacional nos países desenvolvidos representam focos permanentes de instabilidade.

Por sua vez, as elevadas taxas de juros reais, o agravamento de dificuldades decorrentes da dívida externa, o fraco dinamismo das economias desenvolvidas e a deterioração dos termos de troca têm levado à insuficiência de investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, já afetados por inflação, queda da renda, desemprego e déficit do setor público. Em síntese, essas nações convivem hoje com a ameaça de crescente marginalização.

Por conta da dívida externa, quando mais necessitavam de recursos para apoiar seu desenvolvimento, o Brasil e os países latino-americanos se transformaram em exportadores líquidos de capitais. Consciente das graves repercussões do problema, o Brasil

considera que permanece válida a tese da corresponsabilidade de devedores e credores, sendo necessária uma estreita cooperação entre ambas as partes – governos, entidades multilaterais de crédito e financiamento e o sistema bancário privado internacional.

O Brasil deseja normalizar seu relacionamento com a comunidade internacional, como demonstra a retomada do pagamento dos juros. No entanto, é preciso que lhe sejam concedidos créditos e, ademais, que os fluxos de comércio sejam mantidos, de maneira a gerar os saldos que viabilizem o pagamento do serviço da dívida. Os entendimentos em curso como FMI, que atestam essa disposição, têm a finalidade de possibilitar a retomada do desenvolvimento, diferenciando-se sensivelmente do acordo firmado em 1983.

Comércio: a importância da nova Rodada do GATT

No campo comercial, as práticas protecionistas dos países desenvolvidos, de natureza ineficaz e dispendiosa, provocam distorções nas realidades de mercado, ao proteger setores obsoletos e pouco competitivos, e acentuam os níveis de concentração de riqueza em nível mundial. Essas medidas protecionistas não visam a proteger setores industriais nascentes, caso em que seriam justificáveis, mas têm o propósito de produtividade. Voltam-se, dessa forma, contra as economias do Terceiro Mundo, cujo atual modelo de inserção no comércio mundial baseia-se, fundamentalmente, no fato de terem alcançado altos níveis de competitividade em setores industriais tradicionais.

Além do acirramento do protecionismo, fato perturbador do equilíbrio mundial pode ser encontrado na disposição dos países desenvolvidos de recorrerem a ameaças ou mesmo práticas efetivas de retaliação contra parceiros em desenvolvimento, o que lhes acarreta evidente prejuízo. Cabe sublinhar que cerca de dois

terços das exportações dos países em desenvolvimento dirigem-se para os países industrializados.

As negociações comerciais multilaterais em curso no âmbito do Gatt (Rodada Uruguai) assumem, pois, particular relevância, em virtude do que poderão representar para o estabelecimento de relações econômicas justas a nível mundial. A posição brasileira tem sido em síntese a de buscar um equilíbrio de direitos e obrigações entre as partes contratantes, que leve em consideração as características peculiares dos países em desenvolvimento. Tal objetivo só será alcançado se forem eliminadas as medidas e práticas incompatíveis com os princípios e regras do sistema do Gatt, que tem entre seus principais propósitos a redução substancial das tarifas e de outros entraves ao comércio.

Ao lado de outros países em desenvolvimento, o Brasil opôs-se firmemente à proposta de reforma do Gatt, que visa a torná-lo mais abrangente com a inclusão dos chamados novos temas (serviços, alta tecnologia, investimentos e propriedade intelectual). O consenso alcançado na reunião de Punta del Este, em 1986, à qual compareci à frente da Delegação brasileira, foi no sentido da promoção de negociações paralelas sobre os setores de bens e de serviços, em que apenas as primeiras serão realizadas no âmbito do Gatt. Preservou-se, desse modo, como preconizava o Brasil, a independência jurídica entre os dois processos, bem como a estrutura do Acordo Geral.

Cooperação Sul-Sul: opção viável e necessária

Diante do quadro pouco alentador que caracteriza as relações Norte-Sul, a cooperação entre países em desenvolvimento apresenta-se como uma das alternativas mais viáveis para reverter, em seu favor, as tendências negativas da economia internacional. Cabe às nações do hemisfério sul concentrar esforços para participar ativamente na elaboração de uma nova ordem econômica,

procurando fortalecer o grupo dos 77 e a Unctad, para, assim, desobstruir os canais do diálogo Norte-Sul.

Iniciativa à qual o Brasil atribui grande importância é o Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), instrumento de cooperação Sul-Sul que se caracteriza pela troca de concessões tarifárias com vistas a um aumento significativo dos fluxos de intercâmbio entre os países em desenvolvimento.

Sob a égide da cooperação Sul-Sul, o Brasil tem dedicado especial atenção à América Latina. Em razão de fatores históricos e geográficos, o relacionamento econômico com nossos vizinhos deve ser constantemente aprofundado com vistas à efetiva integração do continente. Esse processo, contudo, deve ser conduzido de forma gradual e inequívoca, sem queimar etapas, para não colocar em risco, no futuro, a estabilidade estrutural do espaço comum latino-americano que se deseja construir.

A integração da América Latina passa, antes, pelo Brasil e seus vizinhos da parte meridional: Argentina e Uruguai. O Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina vem dando margem à conclusão de acordos de grande relevância. Desde julho de 1986 até abril deste ano, foram assinados 22 protocolos com um campo de abrangência bastante significativo. Em consequência do processo de integração, espera-se que o comércio entre o Brasil e a Argentina atinja dois milhões de dólares este ano, representando um crescimento de 40% em relação ao intercâmbio realizado em 1987.

O papel da ABC como instrumento de cooperação internacional

A consciência das rápidas mudanças por que tem passado o mundo tem levado o governo brasileiro a estabelecer programas de cooperação científica e tecnológica seja com países industrializados,

seja com países em desenvolvimento. Essa cooperação tem como um de seus pressupostos básicos a convicção de que não se constrói uma nação moderna do ponto de vista econômico e social sem o domínio de certos setores estratégicos, em que o alto nível de conhecimentos necessários interage dinâmica e positivamente com toda a economia e com aspectos culturais e políticos da sociedade.

Decidiu, nesse contexto, o governo brasileiro reestruturar seus mecanismos institucionais de planejamento e coordenação das atividades nessa área. Foi criada, assim, a Agência Brasileira de Cooperação, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Novas metas, diretrizes e prioridades específicas para a cooperação técnica internacional foram estabelecidas de acordo com os planos governamentais, as necessidades setoriais e a política externa brasileira.

Conferindo a mais alta prioridade a essa cooperação, o Itamaraty é hoje uma das poucas chancelarias do mundo a contar, em sua estrutura administrativa, com um departamento específico para cuidar do intercâmbio científico-tecnológico com o exterior.

Exemplos notórios dos benefícios da cooperação científica e tecnológica com países em desenvolvimento são os projetos ora em curso com a Argentina em informática e biotecnologia, bem como a cooperação especial e na área médica acertada com a República Popular da China.

Os resultados expressivos já atingidos pela cooperação científica e tecnológica nos mais diversos campos demonstram o quanto é possível realizar, através de um esforço político e diplomático persistente, com vistas a dotar o Brasil de uma estrutura produtiva capaz de responder aos desafios mais complexos de sua realidade socioeconômica.

Política nuclear: o uso do átomo para a paz e o desenvolvimento

Nessa mesma premissa repousam os fundamentos da política nuclear nacional. O Brasil não abre mão dos esforços necessários para efetivar uma real autonomia nesse ramo particular da ciência, tendo optado pela via pacífica de utilização do átomo, como reiterado inúmeras vezes.

A tal propósito, ressalto a importância da cooperação que o Brasil tem procurado desenvolver com a Argentina, o que, além de aprofundar a confiança recíproca, trará a possibilidade de otimizar a complementaridade tecnológica. Como parte dessa efetiva política de intercâmbio e prova de nossa transparência na matéria, abrimos as portas de nossas instalações nucleares ao presidente Raúl Alfonsín, bem como pôde o presidente José Sarney ser recebido na usina de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu.

Senhores membros do corpo permanente,

Senhores estagiários,

Procurei, nesta exposição, apresenta-lhes um panorama geral da política externa brasileira, focalizando suas linhas mestras e seus principais objetivos e condicionantes. Naturalmente, a variedade dos temas que compõem a agenda diplomática do governo faz com que todo esforço de síntese resulte em omissão, pelo que deixei, inclusive pelos limites desta palestra, de referir-me a certos aspectos de relevo que mereceriam ser considerados.

Minha preocupação essencial, no entanto, foi a de assinalar os grandes desafios de que está imbuída a diplomacia brasileira neste momento crucial de nossa história, marcado por um forte signo de mudanças tanto a nível interno quanto a nível mundial. E quis, sobretudo, ressaltar a visão consciente e pragmática com que temos procurado, sempre em observância aos princípios cardeais

de nossa política externa, assegurar o atendimento dos legítimos interesses nacionais.

Minha experiência de quase três anos à frente do Itamaraty me faz confiar não só na validade da ação empreendida, mas também em sua eficácia. Diplomacia, como sabem os senhores, é uma atividade cujos resultados vão sendo colhidos ao longo do tempo, fruto de uma estratégia coerente com os anseios da sociedade e expressa em ações construtivas nos campos político, econômico, comercial, cultural. Ações que, no caso do Brasil, devem continuar a pautar-se por um mesmo espírito de diálogo e cooperação, inerente à nossa índole de nação pacífica e empenhada na promoção de seu desenvolvimento.

Mas diplomacia, evidentemente, é também administrar conflitos de interesses, encaminhar soluções para crises que se prolongam, absorver pressões, empreender, enfim, uma série de passos que ajudem a consolidar no sistema internacional uma prática de convivência frutífera, igualitária, baseada no consenso e livre de turbulências que nos seriam prejudiciais. Para tanto, é fundamental manter aguçada nossa capacidade de percepção, reconhecer limites e dificuldades para nossas ações, buscar soluções criadoras para os problemas, decidir sempre de maneira consequente ante as alternativas.

Acredito que os avanços registrados estejam contribuindo para uma projeção mais ampla e favorável de nosso país no âmbito internacional. A título de conclusão, repito as tendências e orientações primordiais de nossa atual política externa:

1. Manifesta-se, com resultados efetivos, a prioridade tradicionalmente concedida à América Latina e à África. Paralelamente, preserva-se o elevado grau de densidade de nossos laços com os países industrializados e intensificam-se de forma crescente os contatos com outras áreas

geográficas como a Ásia, o Oriente Médio, o leste europeu. Nossa diplomacia mostra-se, pois, à altura de sua vocação universalista;

2. No âmbito multilateral, nossa atuação continua também a caracterizar-se por notável dinamismo. Horizontes inovadores foram abertos a partir da aprovação da proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, do retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, de sua presença ativa nos foros de desarmamento, além de sua contribuição para os esforços pacificadores na América Central, para a revitalização da ONU e da OEA e para o êxito do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política;

3. Estamos conduzindo com paciência e maturidade as grandes questões que condicionam nossas perspectivas de desenvolvimento. As ações conduzidas no plano das negociações econômicas evidenciam o empenho do governo em contornar as dificuldades impostas pelo cenário internacional. Esse processo vai atingindo uma dimensão promissora, como provam o encaminhamento adequado que temos procurado dar à nova rodada do Gatt, os entendimentos sobre a dívida externa e a normalização das relações com a comunidade financeira internacional;

4. Em vários planos de nossa atuação diplomática, inspira-nos a preocupação de colocar o Brasil nos trilhos da revolução tecnológica. O objetivo de construir uma economia desenvolvida determina nossas posições contra tentativas de discriminação de nossos interesses. Tratamos, também, de dirigir nossas atenções para as possibilidades

crescentes de cooperação em áreas dinâmicas da economia internacional, como é, hoje, o continente asiático;

5. A integração latino-americana é, por sua vez, um projeto que, embora incipiente, se incorpora de maneira definitiva aos objetivos brasileiros de desenvolvimento, seja no sentido de ampliação de mercados, seja como instrumento de participação coesa e ativa da região no cenário externo, seja ainda como expressão de unidade política capaz de fortalecer nosso poder negociador nos foros internacionais.

São estes, caros estagiários, alguns exemplos de como se articulam nossas atitudes e iniciativas diplomáticas em favor do desenvolvimento brasileiro. A política externa, longe de ser uma abstração, é uma ferramenta concreta e imprescindível na edificação de nosso futuro. Orgulhoso de comandar a instituição que tem a incumbência de auxiliar o presidente da República na execução dessa tarefa, tenho fé em que o Brasil seguirá seu rumo de afirmação autêntica e soberana na comunidade das nações.

Muito obrigado.

O NOVO PERFIL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1990)

*José Francisco Rezek**

Introdução

O período 1989-90 de certo entrará para a história contemporânea como um de seus momentos de maior inflexão. No Brasil e no mundo, transformações múltiplas e profundas estão revendo, em curtíssimo espaço de tempo, as bases conceituais que, direta ou indiretamente, modelaram ao longo deste século não só o funcionamento das sociedades, mas também as relações internacionais em suas vertentes políticas, ideológicas, econômicas, comerciais e éticas.

Nesse turbilhão de mudanças, ricas em perspectivas tanto promissoras quanto desafiantes, o otimismo dos que entreveem nos novos tempos sinais inequívocos de um mundo mais criativo e solidário vem sendo temperado pela cautela dos que ainda não se convenceram da derrota de tendências que, desde o pós-Guerra, dividiram e estratificaram a comunidade de nações.

* José Francisco Rezek (Cristina/MG, 1944). Jurista e magistrado brasileiro. Foi procurador da República, ministro das Relações Exteriores, ministro do Supremo Tribunal Federal e juiz da Corte Internacional de Justiça.

É inevitável que o debate sobre o sentido e o alcance das extraordinárias mudanças ora em curso na conjuntura internacional ainda seja prisioneiro das desconfianças e ambiguidades de um século – cujo crepúsculo estamos querendo acelerar – em que intolerância e violência conviveram com conquistas científicas, tecnológicas, sociais e políticas consagradoras, assim como a prosperidade de alguns contrastou com o empobrecimento da maioria.

A principal tarefa dos analistas políticos e, por mais forte razão, dos governos preocupados em garantir a inserção efetiva dos países que representam no núcleo dinâmico das relações internacionais é precisamente identificar, em meio a esse caleidoscópio de mudanças, os movimentos com sentido de futuro – aos quais se devem associar, deles participando intensamente – e os que, sob a capa da atualidade, seguem favorecendo forças fiéis à manutenção do *statu quo*, adversárias tradicionais dos países em desenvolvimento.

É para mim motivo de especial contentamento poder compartir com a Escola Superior de Guerra, foro privilegiado de estudo dos problemas nacionais, uma reflexão aprofundada sobre a política externa brasileira, isto é, sobre nossas melhores opções no exterior, levando em conta não só os interesses permanentes e a consciência amadurecida das necessidades conjunturais do país, mas também a dinâmica contemporânea do cenário mundial e, nessa dimensão, a atuação diplomática de um Brasil determinado a participar construtivamente das grandes decisões internacionais.

Perspectiva histórica das mudanças no cenário internacional

Evocando recente palestra proferida nesta Casa pelo secretário-geral de Política Exterior do Itamaraty, farta em informações e análises sobre o momento presente, recupero

a perspectiva histórica das principais tendências deste novo tempo para recordar seu traço mais promissor e consequente – o esgotamento da Guerra Fria, sob cujo império por quase cinco décadas se forjaram as relações internacionais.

A lógica maniqueísta e bipolar da Guerra Fria implicava uma visão estratégica profundamente asfixiante para o conjunto das nações. Em períodos de confronto, toda crise e todo ensaio de rebeldia à posição hegemônica das duas superpotências eram julgados – e, bem assim, reprimidos – pelo prisma estreito do conflito Leste-Oeste. Nos intervalos do enfrentamento, em épocas marcadas pela coexistência pacífica, ou mais exatamente pela competição pacífica, praticavam Washington e Moscou um conluio político na consolidação das respectivas esferas de influência e no congelamento do poder mundial.

A paz do pós-Guerra não era paz. Pela ótica embaçada daqueles tempos, vivia-se a paz como se havia travado a guerra – o que não fosse amigo era inimigo. As fidelidades resultavam mutuamente exclusivas e não se toleravam transgressões, tanto no plano do relacionamento internacional quanto no âmbito político interno dos países.

Como garantia ao exercício bipolar de poder, uma corrida armamentista frenética, capaz de destruir o planeta várias vezes, expunha a comunidade de nações a um equilíbrio do terror. Não se buscava a eliminação das tensões, mas um mero "estado tolerável de tensões"; tampouco o desarmamento, mas um "estado tolerável de armamentismo"; e, mesmo em relação aos tão ansiados planos de desenvolvimento dos países do chamado Terceiro Mundo, a cooperação internacional parecia contentar-se em assegurar um "estado tolerável de pobreza", como assinalava, na década de sessenta, o embaixador Araújo Castro.

Não foram poucas as atitudes de protesto contra a estrutura bipolar do poder mundial. No mundo ocidental, De Gaulle recusaria a participação francesa nos esquemas militares da Otan. No bloco socialista, a China de Mao Tsé-Tung não tardou em questionar a liderança soviética. Dentre as nações em desenvolvimento, Nehru, na Índia, Nasser, no Egito, Tito, na Iugoslávia e Sukarno, na Indonésia, tentaram abrir espaço no cenário internacional para a afirmação de seus pontos de vista e a projeção de um Terceiro Mundo, dando origem ao Movimento Não Alinhado e ao Grupo dos 77. Dentro do espírito dos novos tempos, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) de 1964 transformou-se em palco privilegiado de reivindicação de uma nova ordem econômica internacional, mais sensível às aspirações e expectativas dos países em desenvolvimento.

Mas os vários ensaios de oposição à Guerra Fria não conseguiram prosperar. Eram períodos de confronto. Os interesses, os anseios, os projetos de modernidade da maioria ainda tinham de se subordinar aos das superpotências. No plano das relações internacionais e, inevitavelmente, no âmbito interno das sociedades, os alinhamentos automáticos inibiam os debates e limitavam as opções. A decisão política era privativa dos gabinetes e, nas ruas, legitimava-se de antemão na coerência do maniqueísmo. A história marcava passo.

Um primeiro golpe importante no maniqueísmo da Guerra Fria ocorreu na família socialista. O XX Congresso do Partido Comunista, ao mesmo tempo em que condena e expurga o estalinismo e prega a coexistência pacífica com o Ocidente, frustra as expectativas generalizadas de todo o movimento ao justificar, logo em seguida, a invasão da Hungria por tropas soviéticas. Aos olhos dos militantes europeus ocidentais, abria-se claramente um divórcio entre a *praxis* nacional do marxismo e a ideologia ortodoxa de Moscou. Para o eurocomunismo de Berlinguer, por exemplo, ser

comunista já não mais significava, a partir de então, estar atrelado aos preceitos do Soviete Supremo.

Em campo ideológico oposto, inquietações semelhantes ganhavam corpo. Os mesmos argumentos que, nos anos 50 e 60, filtraram a trajetória de movimentos de independência na Ásia, África e Oriente Médio e determinaram a gênese e o alcance das crises regionais, ao confundirem a preservação dos valores da civilização ocidental com a defesa de ações militares como a da Coreia, já não conseguiram silenciar posturas mais críticas à época do conflito no Vietnã. De novo, a ética política decidia rebelar-se contra a ética ideológica.

De um lado e de outro do esquema bipolar de poder, os fabulosos custos da corrida armamentista, fonte primária de crescente tensão internacional, consumiam cada vez mais recursos importantes do desenvolvimento. No caso dos Estados Unidos, ameaçavam comprometer a competitividade interna e externa de seus produtos e, no da União Soviética, acentuar a obsolescência de seu parque industrial. A Guerra Fria começava a pôr em risco a hegemonia das superpotências, justamente quando, prenunciando as profundas mudanças ora em curso, se consolidavam opções mais ricas às sociedades industriais.

Na Europa Ocidental, principalmente, a despeito da inflexibilidade da Guerra Fria, os ideais socialistas de igualdade e justiça social conseguiam combinar-se, sem rejeição mútua, com a preservação e o aprofundamento das liberdades democráticas, em economias de mercado que asseguravam o dinamismo da iniciativa privada. O *welfare state* cobrava dimensão social ao liberalismo de mercado. A socialdemocracia dava face humana ao liberalismo. Os socialistas, que, desde o início do século, haviam celebrado acordos eleitorais táticos com os comunistas, passaram a liderar a renovação, livres do extremismo de esquerda e sensíveis aos

novos tempos em que, paralelamente ao refinamento dos modos de produção, se alteravam as relações de trabalho, se protegiam os direitos sociais de empregados e empregadores, prosperava o comércio, crescia a economia, sem lutas de classe e, muito menos, camisas de força ideológicas.

Em outro plano, universalizavam-se as relações internacionais. O desenvolvimento atava-se ao comércio, e o comércio exigia uma transnacionalização crescente não só dos fluxos de mercadorias e serviços, mas de créditos, capitais de risco, investimentos e, sobretudo, inovação tecnológica. Pouco a pouco, o poder econômico impunha-se às armas e à ideologia, passando a competição entre os países a ser eminentemente econômica, comercial e tecnológica, com vitória assegurada a quem mais investisse no desenvolvimento de novas tecnologias: a informática, os lasers, a engenharia genética, a química fina, as fibras óticas e a supercondutividade.

Inevitavelmente, multiplicavam-se os atores internacionais. Projetava-se uma Europa Comunitária, determinada a levar adiante sua integração. Crescia, também, o papel do Japão, mercê de seu domínio da mais apurada tecnologia científico-industrial. Emergia, ainda, um conjunto de países asiáticos que, na esteira de um programa intensivo de modernização tecnológica, disputava posição de relevo nas principais correntes de comércio. E, feito inédito na história, a própria sociedade civil insurgia-se contra o monopólio decisório dos governos, levando às ruas temas de política externa e, no impulso de pressões plurais e democráticas, forçando presença internacional mais ativa de vozes não governamentais no debate e encaminhamento de questões de interesse para a Humanidade.

A complexidade e o impulso de uma era enriquecida pela competição econômica, comercial e tecnológica, pelo envolvimento crescente de novos atores internacionais e pela abrangência dos

temas sob exame na agenda multilateral já não mais cabiam na estreiteza maniqueísta do pós-Guerra.

Nessa ordem de valores, a distensão entre Washington e Moscou, a retomada das conversações sobre o desarmamento, o recuo dos conflitos regionais, a queda do Muro de Berlim, a vaga liberal-democratizante no Leste Europeu, a agilidade do processo de reunificação alemã, a independência da Namíbia, a libertação de Nelson Mandela, o início do desmantelamento do *apartheid*, os primeiros sinais de desmobilização na península coreana ilustram, ao lado de tantos outros exemplos, as tendências auspiciosas de um novo tempo.

Desafios políticos dos novos tempos

Esse conjunto de mudanças deu feição inteiramente renovada ao mundo contemporâneo, por haver revisto tendências alimentadas no esquema bipolar de poder, como também por inspirar desdobramentos complexos ainda em processo de definição.

Do ponto de vista político, coincidem os analistas internacionais em que o esgotamento da Guerra Fria (a) reverteu a expectativa de que o comunismo seria a onda do futuro, como resultado inevitável das contradições internas do capitalismo; (b) privilegiou a opção de sistemas democráticos e pluralistas de representação popular, em regimes neoliberais socialmente regulados; (c) frustrou o projeto do "século americano", tal como apregoado por Henry Luce, universalizando e multipolarizando as relações internacionais; (d) esvaziou o embate ideológico e fez arrefecer os conflitos regionais; (e) ampliou a agenda internacional para temas de virtual interesse para a humanidade; e (f) encurtou, enfim, um século intolerante e violento, inaugurado nas trincheiras de 1914, favorecendo as tendências que consagraram avanços tão

extraordinários nos campos científico, tecnológico, social e político e prenunciaram conceitos mais sensíveis à ética dos novos tempos.

O Brasil saúda essas mudanças pelo enriquecimento das opções de vida e potencialidades que se desvendam em um mundo livre das certezas totalitárias e dos determinismos exclusivistas da Guerra Fria. Saúda, também, o desanuviamento das tensões e a tendência à multiplicação dos atores internacionais, esperançoso de que, num cenário multipolar, sejam mais promissoras as perspectivas de paz e entendimento. O Brasil considera, porém, que, com essa era iluminada de otimismo e sinais de distensão, ainda convivem desafios que não se podem subestimar.

a) Segurança

Na área da segurança coletiva, por mais evidente exemplo.

Em 1955, no auge da Guerra Fria – conta-nos Andrei Gromyko em suas memórias –, a União Soviética propôs seu ingresso na Otan. Não o reconhece o ex-chanceler soviético, mas tratava-se, sem dúvida, de um ardil, pelo qual Moscou apenas queria denunciar o propósito contencionista da Aliança Atlântica. Semanas atrás, porém, o presidente Bush convidou o presidente Gorbachev a comparecer a uma reunião da Otan e poucos duvidam de que o gesto figure excepcional importância no desenho de uma nova arquitetura político-estratégica de segurança, de inestimáveis efeitos para a consolidação do clima crescente de entendimento e paz no cenário internacional.

Não obstante essa tendência à superação do confronto Leste--Oeste, alguns analistas internacionais perguntam-se ainda se estaríamos, de fato, vivendo um virtual esgotamento da Guerra Fria. E, nessa linha de indagação, reconhecem que a *Perestroika* e a *Glasnost* de Mikhail Gorbachev foram a mola mestra da dinâmica de distensão internacional, por conta, de um lado, de uma visível

acomodação de interesses estratégicos com os Estados Unidos e, de outro, do intenso programa de reformas dentro da União Soviética, sob cujo estímulo se viabilizaram as surpreendentes e benvindas mudanças no Leste Europeu. Mas não deixam de inquirir se eventuais insucessos nos planos econômicos de Moscou, ou a agitação interétnica nas Repúblicas soviéticas ou, ainda, desacordos maiores quanto ao futuro militar de uma Alemanha unificada poderiam comprometer a permanência de Gorbachev no Kremlin e, talvez, alterar o ritmo e até o sentido do propalado esgotamento da Guerra Fria.

Em linha semelhante de reflexão, outros analistas internacionais consideram mesmo que a Guerra Fria não estaria sendo superada, mas apenas revista. O raciocínio é o de que, confirmada a atenção prioritária de Gorbachev para os assuntos internos da URSS, ocorreria um reforço sem precedentes do poder internacional de Washington, ante a retração do efeito dissuasório que, bem ou mal, sempre representou a constante presença de Moscou nos quatro cantos da Terra. E, nesses termos, os Estados Unidos poderiam retomar o papel de guardião da ordem mundial, sobre o mote "do que é bom para Washington é bom para o mundo".

De acordo com outros analistas, porém, o esgotamento da Guerra Fria estaria, de fato, conduzindo ao recuo de ambas as superpotências do cenário internacional por dois condicionantes principais. Primeiro, tanto Washington quanto Moscou estão conscientes, ainda que em graus distintos, da urgência de recuperarem presença relativa nas relações econômicas e comerciais de um mundo cada vez mais competitivo; e, segundo o espaço já ocupado por atores internacionais outros, como a CEE e o Japão, não tendo resultado de um consentimento das superpotências, não seria, agora, facilmente anulado. Mas a coerência dessa argumentação, de perspectivas otimistas quanto ao fim da Guerra Fria, conduziria, também, à possibilidade de

que, num mundo liberto de interferências reais ou percebidas de Washington ou de Moscou, crises regionais historicamente reprimidas pelo congelamento do poder recobrassem dinâmica própria e, da periferia das relações internacionais, renovassem ameaças à paz mundial.

A esse respeito não se relacionam apenas conflitos de combustão latente, como os da Europa e Ásia centrais, timidamente alimentados há décadas por rivalidades interétnicas. Antes, avulta o Oriente Médio, a mais antiga ameaça à paz mundial desde o pós-Guerra, que até hoje resiste a um acordo entre árabes e israelenses e, segundo alguns, estaria exibindo, nos últimos tempos, novas áreas de atrito com a tendência à cantonização do Líbano, em bases político-confessionais, e o fortalecimento militar relativo do Iraque no Golfo.

Não é, portanto, sem apoio nos fatos que se tem questionado o esgotamento da Guerra Fria. Algumas reflexões ainda recomendam qualificar o otimismo da primeira hora, pelo menos em termos de descongelamento do poder mundial, isto é, da integração da capacidade negociadora de um número maior e mais representativo de países nos processos decisórios sobre temas de interesse coletivo.

Observem o exemplo: enquanto se festeja a neodistensão hoje patente entre Washington e Moscou, assiste-se ainda com desassossego à continuada preferência das superpotências por um tratamento bilateral excludente – ou, na melhor das hipóteses, pela negociação entre alianças militares – das questões centrais ligadas ao equilíbrio estratégico e à segurança do mundo. À larga maioria dos países, continua reservada a atribuição de deliberar sobre temas outros – como medidas de fortalecimento da confiança, redução de orçamentos militares, desarmamento regional, transparência de informações militares –, de influência apenas marginal na

determinação dos rumos e do ritmo do processo de desarmamento em escala mundial.

b) Temas especiais

Tudo parece indicar que um seleto grupo de países continua tentando definir quando o interesse da humanidade justifica ou não a participação maciça da comunidade de nações no processo decisório em nível internacional, atitude ainda mais clara no âmbito dos novos temas de interesse coletivo.

O raciocínio parece ser o de que, diante do atual quadro de distensão Leste-Oeste e da desmobilização ideológica em torno das questões de desarmamento e segurança, as ameaças militares perderam importância relativa para as ameaças não militares, vale dizer, os temas especiais como direitos humanos, meio ambiente e narcotráfico. Assim, e na lógica de que as políticas de segurança têm de guardar proporção com as ameaças de fato existentes, o interesse da Humanidade, tal como definido por aquele grupo seleto de países, haveria agora de se concentrar precipuamente no equacionamento dos referidos temas.

Nessa curiosa ordem de ideias, no âmbito do desarmamento e da segurança, o interesse da Humanidade recomendaria, segundo aquele grupo, tratamento seletivo. Daí estar-se procurando reviver uma "ideologia da não proliferação", na base de que, nesses momentos de distensão internacional, não convém correr riscos, privilegiando um fluxo tecnológico para o Sul de novos tipos de armamento. Nem desativar instrumentos tradicionais de congelamento do poder através do congelamento do saber – como o TNP, o Missile Technology Control Regime (MTCR) e o Coordinating Committee for Multilateral Export Control (COCOM) – para não permitir a difusão horizontal de tecnologias cativas de segurança.

Da outra parte, no âmbito dos temas especiais, cobra-se com ênfase a submissão a um tratamento globalizado. Segundo ainda aquele seleto grupo de países, o interesse da humanidade e a proteção de valores universalmente reconhecidos justificariam ações internacionais "corretivas", ainda que ao arrepio de princípios consagrados do direito, como a não intervenção e o respeito à soberania do Estado. Dentre essas ações, incluem-se não só a imposição, por parte de instituições multilaterais de financiamento, de condicionalidades e restrições ao crédito para países em desenvolvimento que, no entender dos países desenvolvidos, estariam agredindo aqueles valores, mas também um canhestro "direito" ou mesmo "dever de ingerência" que busca legitimar, ao arrepio da ordem jurídica internacional, ações intervencionistas, sobretudo na área dos direitos humanos, em nome da maior eficácia no combate àquelas "ameaças não militares" à segurança do mundo.

Desafios da nova ordem econômico-comercial

É com natural apreensão que o Brasil vem acompanhando o ensaio dessas teses. A história ensina que, sempre que se enfraquecem conceitos como o de soberania, contrariam-se os interesses dos países com menor poder no cenário internacional.

A preocupação brasileira é tanto mais procedente quando se recorda que, também no plano econômico e comercial, as extraordinárias mudanças ora em curso no mundo não atingiram uniformemente a comunidade de nações e seus benefícios de maneira alguma se deverão estender automaticamente a todos. Na verdade, a década de oitenta presenciou a trajetória de dois movimentos em direção fundamentalmente oposta. Um, norte-cêntrico, permitiu o resgate das sociedades industriais da ameaça recessiva dos anos setenta, associada à crise do petróleo, e acelerou a recuperação econômica dos Estados Unidos, da Europa

comunitária e do Japão. Outro inibiu o crescimento econômico, comercial, tecnológico e financeiro da maioria dos países em desenvolvimento, em grande parte pela pressão do serviço da dívida externa e pelos rígidos programas de ajustamento interno por ela impostos.

Numa palavra: enquanto o Norte se preparou para ingressar no século XXI, o Sul seguiu lutando para chegar ao século XX, com a agravante de que, agora, no limiar da década de noventa, a dinâmica das relações econômicas e comerciais poderá, segundo alguns analistas, tender não só a concentrar-se entre os megablocos, mas também a desenvolver-se com regras de indisfarçável perfil protecionista.

Os Estados Unidos souberam, nos últimos anos, absorver as principais mudanças contemporâneas. A perda de seu papel político hegemônico estaria sendo compensada pela revitalização de investimentos maciços em pesquisa tecnológica, pelo amadurecimento do projeto de integração com o Canadá, que promete atrair em curto prazo o México e a Bacia do Caribe, e pelo recurso a uma política de "comércio administrado", com base na qual as transações comerciais do país passam a ser controladas pelos interesses políticos de Washington de monitorar o déficit comercial e administrar o relacionamento dos Estados Unidos com a comunidade de nações em bases de "caso a caso".

Da retomada da vitalidade norte-americana, beneficiaram-se os países do Pacífico que se haviam dedicado a desenvolver uma economia de exportação, com créditos e investimentos maciços majoritariamente japoneses. Hoje, ao lado do Japão, de trajetória econômica sempre ascendente desde os anos cinquenta, vêm-se projetando também a Austrália e a Nova Zelândia, cuja zona de livre comércio data do ano passado, e os chamados "tigres asiáticos":

Cingapura, Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul – e, antecipam alguns, a Malásia proximamente.

A Comunidade Econômica Europeia, confiante em que o projeto de integração encurtará a defasagem tecnológica com os EUA e o Japão, vive, agora, o que o chanceler italiano, Gianni de Michelis, chama de "euroforia", ante a perspectiva de intensificar as relações econômicas e comerciais intereuropeias, incluindo o Leste Europeu, de maneira a dar novo impulso econômico ao Velho Continente e elevar o crescimento do PNB pan-europeu à taxa de 5% ao ano no final da década, o dobro do previsto para o dos EUA. Na mesma linha do "comércio administrado" norte-americano, a CEE estaria também inclinada a aperfeiçoar mecanismos próprios para proteger suas relações comerciais com terceiros países. Um desses mecanismos, ao lado das já conhecidas medidas protecionistas no setor agrícola, seria o da "reciprocidade", cuja mensuração, em bases de equivalência de efeitos econômicos, tenderá a favorecer fluxos com países mais desenvolvidos.

Em oposição ao amadurecimento dos chamados megablocos, recorde-se, por outro lado, que, em termos econômicos e comerciais, a década de oitenta foi, para os países latino-americanos, o Brasil incluído, uma "década perdida", como o ilustram inúmeras evidências.

Vivemos um período senão de retrocesso pelo menos de estagnação do crescimento, em grande parte pelas distorções decorrentes do serviço da dívida externa. Um dos traços típicos do subdesenvolvimento é a insuficiência da poupança interna para cobrir as necessidades de investimento. Na década de setenta, os bancos internacionais, abarrotados de petrodólares e assustados com a perspectiva de recessão econômica, encontraram nos países em desenvolvimento a saída para seus problemas financeiros,

oferecendo empréstimos em termos altamente vantajosos, com taxas de juros mediando entre 2% e 3%.

A lenta mas firme recuperação econômica das sociedades industriais e a incapacidade dos países devedores de saldarem seus compromissos externos – afinal os recursos aqui investidos eram de longa maturação – levaram ao agravamento da questão da dívida, no início dos anos oitenta. Os países credores não só reduziram a exportação de recursos, agora necessários em suas economias, mas também elevaram desproporcionalmente a taxa de juros, que chegou, em 1982, a superar os 20% ao ano. Começaram as distorções.

No Brasil, alimentou-se a ilusão de que, pela geração de excedentes comerciais, seria possível sustentar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, fazer frente ao serviço da dívida. Como resultado, produzimos saldos comerciais à base, primeiro, de estímulos artificiais às exportações, por meio de benefícios fiscais e creditícios que engordaram o déficit público; segundo, da compressão de salários, que, além de postergar uma justa redistribuição de renda, comprimiu a demanda; e, terceiro, do controle das importações, em detrimento da modernização da indústria nacional e da melhoria de nossa competitividade externa.

A desorganização provocada na economia explica o desinteresse dos investidores estrangeiros, cuja destinação de recursos para a América Latina, no período de 1980 a 88, caiu de 13% para 5%, em benefício de outros mercados mais promissores. A essa tendência adversa, acrescente-se, ainda, maciça transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior, em igual período, de US$ 50 bilhões e, nos últimos cinco anos, da América Latina para os centros financeiros internacionais, de um montante correspondente a 25 vezes a Aliança para o Progresso e 15 vezes o Plano Marshall.

As dificuldades dos países latino-americanos para promoverem seu desenvolvimento na década de oitenta refletiram-se, inevitavelmente, na dramática redução de sua participação relativa nos fluxos do comércio mundial, que, somente no período 1987-8, caiu de 5,5% para 4%, revelando um decréscimo relativo de 28%. No tocante à tecnologia, vetor de qualquer sociedade moderna, enquanto as prioridades internacionais cada vez mais incentivaram investimentos maciços em pesquisa e desenvolvimento, a América Latina, à custa de uma controvertida política de proteção às chamadas indústrias nascentes, conseguiu apenas aprimorar algumas tecnologias já conhecidas no mercado internacional.

A política externa brasileira

A análise das principais tendências de agora revela, portanto, que o dinamismo inerente às mudanças ora em curso no mundo não deverá necessária e automaticamente contagiar de progresso e prosperidade o conjunto de países, nem promover, pela mera inércia da história, um período de entendimento e paz. Ainda em processo de definição e dependentes do impulso que a comunidade lhes souber dar, as tendências mais insinuantes do momento oferecem perspectivas tanto de revisão de um século intolerante e discricionário quanto de renovação dos obstáculos ao aprimoramento das relações internacionais.

Esse parece ser o maior desafio da modernidade. Tem razão Celso Lafer quando lembra que "a capacidade de aprender e mudar – para responder às transformações – é vital para a sobrevivência de indivíduos, Estados e sociedades". Nessa linha, o Brasil reconhece que o caminho mais seguro até o núcleo dinâmico das relações internacionais é a retomada de seu desenvolvimento. Torna-se imperativo, entretanto, que a sociedade internacional saiba favorecer a multipolaridade e resistir à armadilha de simplesmente substituir o confronto político e ideológico da

Guerra Fria pela competição econômica e comercial desenfreada entre os megablocos. A competição será sempre salutar, desde que não premie apenas a eficiência de quem já a possua. Dentre as mais importantes lições das conquistas das sociedades industriais, ressalta a de que o limite da prosperidade individual deve ser o interesse coletivo, e com ele a justiça distributiva.

Daí o Brasil pleitear, no plano externo, uma nova ética que favoreça a integração, penalize o protecionismo e as práticas discricionárias e promova crescente cooperação internacional, sobre os princípios da igualdade e do respeito mútuo. Que sentido teria a nova era se, ao pretender antecipar o fim do século XX, patrocinasse mero "estado tolerável de modernidade" e não conseguisse privilegiar uma filosofia coletiva e solidária de estímulo à cooperação e à integração?

É precisamente nesse sentido que se pretende orientar a política externa brasileira. A prioridade é mitigar os obstáculos externos ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. A preocupação é favorecer o primado das tendências rejuvenescedoras e com sentido de futuro no cenário internacional. A postura de princípio reitera nosso respeito à soberania, à autodeterminação dos povos, à não intervenção, à igualdade entre os Estados e à solução pacífica de controvérsias. A premissa é o fortalecimento da capacidade negociadora do país, para que possamos serena e construtivamente influir na marcha dos tempos novos, a partir de dois instrumentos principais de apoio – a reestruturação da economia e da sociedade e o amadurecimento das relações exteriores.

Nessa linha, o Plano de Estabilização do governo Collor significou o primeiro passo para viabilizar o novo perfil da política externa brasileira. Um programa de emergência concentrou-se em recuperar a economia, combatendo a inflação, corrigindo a presença

do Estado, agilizando a máquina administrativa, saneando o mercado financeiro, abrindo a economia a capitais e produtos estrangeiros, recuperando a capacidade produtiva e competitiva da indústria nacional, derrubando privilégios cartoriais, punindo desmandos de conduta, promovendo, enfim, a modernização econômica do país e o arejamento ético da sociedade.

Com a autoridade do seu programa de retomada do desenvolvimento, em regime de abertura para o exterior, o Brasil apressa-se, agora, em projetar uma atuação externa que assegure presença ampla e efetiva no debate e no encaminhamento das principais questões de interesse coletivo, em defesa e proteção de seus interesses nacionais. Nossa tradição diplomática faz natural a via do diálogo e da negociação sem retórica confrontacionista e sem regalos assistenciais.

No âmbito da segurança coletiva, o Brasil espera que, em coerência com a multipolaridade de agora, as conversações relativas não só a temas específicos, como o desarmamento, mas também ao futuro da arquitetura de segurança do mundo, extrapolem o grupo fechado das superpotências e dos países altamente industrializados e incorporem número maior de membros da comunidade internacional em seu processo decisório.

O Brasil não participou da divisão da Alemanha, da Europa e do mundo em esferas antagônicas de influência, e nem por isso deixou de padecer dos seus efeitos adversos no contexto bipolar das relações internacionais. Agora, quando se aceleram os entendimentos para a desmobilização dos arsenais e se redesenham as alianças militares no hemisfério norte, seria de toda oportunidade que os acordos eventualmente acertados pudessem obrigar, por corresponsabilidade, não por imposição, toda a comunidade de nações, impedindo o renascimento de uma extemporânea estratificação do poder.

Na esteira da redenção democrática do Leste Europeu e ao ritmo acelerado do projeto euro-comunitário, a expectativa comum é de que a Cortina de Ferro não se transforme numa "fortaleza europeia" e de que a integração do Velho Continente não se esgote em si mesma. Se, no passado, as cisões europeias acabaram por envolver o mundo em duas guerras brutais, por que não entrever agora na projetada união da Europa o caminho seguro para a integração da humanidade?

Nessa ordem de ideias, é coerente a posição que o Brasil compartilha com expressiva maioria de países, buscando evitar que, a pretexto de proteger a humanidade de riscos renovados à sua segurança, atuem mecanismos obstinados em limitar o acesso a tecnologias imprescindíveis à batalha contra o subdesenvolvimento. Não podemos aceitar uma divisão internacional do trabalho em que os países em desenvolvimento se especializem na exportação de manufaturas tradicionais, por terem sido abandonadas pelos países desenvolvidos, ao passo que estes se especializariam em área tecnologicamente mais avançadas. O acesso à tecnologia é um imperativo do desenvolvimento brasileiro e, por isso, rejeitamos com firmeza a tentativa recorrente de congelamento do poder mundial pelo congelamento do saber, no rastro de uma "ideologia da não proliferação".

Não é outra a base da posição brasileira ao combater práticas protecionistas e discriminatórias como o "comércio administrado" norte-americano e o princípio comunitário de estrita reciprocidade, para nós instrumentos que apenas reeditam o expediente de filtrar o acesso dos países em desenvolvimento à modernidade. Como também assim se ampara nossa determinação de subordinar o serviço de uma dívida externa – tantas vezes paga, mas nunca afinal liquidada – ao compromisso prioritário do governo com o desenvolvimento do país e a redenção econômica de seu povo. Não nos recusamos a discutir saídas negociadas. Insistimos tão-só

em garantir, antes de mais nada, o atendimento das necessidades vitais de nossa economia e de nossa sociedade.

Como desdobramento dessa postura, estamos engajados nas negociações ora em curso no Gatt, no contexto da Rodada Uruguai, sobre a reformulação das normas do comércio mundial. O Brasil deseja integrar-se à universalização crescente das relações comerciais, coerente com a própria tônica de seu programa interno de modernização econômica. Mas, ao mesmo tempo, preocupa-se com que tal tendência se desvirtue e resulte numa licença para que os países mais desenvolvidos simplesmente ganhem a competição com os menos desenvolvidos. A ênfase de nossa postura tem sido a de que as novas regras internacionais deverão reparar os desgastes do neoprotecionismo para permitir o acesso de nossa economia à modernidade tecnológica e de nossos produtos aos mercados dinâmicos.

Temos, assim, favorecido o entendimento de que a cooperação internacional haverá de incentivar a disseminação de informações, a solidariedade no repasse de recursos e tecnologias e no amadurecimento do diálogo político, para que realmente se constitua em mecanismo privilegiado de desenvolvimento. Para nós, a cooperação internacional implica a corresponsabilidade no trato de temas de interesse coletivo; nunca, porém, um mecanismo de controle das relações internacionais.

O Brasil não precisa, por exemplo, que lhe recomendem a proibição do uso da energia nuclear para fins outros que não os pacíficos. Nossa assinatura e ratificação do Tratado de Tlatelolco já antecipava o que, hoje, a Constituição da República determina. Não falta a firma ao TNP para reiterarmos a segurança que já estendemos à comunidade de nações e à cidadania brasileira da utilização unicamente pacífica daquela tecnologia. De resto, sob o abrigo do próprio TNP, têm podido prosperar teses e atitudes

cerceadoras do acesso de países como o Brasil a tecnologias fundamentais para o nosso esforço de desenvolvimento.

O Brasil tampouco precisa que lhe digam da gravidade do problema do narcotráfico. Por anos vimos padecendo, ao lado de países irmãos na América Latina, dos seus efeitos desastrosos. Muito antes das campanhas hoje em curso nas sociedades industriais já buscávamos enfrentar o problema, dentro dos limites de nossos recursos. Agora, ante a consciência generalizada de que o tema do narcotráfico abrange a produção, a procura, a oferta e a distribuição de drogas, estamos convencidos das perspectivas promitentes de uma ampla cooperação internacional. Será sempre ineficaz o combate ao narcotráfico se não previr ação uniforme em todas as suas fases, como o apoio material aos países produtores para fazerem frente às máfias da droga, a assistência técnico-financeira para permitir que as populações hoje envolvidas com a produção ilícita introduzam práticas agrícolas alternativas, a repressão aos mecanismos de lavagem do dinheiro no sistema financeiro internacional e o controle dos chamados precursores imediatos e produtos químicos essenciais à fabricação de entorpecentes.

O mesmo raciocínio aplica-se ao tema do meio ambiente. Em boa-fé, jamais se terá podido acusar o Brasil de afronta voluntária e sistemática à sua ecologia. Hoje, não bastasse todo um capítulo da Constituição reservando tratamento prioritário e exemplar à matéria, difunde-se a olhos vistos a consciência conservacionista no país, tanto em nível de governo, quanto no plano de iniciativas de inspiração popular, com a segurança de que crescimento sustentado e conservação do meio ambiente podem e devem conviver.

O problema de maior vulto reside no choque de visões entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os primeiros, depois de haverem apostado em que não havia limites ao cres-

cimento econômico, terminaram concluindo que, assim como a social-democracia matizara o ritmo de crescimento pelo interesse das classes menos favorecidas, a natureza também deveria regular o desenvolvimento.

Tendo sido responsáveis pela maior parte da degradação ambiental, os países desenvolvidos acreditaram poder alertar os parceiros do Sul contra os mesmos erros e, por uma equívoca associação de ideias, chegaram até a motivar algumas vozes a proporem que o processo de desenvolvimento do Sul devesse imobilizar-se ante as prioridades globais relativas ao meio ambiente. Não foi sem esforço que o Brasil e tantos outros países em desenvolvimento fizeram ver à comunidade de nações que, primeiro, também nós já temos consciência da necessidade imperiosa de preservar a ecologia; segundo, grande parte do problema global advém precisamente da agressão ambiental pelos padrões de consumo indiscriminado e pelos desperdícios reinantes nas economias industrializadas; e, terceiro, não há poluição maior do que as condições de pobreza ainda hoje encontráveis nos países em desenvolvimento.

O Brasil espera que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, convocada para 1992, da qual seremos a sede, possa aprofundar reflexões sobre a matéria e amadurecer um consenso em torno de teses importantes para a evolução do tratamento do tema ambiental. Desenvolvimento e meio ambiente estão estreitamente vinculados. O que se impõe a esse respeito é a garantia do acesso dos países em desenvolvimento às novas tecnologias "limpas" e de conservação ambiental, bem como a financiamentos adicionais, em termos apropriados, que os habilitem a adaptar-se a padrões mais altos de proteção e a implantar, desde logo, modelos de desenvolvimento sustentável.

A globalização do tema estará assegurada pelo livre consentimento das nações, jamais pela assertiva de um suposto "direito de ingerência".

É importante recordar que a legitimidade das posições defendidas pelo Brasil no plano externo, hoje reforçada por seu decidido e profundo programa de modernização interna, ancora-se em grande parte no exemplo que sempre soube dar nas suas relações com os países em desenvolvimento e, em particular, com a América Latina.

Desde a primeira hora do processo de descolonização, emprestamos apoio incondicional aos novos Estados da África, da Ásia, e do Oriente Próximo e, com eles, trilhamos os difíceis caminhos de um mundo politicamente bipolar e economicamente discricionário. Juntos, pleiteamos o descongelamento do poder mundial, a revisão das regras discriminatórias e excludentes das relações internacionais e a criação de uma nova ordem econômica.

Em nível bilateral, demonstramos ser possível a cooperação intensiva com nossos homólogos. Com alguns países, enquanto as circunstâncias internacionais o permitiram, chegamos a estabelecer relacionamento modelar, com um volume de comércio superior a US$ 2 bilhões ao ano, como foram os casos da Nigéria e do Iraque. Com todos os parceiros do Sul, prestigiamos o primado do direito das gentes, e não foram poucas as oportunidades em que o Brasil, confrontado com situações internacionais adversas, pôde reiterar sua defesa da igualdade soberana entre os Estados, da autodeterminação, da não ingerência em assuntos internos e da solução pacífica de controvérsias.

A atualidade não questiona a gênese dessas posturas. Pelo contrário, reclama sua extensão ao cenário mais amplo das relações internacionais. Os países em desenvolvimento têm consciência de que suas teses sempre foram procedentes. O tom

ditado pelo maniqueísmo da Guerra Fria é que extremava o discurso reivindicatório, transformando em confronto o que hoje se pretende amadurecer como diálogo político. Pessoalmente, pude confirmar em recente reunião do Grupo dos 15, realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, a determinação de países tão díspares quanto México e Nigéria, Índia e Peru, Venezuela e Senegal, Brasil e Indonésia, para citar somente alguns, de perseverar na busca de espaço internacional para a afirmação de seus interesses nacionais, mas a partir de manifestações moderadas, construtivas e amistosas.

A bem da verdade, cumpre acrescentar que, em meus contatos com a mais alta liderança de países pós-industriais, também pude verificar sua disposição, alentada pela nova atitude internacional dos países em desenvolvimento, de discutir maior compatibilidade entre os avanços hoje evidentes na metodologia do hemisfério norte e os padrões de vida do hemisfério sul. Mais que isso, parece finalmente estar ganhando terreno a tese de que a segurança mundial ou é coletiva ou não é segurança, o que vale dizer que a prosperidade econômica do futuro ou será global ou não será prosperidade.

O exemplo da América Latina tem enriquecido a perspectiva de diálogo e cooperação nas relações internacionais. Da famigerada "década perdida", talvez reste-nos o balanço altamente favorável de um inédito estreitamento de laços num continente até então caracterizado como um arquipélago político. Nos esforços coletivos de superação da crise centro-americana, na trajetória individual de resgate de nossa vocação democrática, no propósito comum de prestigiar a defesa dos direitos humanos em sociedades livres e pluralistas, no intercâmbio de informações e experiências, a América Latina cresceu e, em muitos aspectos, recuperou-nos à modernidade da ideia de uma cooperação regional, liberta de imposições, e de um processo de integração, de horizonte ilimitado.

Sucessivas ações singulares e comuns têm aproximado os países latino-americanos. Hoje o Grupo do Rio, para nós um fórum informal de reflexão e concertação políticas do continente, complementa e reforça o desempenho dos organismos institucionais ao emprestar-lhe capacidade negociadora externa, como evidenciam as recentes reuniões realizadas em Dublin, com a Europa comunitária, e em Budapeste, com o Leste Europeu.

Dentro do continente, vejo como auspicioso o atual estágio de nossa trajetória integradora. O Tratado de Integração e Cooperação Econômica com a Argentina e o Programa de Expansão de Comércio com o Uruguai lançaram as bases de uma verdadeira e mutuamente vantajosa integração regional, cuja dinâmica já contempla estendê-la ao Chile, antes de irradiar-se pela América do Sul. Não nos iludimos quanto a projetos ambiciosos, mas não nos abatemos por pessimismos. Preservamos o realismo dos países votados a construírem juntos, passo a passo, um futuro melhor, respeitada a pluralidade de pontos de vista, reconhecida a singularidade de culturas e coincidente a determinação de perseguir certos objetivos comuns.

Não foi, portanto, como figura de estilo que o presidente Fernando Collor reiterou, em seu discurso ante o Congresso, que a América Latina ocupa espaço privilegiado no desenho da política externa brasileira.

O Brasil confia em seu entorno político. Valoriza as amizades tecidas pela comunhão de metas e princípios. Considera a evolução do relacionamento sul-americano uma evidência da modernidade. Dessa perspectiva regional privilegiada, o Brasil recobra alento para fazer frente aos desafios múltiplos que repontam no horizonte internacional e reafirma sua política externa universalista, sem prioridades excludentes, assentada na melhor tradição diplomática

do diálogo, em nome da defesa e da projeção dos interesses nacionais.

O Brasil não alimenta otimismos. Mas, a cada dia, nessa célere cadeia de eventos que vêm transformando o mundo contemporâneo, estamos recolhendo indicadores objetivamente favoráveis a uma ordem mundial mais justa e equilibrada. Há poucas semanas, o presidente Bush anunciou uma "Iniciativa para as Américas", gesto que, em si, encerra perspectivas promissoras para o reencontro dos Estados Unidos com a América Latina. Em sua recente visita à Argentina, o presidente Collor coincidiu com o presidente Menem na avaliação positiva desse projeto norte-americano e, juntos, estimaram possa a iniciativa ajustar-se aos esforços, já em curso, de recuperação e de integração das economias brasileira e argentina.

Nosso futuro será exatamente o que nele soubermos construir. Não há opção à modernidade, não há retorno ao passado, nem há espaço para derrotismos. O propósito do Brasil de integrar o núcleo dinâmico das grandes decisões internacionais é legítimo. Somos um país determinado a prestigiar tanto o respeito pelas normas jurídicas fundadas no consentimento das nações quanto o saneamento das regras de índole política que, nem sempre resultantes do consenso, têm presidido a convivência entre os Estados. Somos um país seguro de sua vocação e de seus propósitos. Assim, ninguém há de exceder-nos em consciência ou em vitalidade à hora de construir-se, para a comunidade de nações – e, em última análise, para a raça humana –, a ética de um novo tempo.

O PRIMADO DA ECONOMIA DE MERCADO, A CONQUISTA DAS LIBERDADES ESSENCIAIS E O ESGOTAMENTO DO CONFRONTO ENTRE AS SUPERPOTÊNCIAS (1991)

*José Francisco Rezek**

Introdução

Em todas as épocas, as mudanças fascinam e assustam. Costumam ocorrer depressa, mas demoram a se libertar da ambiguidade de um debate, não raro emocional, opondo o novo ao velho, a evolução ao imobilismo, a transformação à resistência conservadora. Até o amadurecimento das tendências que irão finalmente traçar o perfil da ordem futura, julgam-se – mais que se analisam – o sentido e o alcance das pressões para se alterar o modo de viver, de produzir, de se relacionar e, sobretudo, de ver o mundo.

A surpresa com a rapidez das mudanças não tarda, no entanto, a ceder lugar à euforia das primeiras simplificações e generalizações. A derrubada do socialismo real levou Francis Fukuyama a prever o fim da história, ante o triunfo do liberalismo[1]. A distensão entre as

* José Francisco Rezek (Cristina/MG, 1944). Jurista e magistrado brasileiro. Foi procurador da República, ministro das Relações Exteriores, ministro do Supremo Tribunal Federal e juiz da Corte Internacional de Justiça.

1 FUKUYAMA, Francis. The End of History?, *The National Interest*, verão de 1989.

superpotências convenceu William Hyland de que "a Guerra Fria acabou. Os Estados Unidos da América e seus aliados venceram"[2].

Desde a revolução liberal do século XVIII ou, como preferem alguns, desde os grandes descobrimentos, parece irresistível a tentação de entrever, nos momentos decisivos de inflexão da história moderna, a magia de efeitos imediatos, uniformes e benéficos para todos. É como se, entre a construção da primeira caravela e o apogeu do mercantilismo, o relógio do tempo houvesse parado e, ao recomeçar, beneficiasse por igual às metrópoles e às colônias, garantindo o mesmo poder à igreja, à nobreza e à burguesia emergente.

As mudanças não têm perspectiva de curto prazo. Hegel defendia que nenhuma era, nenhuma civilização, é capaz de identificar-se conceitualmente a si mesma[3]. Aí vai o desafio maior de nossos dias. Pudéssemos adaptar a máxima de Descartes à dinâmica de hoje, deveríamos dizer: "vejo, logo seleciono", com o que adotaríamos atitude mais madura e objetiva diante das mudanças ora em curso para responder, de uma perspectiva brasileira, a perguntas-chaves deste fim de século. O que há de novo no concerto das nações? O que, e de que forma, podemos e devemos absorver internamente? Que movimentos internacionais prestigiar, que outros desconsiderar ou combater? Que ajuda podemos dar, de algum modo, à marcha da história? Tudo em nome dos interesses permanentes de um país vocacionado à paz e à prosperidade, hoje mais que nunca empenhado em realizar aquelas mudanças internas profundas que se tornaram inadiáveis.

Em julho de 1990, quando aqui estive pela primeira vez, um novo governo da República lançava as bases de sua política

2 HYLAND, William. *The Cold War Is Over*. New York: Random House, 1990.

3 Cf. KOLAKOWSKI, Leszek. *Modernity on Endless Trial* Chicago University of Chicago Press, 1990.

externa, em estreita comunhão com as diretrizes do que se propunha cumprir no plano interno. Eram momentos difíceis, alentados, no entanto, pela legitimidade da investidura no poder e pelo reconhecimento público de um arrojado projeto nacional, submetido às urnas e aprovado pela vontade popular.

Eram momentos difíceis também porque, em meio à enorme tarefa de rearrumar a casa, desmontando estruturas oligárquicas e patriarcais, para começar a construir um Brasil novo, procurávamos entender – e, na medida dos nossos interesses, acompanhar – mudanças internacionais que nivelavam em complexidade e magnitude os desafios externos aos internos.

Hoje, passado apenas um ano, temos a impressão de que aquele processo irrequieto que de súbito nos defrontou com realidades novas e múltiplas, mais uma vez se alterou, antes mesmo de haver amadurecido.

Nosso reencontro este ano vem a ser, assim, particularmente estimulante. Com os olhos no futuro, nossa tarefa primeira, neste governo comprometido com o fortalecimento da cooperação, entendimento e paz, é a de compreender o presente e aprender com o passado para, com lucidez, serenidade e sentido de história, projetar a ação diplomática da política externa do Brasil, diante de um cenário internacional em constante mudança. Essa é a razão adicional por que me compraz voltar à Escola Superior de Guerra.

As novas tendências

As mudanças mais transparentes no mundo de hoje consagraram o primado da economia de mercado, a conquista das liberdades essenciais e o esgotamento do confronto entre as superpotências.

Isoladas ou em conjunto, essas mudanças jogam com outras revoluções em nossa vida presente: a desmobilização do preconceito

ideológico, dos grandes arsenais militares e das crises regionais, bem como o avanço da ciência, o retraimento do Estado na economia, a globalização das relações econômicas, a interdependência dos mercados e a ampliação da agenda internacional para incluir temas como direitos humanos e meio ambiente.

Apesar, no entanto, do impulso de modernidade com que nos acenam essas mudanças, parece que estamos hoje mais habilitados a compreender e conhecer os desafios de nossa época do que a resolvê-los.

O mercado

Muito mais ainda se deverá escrever sobre a revolução nos modos de produção, na estrutura de comércio e investimento de nossos dias. Excluídas as generalizações de primeira hora, como a decretação da morte da história, à conta do fim do conflito dialético entre liberalismo e socialismo, e sem qualquer veleidade de esgotar um debate desse porte, valeria indicar alguns aspectos do imperativo do mercado como vetor de desenvolvimento e sua importância para a evolução das relações internacionais.

Os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) agregam 14% da população mundial e 72% da riqueza gerada. Os 47% mais pobres da humanidade detêm apenas 5% da renda[4]. Se essa enorme concentração de riqueza não chega a ser novidade, os padrões de crescimento daquelas economias, estes sim devem merecer reflexão acurada, uma vez que acentuam a disparidade entre níveis de desenvolvimento, caso os demais países – como é provável – não consigam adaptar-se à nova dinâmica.

4 JEKER, Rolf M. Conferência no *XXII Seminar on International Security*, In: *The Graduate Institute of International Studies*, Genebra, Suíça, em 15 de julho de 1991.

Em linhas gerais, a trajetória recente de crescimento daquele reduzido número de países seguiu algumas linhas mestras[5].

Primeiro, ao contrário do que foi a marca do imediato pós-Guerra, a economia não cresce mais por força da intervenção dos governos, mas pelas forças de mercado; e o mercado exige produtos e serviços cada vez melhores, a melhor preço.

Segundo, à medida que cresce a concorrência, qualquer fatia de mercado resulta importante. Estando o consumidor, e não mais o produtor, a ditar os novos rumos do mercado, a palavra de ordem passou a ser a inovação tecnológica para aumentar a produtividade e reduzir os custos com energia, matéria-prima e, sobretudo, mão de obra. Na indústria automobilística japonesa e norte-americana, por exemplo, apenas nos últimos dez anos a automação chegou a reduzir a importância relativa do fator trabalho de 25% para algo em torno de 10% dos custos totais.

Terceiro, o comércio passou a seguir o investimento. A conquista de mercados significa presença nos mercados, obrigando a investir alto na produção. As vendas deixam de ser vistas como lucro: antes, como retorno do investimento de longo prazo. O objetivo é a melhor posição no mercado, não o lucro imediato. Por isso, empresas japonesas e alemãs aceitaram não elevar seus preços nos Estados Unidos, mesmo depois da desvalorização do dólar, imobilizando suas margens, mas consolidando uma presença importante naquele mercado.

Quarto, enfim, acentuou-se a interdependência econômica. Assim o demonstra o fato de que o comércio tenha crescido, na

5 Dentre outras obras recomendáveis sobre as mudanças em curso no âmbito das relações econômicas internacionais, utilizei nesta parte da conferência, OHMAE, Kenichi. *Poder da Tríade*. São Paulo: Livraria Primeira Edição Editora, 1989, e *The Borderless World*, New York: McKinsey & Company, Inc., 1990; DRUCKER, Peter, *The New Realities*. New York: Harper & Row, Publishers, 1989; e ROSECRANCE, Richard, *The Rise of the Trading State*. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1986.

década de oitenta, em ritmo quase duas vezes superior à produção mundial. Assim também o demonstra o extraordinário crescimento dos fluxos financeiros internacionais. A crescente liberdade concedida ao movimento do capital nos últimos dez anos permitiu não só a virtual transnacionalização do sistema financeiro, mas também que se apartassem as variáveis comerciais das financeiras. Essa nova dimensão da interdependência reduziu o espaço de atuação de políticas macroeconômicas individuais e impôs maior coordenação das políticas cambial e de juros.

O impacto dessas mudanças, ao acelerar a prosperidade nos centros mais desenvolvidos, particularmente no que Kenichi Ohmae chama de a Tríade do poder – EUA, Japão e CEE –, exigiu uma estreita sintonia entre as respectivas ações macroeconômicas.

Sabia-se que o processo de industrialização japonês se havia beneficiado de rígida proteção de mercado e que seguia administrando, com êxito, a competição estrangeira. Sabia-se, também, que os fortes subsídios agrícolas da CEE tinham permitido que alguns setores produtivos europeus não só conseguissem afirmar-se no mercado interno, mas também partissem para a concorrência no plano externo. Sabia-se, ainda, que os Estados Unidos da América, modelo da economia liberal, além de subsidiarem sua produção agrícola, praticavam barreiras não tarifárias em siderurgia, têxteis e automóveis.

Acima de tudo, sabiam os principais atores da cena internacional do imperativo, na nova ordem que se esboçava, de equilibrar estímulos renovados ao liberalismo com controles negociados do protecionismo. Interdependência não significava identidade, mas a interpenetração dos interesses econômicos, comerciais e financeiros na Tríade conduzia a uma *entente cordiale* obrigatória. O horizonte do grupo dependia da adequação contínua

do comportamento de cada um às regras coletivas de busca da prosperidade.

Era conveniente, portanto, uma harmonização de políticas para alcançar não só a liberalização recíproca de mecanismos de comércio, investimento e fluxo de capital, mas também para reduzir o atrito entre economias altamente desenvolvidas e que já apresentavam nível elevado de integração. Nessa ordem de ideias, parece que um dos aceleradores da formação dos megablocos – CEE, a zona de livre comércio entre Estados Unidos e Canadá, que logo mais incluirá o México, e, de forma diferenciada, a bacia do Pacífico, com o Japão no epicentro – foi uma resposta ao desafio de transcender o protecionismo e o liberalismo, criando massa crítica de produção e comércio, necessária à competição, à base da reciprocidade de tratamento entre eles.

Não surpreende, assim, que esteja mais vivo o concerto que, nos últimos anos, vem-se afinando no seio da Tríade, como transparece a cada reunião do G7 (EUA, Canadá, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália).

A democracia

Antes de avaliar as implicações – ou, segundo muitos, as provocações – dessa nova ordem para países como o Brasil, conviria lembrar outra mudança que, com igual vigor, alterou as perspectivas de futuro neste final de século: a conquista das liberdades essenciais, o primado do direito, a grande e quase inexcludente festa da democracia.

Tinha razão Enrique Iglesias, ao qualificar os anos oitenta de "década perdida" para o desenvolvimento na América Latina. Enquanto os países desenvolvidos redefiniam o papel do Estado, liberando as forças de mercado, e revolucionavam os modos de produção, introduzindo progressos da ciência e da

tecnologia e globalizando fluxos de capital, o continente latino-americano, asfixiado por um estatismo endêmico e séria crise de endividamento, recorria a políticas monetárias e fiscais acrobáticas para compensar, sem êxito, a reduzida abertura de sua economia ao exterior, a defasagem tecnológica, a falta de capital e o imobilismo da capacidade produtiva.

Do ponto de vista político, no entanto, ninguém supõe perdida a década que passou. Em processo comum, o continente recuperou sua tradição histórica e reabilitou, pela vontade de seus povos, o regime democrático, devolvendo à cidadania o direito e o dever de decidir os rumos da sociedade. Essa conquista permitiu aos países latino-americanos evoluírem do Grupo de Contadora, de início um mediador em negociações de paz na América Central, e do Grupo de Apoio, composto por países do Sul, para um só grupo, o do Rio, que busca hoje a concertação política, com base no compromisso comum de defender e projetar o princípio democrático. Nessa mesma linha, há duas semanas, na Cúpula Ibero-americana, em Guadalajara, estes países reafirmaram, com Portugal e Espanha, os pilares da democracia, do respeito aos direitos humanos e das liberdades públicas como base das relações internacionais.

Já no fim da década, outra região – o Leste europeu – também vivia seu encontro com a democracia. Não se tratava apenas da conquista das liberdades essenciais, em si um momento inesquecível na história de qualquer povo. Neste caso, dava-se uma revolta generalizada contra estruturas de poder político e ideológico, com efeitos imediatos sobre as próprias relações internacionais. Derrubava-se o socialismo real, o grande edifício onde se haviam encarcerado as sociedades centro-europeias, na ilusão de um projeto igualitário, tendo o governo como árbitro único da vontade popular. Desmontava-se, também, meio século de confronto ideológico que envenenara as relações entre países, entre povos e entre pessoas.

Heroica em alguns casos, a conquista da democracia no Leste europeu escreveu página consagradora na história de nossa civilização. Vingava a vontade soberana do povo sobre a arrogância do Estado totalitário. Fortaleciam-se as esperanças de um mundo finalmente aberto ao entendimento político definitivo. Como já acontecia, porém, na América Latina, o Leste europeu não tardou a dar-se conta de que da recuperação da democracia não resultava necessariamente a prosperidade. O capitalismo sem tradição de livre-empresa e, sobretudo, sem capital configura problema não menos áspero que o da reconquista da liberdade.

Na América Latina, países como o Brasil, tendo aprendido as lições da "década perdida", não hesitaram em promover a modernização econômica. Indo além de um modelo de substituição de importações, que exigia correção de rumo, e superando a insistência da substituição das forças de mercado pelo Estado, optou-se pelo desmonte das proteções cartoriais ao comércio, à indústria e aos serviços, pelo favorecimento à concorrência, pela abertura ao exterior, com vistas a recuperar a capacidade produtiva, atraindo capital e tecnologia.

Foi surpreendente e desalentador, assim, que os obstáculos a esse esforço de recuperação econômica, ao lado das deficiências estruturais internas que pedem tratamento de médio e longo prazo, surgissem da própria ordem nova que se anunciava liberal.

No plano do comércio, enquanto o receituário neoliberal prega com ênfase renovada a liberdade do intercâmbio e uma desregulação dos mercados, ocorrem um revigoramento extemporâneo do protecionismo e intensa atividade legiferante.

Nunca se legislou tanto sobre o comércio como agora, pois a criação do Mercado Único na Europa exige um acentuado esforço de revisão regulamentar. Quanto ao protecionismo, a própria OCDE tem reconhecido que, nos últimos anos, foi nos países em

desenvolvimento que se registrou seu mais acentuado declínio, ao passo que ele se agravou nos países industrializados. O caráter inconcluso do que teria sido a última reunião da Rodada Uruguai, em Bruxelas, em dezembro passado, resultou, em boa parte, da relutância dos países desenvolvidos em adequar seu discurso a sua prática e abrir mão de sua política protecionista e discriminatória[6], sobretudo quanto aos subsídios agrícolas que a OCDE admite haverem totalizado, entre seus países-membros, o montante de US$ 300 bilhões, em 1990[7].

A principal característica do protecionismo é seu impacto deformador nas condições de concorrência internacional. Os subsídios do setor agrícola na CEE já deslocaram fornecedores tradicionais, como os países latino-americanos, no caso de carne bovina, pela capacidade de estoque do produto. Agora, estariam também deslocando os fornecedores centro-europeus do mercado soviético, por conta de uma ajuda comunitária a Moscou em produtos agrícolas, a preços favorecidos. Outro exemplo dos efeitos adversos dessa prática é dado por estudo do FMI: uma redução nos países desenvolvidos de 50% das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio representaria aumento de 3% no PIB dos países em desenvolvimento; ou ainda, uma queda de 5% nas tarifas aplicadas à importação de produtos manufaturados nos países desenvolvidos elevaria em 4,6% as exportações dos países com problemas de dívida externa[8].

---

6 Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti. *As relações entre a Comunidade Europeia e o Brasil*, conferência pronunciada no Terceiro Simpósio Teuto-Brasileiro, organizado pela Sociedade Teuto-Brasileira e a Fundação Konrad Adenauer, em Bonn, em 8 de julho de 1991.

7 DULLFORCE, William. Uruguay talks in need of political shove. *Financial Times*, em 11 de junho de 1991.

8 HOLANDA CAVALCANTI, Geraldo. *Les échanges internationaux et les relations Nord-Sud*, conferência no *Centre des Hautes Études de l'armement*. Paris, em 4 de março de 1991.

Também nas áreas de capital e acesso à tecnologia levantaram-se obstáculos ao esforço de recuperação das novas democracias. Não se discute a importância dos fluxos de capital para a vitalidade do comércio, ao reativarem investimentos maciços e produtivos na economia, nem a dos avanços tecnológicos para a elevação dos níveis de produtividade e, portanto, para a garantia da competitividade. Para avaliar o impacto da revolução tecnológica, basta ter em mente que em setores de ponta, como o de semicondutores, não mais de 2% do custo total de produção deriva do uso de matérias-primas[9]. Nesse contexto, a simples abundância dessas e de mão de obra, como vimos no exemplo da indústria automobilística, já não é mais vantagem comparativa para os países em recuperação econômica. O acesso à tecnologia, ao aumentar a produtividade, reduzindo a importância relativa dos insumos básicos tradicionais, figura hoje o pré-requisito incontornável da modernização.

Quanto ao capital, é certo que, tanto os recursos novos quanto a negociação da dívida externa, cujo serviço tem inviabilizado a capacidade dos países em desenvolvimento de investirem em sua própria recuperação, acabam sujeitando-se a compromissos estranhos ao fator financeiro. Essas condicionalidades, não raro, comprometem a própria ideia da cooperação internacional, à luz do princípio democrático. O mesmo pluralismo de opiniões que se exalta no cenário doméstico dos países não se tem consagrado na esfera internacional, onde ganham terreno o Conselho de Segurança sobre a Assembleia Geral das Nações Unidas e o G7 sobre os organismos universais de negociação e concertação.

O fim da Guerra Fria

Nessa ordem de ideias, tem importância particular o exame da maior mudança de nosso tempo, o esgotamento das tensões entre

9 DRUCKER, Peter. The Changed World Economy. *Foreign Affairs*, primavera1986.

as superpotências, que em todos alimentou esperanças fundadas de um mundo finalmente livre do confronto, do maniqueísmo ideológico e dos projetos hegemônicos, crescentemente comprometido com a solidariedade, o entendimento e a paz.

Depois de quase meio século de um esquema bipolar de poder, em que o mundo se dividiu em duas partes antagônicas, a queda do muro de Berlim anunciou uma Nova Era. Os analistas não divergem, antes se complementam, no elenco de razões que teriam levado ao fim da Guerra Fria. Nesse quadro se destacam a projeção do poder econômico e comercial da CEE e do Japão; o peso dos gastos militares nos orçamentos dos Estados Unidos e da União Soviética que, de um lado, corroía a competitividade internacional dos produtos norte-americanos e, de outro, retardava o atendimento nas duas sociedades de crescentes pressões econômicas e sociais; a acelerada integração e interdependência de mercados, que impunha o poder de produzir, comerciar e investir sobre o poder de destruir; a consciência da opinião pública quanto aos riscos do holocausto nuclear; as campanhas em favor de bandeiras agora prioritárias como os direitos humanos, a saúde do planeta, a proteção das minorias, o combate ao narcotráfico e o amparo à criança; sobretudo, um cansaço coletivo de guerras e misérias, e um propósito generalizado de construir, finalmente, um mundo melhor[10].

O anúncio do "novo modo de pensar" de Gorbachev, a gradual superação das crises regionais, o processo de desmantelamento do *apartheid*, o resgate da democracia no Leste europeu e o progresso nas conversações sobre o desarmamento tático e estratégico pavimentaram o caminho de melhores tempos. A queda do muro de Berlim, a libertação de Nelson Mandela, a reunificação da

10 Ver, entre outros, MCNAMARA, Robert S. *Out of the Cold*. New York: Simon & Schuster, Inc., 1989.

Alemanha e a Conferência de Segurança e Cooperação, reunindo os líderes da Otan e do agora extinto Pacto de Varsóvia, davam substância à ideia da nova era.

Também aqui, na América Latina, foram alentadores os sinais de mudança. Em gesto da mais perfeita solidariedade com as iniciativas internacionais de preservação da paz, Brasil e Argentina reiteraram a garantia de utilização pacífica da energia nuclear, em acordo que cria sistema comum de contabilidade e controle de todas as atividades naquele setor, sob a supervisão da Agência Internacional de Energia Atômica. Escrevendo página histórica na integração regional, os presidentes da Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil firmaram, em Assunção, o documento básico do mercado comum do Sul, o Mercosul, materializando, antigo sonho de nossos povos. Em Washington, no curso de visita que retribuiu aquela do presidente Bush ao Brasil, o presidente Collor presenciou a assinatura do Acordo "4 + 1", que já consagrou o Mercosul, antes mesmo de sua realidade jurídica, como um interlocutor válido no cenário internacional.

A guerra do Golfo, no entanto, arrefeceu o otimismo da nova era. O Iraque violou a soberania territorial do Kuwait, em clara quebra do direito e em séria ameaça à paz comum. As operações militares fazem hoje parte da história. Mas graves questões regionais e internacionais foram suscitadas, e seus desdobramentos preocupam a comunidade de nações.

No plano regional, o conflito árabe-israelense e, mais concretamente, a questão palestina continuam aguardando desfecho. Pela primeira vez no Oriente Médio, árabes e judeus haviam atuado juntos, ainda que tacitamente, numa guerra. Muitos entreviram nessa aliança indireta, tendo Washington como eixo de articulação, um prenúncio de acordo entre os dois campos rivais. No entanto, apenas agora repontam sinais de uma Conferência de Paz sobre

as difíceis pendências na área, para debelar um dos mais antigos focos de tensão no mundo e permitir que todos vivam finalmente em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

No mundo muçulmano, por outro lado, a Guerra do Golfo parece ter acirrado outros problemas da política regional. A divisão territorial de etnias em Estados nacionais é velha fonte de instabilidade na região. O Líbano, há mais de quinze anos em guerra civil, parece haver concluído um novo acordo nacional para superar a tendência à cantonização. Tal não é o caso do Iraque, onde, depois da guerra, sunitas, curdos e xiitas recobram antigas rivalidades. Isso ameaça não só a unidade do país como a estabilidade da região, e produz sérias consequências sobre as relações internacionais, em cujo âmbito gradualmente se afiam conceitos alarmantes como o "direito" ou "dever de ingerência".

No plano internacional, a guerra do Golfo gerou outros movimentos importantes.

Primeiro, a liderança dos Estados Unidos na "Tempestade do Deserto" e a conspícua ausência da União Soviética do teatro de operações convenceram alguns analistas de que o fim da bipolaridade marcava, de fato, o início da unipolaridade, figurando os Estados Unidos como única superpotência militar[11].

Segundo, não foi apenas o fim da Guerra Fria, mas a extraordinária transparência da agressão iraquiana que tornou possível a rapidez e a unanimidade da ação do Conselho de Segurança. No futuro, sustenta Brian Urquhart, ex-subsecretário-geral das Nações Unidas, as ameaças talvez não se venham apresentar com igual nitidez, o que sublinha a necessidade urgente de um sistema de segurança coletiva mais eficaz.

11 KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n. 1, 1991.

Para Urquhart, estamos entrando num período instável, caracterizado por antigas rivalidades étnicas e religiosas, disseminação de armas e tecnologia militar, desintegração interna, pobreza e profundas iniquidades econômicas, pressões populacionais, desastres ecológicos, escassez de recursos vitais e grandes deslocamentos de massas. Em tal conjuntura, nenhuma nação ou grupo reduzido pode assumir o papel de árbitro ou de polícia, até na improvável suposição de que as outras nações o aceitem[12].

Não obstante, um terceiro desdobramento da crise do Golfo parece ter sido o da elitização do processo decisório na cena internacional, tendência que reduziria o fim da Guerra Fria à mera substituição do confronto pela acomodação entre os interesses dos países mais poderosos. Como exemplos, citam-se não só o reforço do Conselho de Segurança em detrimento da Assembleia Geral – em decisões que, à luz da Carta de São Francisco, não lhe seriam afetas, como a Resolução 688, relativa à assistência às populações curdas no Iraque -, mas também a última reunião de cúpula do G7 em Londres, cujos membros, segundo o presidente François Mitterrand, preferiram "ter uma opinião sobre todo o planeta e influenciar a evolução do mundo"[13].

Nessa linha, Jean-Christophe Rufin defende mesmo a tese de que o esgotamento do conflito Leste-Oeste, ao reduzir o papel geopolítico e estratégico dos países em desenvolvimento no concerto de nações, resultará em marginalização crescente do que se chamou Terceiro Mundo no rol de preocupações do Norte[14].

12 URQUHART, Brian. Learning from the Gulf. *The New York Review*, 7 mar. 1991.

13 GATTI, Daniel. Despacho da IPS, de Londres, publicado no *South-North Development Monitor*, Nova York, em 18 jul. 1991.

14 RUFIN, Jean-Christophe. *L'Empire et les nouveaux barbares*. Paris, JC Lattès éditeur, 1991.

A política externa brasileira: um realismo crítico

Antecipei no início desta conferência que, em períodos de mudança importante e profunda como o presente, é inevitável a emotividade do debate. Para um país, como o Brasil, no entanto, cônscio de que a reafirmação de sua presença internacional é pressuposto de seu projeto de recuperação econômica, impõe-se uma atitude de serena objetividade, um realismo que reconheça os desafios da conjuntura externa, mas busque, ao mesmo tempo, enfrentá-los com a legitimidade das aspirações de seu povo e com a autoridade da vocação de entendimento, cooperação e paz de sua diplomacia.

Não pretendemos o confronto, muito menos a acomodação indiscriminada. Queremos apenas reafirmar que existimos, que estamos empenhados em promover as reformas que o povo brasileiro reclama, coincidentes, de resto, com a tônica das mudanças mais promissoras que acenam os tempos modernos. Invocamos o direito de participar em pé de igualdade e com espírito construtivo de um mundo melhor organizado e mais justo.

A Guerra Fria acabou. É hora de reflexão conjunta sobre os rumos da história contemporânea e sobre os rumos que queremos traçar para nosso futuro.

A crise do Golfo revelou que o fim da Guerra Fria não é garantia bastante de um esquema de segurança globalmente satisfatório. Por isso, o fim do combate na região ainda não conduziu à paz. Por isso, a desativação do Pacto de Varsóvia tampouco desarmou a Otan. E, por isso, o mundo presencia angustiado o desenrolar das crises internas na União Soviética e, mais recentemente, na Iugoslávia.

Soberania e liberdade são conceitos absolutos que não se prestam a matizações. Ou se é soberano, ou voltamos ao jogo de palavras, como na época recente em que o adjetivo democrático designava justamente as repúblicas onde o que menos importava

era a vontade popular. A democracia neste final de século é uma conquista irreversível. No âmbito das relações internacionais, significa participação ativa de um número maior de países no processo decisório sobre questões de interesse comum. Daí nosso projeto de fortalecer a Assembleia Geral das Nações Unidas, foro eminentemente democrático de deliberação universal. Daí, também, a ideia de ampliar a composição do Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo do pluralismo do mundo de agora.

A ausência de um esquema global de segurança e paz não pode ser maquilada com medidas que excluem o desenvolvimento do temário dos debates internacionais, em favor de medidas corretivas e punitivas que buscam controlar, artificialmente e à margem do direito, os focos periféricos de instabilidade.

Não haverá vencedores nesse mundo pós-Guerra Fria sem o fortalecimento da cooperação internacional. "Onde a fome impera, a paz não pode prevalecer", afirmava o ex-chanceler alemão Willy Brandt[15]. Hoje, mais do que nunca, não podemos admitir que a abertura de um fosso entre dois mundos derrote a confraternização entre o Leste e o Oeste.

É com autoridade que o Brasil defende um diálogo maduro e amplo. Em cenário econômico onde o fator tecnológico e os ganhos de escala são determinantes para a competitividade internacional, o Brasil, com seus vizinhos Argentina, Paraguai e Uruguai, mostra-se capaz de implementar projeto de integração cujo alcance não se limita às fronteiras dos quatro membros originais, mas abre-se à participação de todos.

Solidários na tarefa de construir sociedades mais prósperas, os quatro países do Mercosul aprofundam em conjunto seu

15 Relatório da *North-South Commission*, 1980, conhecido como o Relatório Brandt. Citação recolhida de *Common Responsibility in the 1990's, The Stockholm Initiative on Global Security and Governance*, Estocolmo, em 22 abr. 1991.

processo interno de reformas com o objetivo de potencializar vantagens comparativas, encorajar as forças de mercado e ampliar sua capacidade produtiva, sem recurso a mecanismos que excluam novos parceiros ou discriminem contra terceiros países. Essa é a resposta do continente à tendência à formação de megablocos. O Mercosul é projeto integracionista que se inscreve de maneira positiva no universo das ações tendentes a aperfeiçoar o sistema multilateral de comércio gerido pelo Gatt, que o Brasil quer ver fortalecido. Desse modo, a conclusão da Rodada Uruguai constitui bandeira prioritária para devolver à maioria dos países a expectativa razoável de um comércio baseado em padrões justos.

À vertente do comércio, somam-se necessariamente a do fluxo de capital e a do acesso à tecnologia. Hoje, de boa-fé, ninguém acredita que nosso objetivo na questão da dívida seja o de não pagar aos credores internacionais. Conhecem todos nosso compromisso de buscar uma solução global para a dívida e, ao mesmo tempo, começar a pagar aos credores internos – a sociedade, o povo brasileiro. Não podemos postular, objetivamente, a recuperação econômica como exportadores líquidos de capital. Seguiríamos pagando sem produzir. Por isso, agora, já não perseguimos acordos incidentais, mas soluções permanentes, que não comprometam nossa capacidade de gerar riquezas.

Quanto ao acesso à tecnologia, é impensável que o futuro da cooperação dependa apenas da boa vontade dos países industrializados. O esforço nacional de desenvolvimento está em marcha. É para reforçar seu ritmo e garantir a competitividade externa de seus produtos que o país precisa das inovações tecnológicas, não para travar guerras. Nossa vocação pacífica e nossos compromissos internacionais não o permitiriam. Exatamente em nome disso, acatamos sem hesitar todas as resoluções do Conselho de Segurança sobre a crise no Golfo, mas optamos por não participar de operações militares. E não nos

enganamos ao interpretar a vontade coletiva. Levantamentos de opinião pública revelaram que 84% dos brasileiros apoiaram a política do governo com relação ao conflito.

Também em nome desse sentimento nacional, que nos levou assinar o Tratado de Tlatelolco, em 1967, e hoje se consagra em nossa Constituição, firmamos o acordo com a Argentina sobre a utilização pacífica da energia nuclear, reafirmando a desnuclearização da América Latina e do Caribe sem, entretanto, obstruir nosso desenvolvimento tecnológico.

Pensamos em levar adiante nossos compromissos nessa matéria. É justificada a preocupação quanto ao uso de armas de destruição em massa, como ameaça potencial à paz e segurança mundiais. Mas, acima de tudo, é inquestionável que o crescimento da cooperação na área de ciência e tecnologia irá fortalecer a confiança entre os Estados, sobretudo se puder ancorar-se em normas internacionalmente aceitas, livres do casuísmo e da discriminação.

Por isso propusemos com a Argentina na Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, em maio último, com base nos propósitos e princípios da Carta, uma negociação sobre o regramento do intercâmbio de bens, serviços e conhecimentos de tecnologia sensível. Buscamos uma cooperação madura e multilateralmente concertada, em torno das necessidades prementes do desenvolvimento econômico e social.

A cooperação e a democracia são os trunfos maiores desta época, onde nos acode a sensação de estarmos finalmente a viver em um só mundo. A globalização da atividade produtiva antecipou aquela dos principais temas da agenda contemporânea. Capital e tecnologia não devem continuar sendo o requinte de um grupo de países, assim como a paz e a segurança ou são coletivas ou simplesmente não existem. O novo ordenamento que hoje se

anuncia terá de estar fundamentado numa política decidida de cooperação internacional para assegurar o desenvolvimento, pois só este pode fazer superar as desigualdades que estão na raiz de todos os conflitos.

O tema do meio ambiente ilustra bem o alcance dessa ideia. Os danos já causados pelo modelo voraz de crescimento, herdado da revolução industrial, quando ainda se alimentava a ilusão de que os recursos naturais eram ilimitados ou se renovariam por si mesmos, apenas agora começam a ser combatidos. É preciso recuperar o que já se destruiu, bem como repensar o modelo de desenvolvimento.

De um primeiro impulso na direção do ambientalismo em cruzada contra o desenvolvimento, e depois de alguns ensaios de atribuir aos países do Sul a culpa maior pelas agressões à natureza, generaliza-se a consciência de que a proteção do meio ambiente e a melhoria da saúde de nosso planeta são responsabilidades compartidas por todos, de acordo com a participação proporcional de cada um no inventário dos danos ecológicos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que o Brasil sediará nesta cidade, em junho de 1992, poderá transformar-se em ponto de inflexão da cooperação internacional. Ambientalistas e desenvolvimentistas de todas as procedências tentarão definir os limites de seus argumentos. Os financistas internacionais poderão entender que a conservação do meio ambiente não é um negócio comercial, com margens empresariais de lucro. O lucro é de todos; basta ter a grandeza da visão de futuro. Na Rio-92, os detentores de tecnologia irão também concluir que o repasse de inovações tecnológicas "limpas" em bases não comerciais não é uma concessão munificente: é um investimento inteligente na sobrevivência do mundo e na qualidade de nosso modo de viver, de produzir, de criar.

A preocupação com o meio ambiente deve ser universal. Da comunidade de nações espera-se, assim, um esforço redobrado que inclua a negociação de normas de cumprimento obrigatório e mecanismos de garantia da observância dessas normas. Por tratar-se de preocupação comum, a saúde do meio ambiente global pode dar margem a eventuais enganos e desvios, o que não altera o princípio universal da soberania do Estado sobre seus recursos naturais. Para ser mais exato, não cabe dúvida de que a Amazônia, por exemplo, não é um patrimônio comum da humanidade, e nem poderia sê-lo, à luz do sentido jurídico preciso daquele conceito, aplicável apenas a espaços fora da jurisdição nacional dos Estados. Entendemos que outros demonstrem inquietação quanto ao destino do imenso patrimônio ecológico da Amazônia. Essa responsabilidade, entretanto, é essencialmente do Brasil, e de seus vizinhos amazônicos.

Uma atitude construtiva começa a aflorar na incipiente cooperação internacional. Superamos a fase de acusações mútuas. Estamos agora mais preocupados em trabalhar juntos. A comunidade de nações já entendeu que o Brasil é responsável no trato da questão ambiental, e já entendeu também que não vamos transformar nossos recursos naturais em santuário ecológico, em prejuízo de nosso direito ao desenvolvimento.

Prova disso deu-nos a última reunião do G7, no contexto do projeto que lhe apresentávamos sobre florestas tropicais. A resposta dos sete ficou um tanto aquém da expectativa que o Brasil tinha de um compromisso mais decidido e melhor definido. A referência ao Programa Piloto na Declaração de Londres, entretanto, é por si mesma um dado positivo. Reitera a motivação política dos sete em cooperar com o Brasil e demonstra que permaneceu na pauta das principais lideranças do mundo de hoje a questão do apoio financeiro a um projeto que nós brasileiros concebemos e que nós mesmos haveremos de implementar.

Senhores estagiários,

Não há erro mais primário do que imaginar sejam as relações exteriores algo que deva determinar-se em paragens olímpicas, acima da representação popular, e que o governo só deva satisfação ao que sentem e querem as pessoas comuns quanto a saúde, transporte, escola, moradia e preços. A política externa constrói-se e legitima-se nos sentimentos mais elementares da nacionalidade. A transparência de nossa diplomacia decorre, assim, do orgulho que temos de perseguir, no plano externo, a posição de equilíbrio que os brasileiros querem ver prevalecer na defesa e na projeção de nossos interesses nacionais.

Estamos dentre as dez maiores economias do mundo. Mas não podemos dizer o mesmo de nossa sociedade. Acreditamos que nosso esforço de desenvolvimento, que nos relança abertos e receptivos à cena internacional, haverá de aproximar o avanço econômico às conquistas sociais, à elevação da qualidade da vida de nosso povo. Para tanto, contamos com nossos próprios recursos e com o fortalecimento da cooperação internacional.

Para guiar-nos em direção a um mundo mais próspero e justo, teremos por norte uma atitude ao mesmo tempo realista e crítica. Realista, no reconhecimento das tendências de nosso tempo; crítica, no empenho de atuar no plano externo para que nele prevaleçam sempre os valores mais caros à gente brasileira – democracia, desenvolvimento, solidariedade, paz.

O Brasil por que temos lutado, dentro de um mundo que melhor corresponda a sonhos milenares, comuns, e, entretanto, essencialmente simples, da espécie humana: não é justo que nos limitemos a projetar tal cenário para os que virão mais tarde. Ele está, se houver determinação bastante, a nosso alcance.

PENSAR E DECIDIR A POLÍTICA EXTERNA (1992)

*Celso Lafer**

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

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

Acredito que a experiência de alguns meses na chefia do Itamaraty é confirmatória do significado do que Kissinger, em escritos do final da década de 1950, colocou como uma importante distinção entre a análise – cujo ritmo é o parar para pensar da reflexão – e o processo decisório – determinado pela urgência imposta pela escolha entre opções e pelas prioridades estabelecidas num dado momento em função da agenda pública internacional e interna. Como ministro, estou submetido à lógica do processo decisório – governar é escolher, como dizia Mendès France – mas

* Celso Lafer (São Paulo/SP, 1941). Advogado, jurista, professor, membro da Academia Brasileira de Letras e ministro das Relações Exteriores nos governos Collor (1992) e Fernando Henrique Cardoso (2001-03).

creio que posso e devo enriquecer a vivência desta lógica com a experiência da reflexão acadêmica. É, portanto, no ritmo de reflexão, mas no contexto do processo decisório, que me proponho compartilhar com os senhores estagiários da ESG algumas ideias e conceitos que considero fundamentais na apreciação dos interesses do Brasil no cenário internacional.

A modernidade e o tema da identidade internacional

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

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

A vida internacional de um país move-se pela conjugação entre o universal – o pensar da humanidade – e o específico – o cogitar sobre o nacional e o regional. Nessa dialética de complementaridade, incidem simultaneamente fatores centrípetos e fatores centrífugos. De um lado, valores e princípios de aceitação geral na comunidade das nações, e, de outro, aspirações e interesses particulares das

sociedades à luz da sua singularidade cultural, histórica, econômica e política. De um lado, a convergência de processos nacionais em direção a práticas e ideais que se universalizam – como, hoje, expresso no fortalecimento da democracia, dos direitos humanos e de mercado – e, de outro, as divergências ou forças da desagregação manifestas no recrudescimento dos nacionalismos, das paixões étnicas e religiosas – como, atualmente, na Europa Oriental e no Oriente Próximo.

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

Perfil brasileiro

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

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

de integração econômica e de concertação política – marcam historicamente o sentido de identidade e a prioridade da América Latina para a política externa brasileira.

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

Fronteira-separação versos fronteira-cooperação

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

Para o adequado encaminhamento desses temas tenho propugnado, como diretriz de nossa ação diplomática latino-americana, pela transformação da fronteira de separação na fronteira de cooperação. A fronteira da separação, no nosso caso, não provém de conflitos. É antes a consequência dos espaços vazios em regiões de difícil acesso e com limitada rede de intercomunicações físicas como a Amazônia que podem trazer tensões, como tem se verificado no tratamento do problema dos garimpeiros. A identificação de métodos de ação práticos e eficazes no relacionamento com nossos vizinhos, como os desenvolvidos através dos Grupos de Cooperação Consular, torna-se, assim, um imperativo da ação diplomática, sobretudo por envolverem essas questões conotações de especial relevância política e social.

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

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

Para o Brasil, o conceito de fronteira de cooperação tem significado muito amplo. Aplica-se, por exemplo, à nossa grande fronteira marítima, o Atlântico Sul, o mar-oceano que nos liga ao mundo e aos nossos vizinhos. O interesse do Brasil pelo Atlântico Sul é, pois, comparável ao que temos por quaisquer outras de nossas fronteiras e, por esta razão, abrigamos a aspiração de efetivamente transformá-lo numa grande área de paz e de cooperação internacional.

A ideia da fronteira de cooperação em sentido mais amplo e metafórico distingue a diplomacia brasileira e caracteriza uma

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

Dimensões de Primeiro Mundo e de Terceiro Mundo

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

A diplomacia brasileira tem-se mostrado capaz de perceber a aplicabilidade de ambas as dimensões e promover o seu aproveitamento em favor do interesse nacional. A Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento demonstrou essa capacidade, na medida em que buscamos e pudemos sintetizar posições e aspirações discrepantes. Valemo-nos, para tanto, da nossa condição de país interessado nos dois aspectos centrais da Conferência – o meio ambiente e o desenvolvimento – e que enfrenta precisamente em seu cotidiano problemas causados pela dupla vertente da questão ambiental: de um lado, problemas típicos dos países desenvolvidos, causados pelos padrões e formas

de produção industrial; de outro, problemas comuns aos países em desenvolvimento, fruto principalmente da pobreza.

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

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

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

Comércio exterior

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

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

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

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

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

A federação na política externa

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

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

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

A diplomacia em sua dimensão federativa, promove a coordenação e o entrosamento com autoridades estaduais e municipais. É uma atividade cuja importância se faz sentir cotidianamente em múltiplas iniciativas, como ultimamente, para referir-me aqui às nossas relações com países limítrofes, na condução de legítimas aspirações locais que envolvem projetos de integração física e econômica.

A constitucionalização das relações internacionais no Brasil

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

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

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

a) no plano dos princípios – que operam como "padrões" jurídicos para guiar a gestão da política externa dentro de um quadro normativo;

b) no plano de limites – que estabelecem proibições em matéria de política externa;

c) no plano dos estímulos – que buscam encaminhar a ação externa numa determinada linha.

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

Nossa lei máxima marcou um passo adiante nesse movimento de progressiva constitucionalização das relações internacionais no Brasil ao estabelecer entre seus "princípios", por exemplo, a prevalência dos direitos humanos; a defesa da paz; a solução pacífica dos conflitos, continuando aí nossa tradição republicana; ou o repúdio ao terrorismo e ao racismo.

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

Democracia e diplomacia

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

A democracia legitima, principalmente, de dentro para fora, as ações externas de um governo, conferindo-lhe o respaldo da

sociedade em suas negociações diplomáticas e fortalecendo a credibilidade internacional do país.

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

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

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

Em quarto lugar, a democracia, como forma de conceber a vida em sociedade, define afinidades e discrepâncias. É natural que sociedades democráticas tenham mais facilidades para relacionar-se com outras sociedades democráticas. Aí está, aliás, um trunfo

que apresentam as sociedades latino-americanas na estrutura internacional em gestação, pois sua formação histórica, política e cultural as aproxima naturalmente das vigorosas e prósperas democracias da América do Norte e da Europa. A fronteira América Latina-América Anglo-Saxônica não apresenta assim a mesma descontinuidade cultural que a defrontação Europa-África do Norte, que tem sido fonte de incompreensões recíprocas. Este fundo cultural comum é o que tornou possível, aliás, a experiência já antiga do pan-americanismo – para voltar à OEA, um dos poucos agrupamentos de países que reuniu uma superpotência e países de muito menor poder com fundamento na igualdade jurídica e no reconhecimento legal do princípio de não intervenção, princípios esses que na prática têm sido objeto de algumas controvérsias.

Em quinto lugar, a teoria política tradicionalmente – desde Kant pelo menos – identificou uma forte vinculação entre a forma democrática de governo e a vocação pacífica dos Estados, e uma conexão oposta, entre regimes autoritários e totalitários e maior belicosidade externa. Os valores inerentes à democracia – o pluralismo, a tolerância, a busca do consenso, o primado do direito – estendem-se à esfera da atuação externa de um Estado, fazendo da disseminação e consolidação de regimes democráticos um aporte em si mesmo para um sistema internacional mais estável.

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

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

O processo de multilateralização das relações internacionais – que cabe contrastar com o processo inverso de concentração do poder decisório internacional não só dentro das próprias Nações Unidas, no Conselho de Segurança, como também em organismos informais como o G7 – acarreta ainda um outro aspecto da correlação democracia-diplomacia, que é o da progressiva codificação de diversos aspectos do convívio entre as nações. Os grandes temas das relações internacionais – mar, meio ambiente, direitos humanos, desarmamento (seja no campo nuclear, seja, como agora, no das armas químicas) – passam a ser codificados em significativas e abrangentes convenções universais, diminuindo a esfera do político e aumentando a do jurídico na interação entre os Estados. Embora esse esforço tenha que confrontar-se frequentemente com a resistência de um outro Estado importante que julga seus interesses nacionais atingidos pela legislação majoritária ou consensualmente acordada – exemplo claro seria o dos EUA frente à Convenção do Mar, ou do Brasil, Argentina e Índia face ao TNP -, o processo impõe pressões aos Estados que desejam manter-se à margem dos regimes internacionais em

questão, e que os leva muitas vezes a buscar fórmulas alternativas para encaminhar numa mesma direção.

"Relegitimação" da perspectiva do Sul

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

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

Para usar um conceito elaborado pelo pensador norte-americano Thomas S. Kuhn no contexto da história das ciências, vivemos um momento de mudança de paradigma. No caso da teoria das relações internacionais, a mudança não veio da genialidade dos cientistas, mas da criatividade democrática dos povos, que mudaram nossa cartografia. Este mundo profundamente

transformado requer novas categorias da diplomacia brasileira, que pensou e construiu alguns de seus conceitos fundamentais no contexto da ordem definida pelos traços Leste-Oeste e Norte-Sul, como aliás todas as demais diplomacias, que também estão em fase de reflexão e reformulação de suas políticas externas. Uma ordem que, com todas as suas deficiências, teve o mérito da estabilidade, pois se caracterizou por sua longa duração, cerca de 40 anos em sua dimensão Leste-Oeste, um pouco menos em sua dimensão Norte-Sul, que podemos datar do início dos anos 1950.

Podemos apontar, nesse sentido, o contraste entre este extenso período de estruturas internacionais enrijecidas com os 20 anos do interregno entre a Primeira e a Segunda Guerra. Esta durabilidade produziu hábitos mentais difíceis de substituir no curto prazo, mas que cumpre superar se queremos entender o presente e projetar o futuro.

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

Forças centrípetas e forças centrífugas

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

Como tem dito o embaixador Rubens Ricupero, a Rodada Uruguai do Gatt tem funcionado como uma verdadeira "Assembleia Constituinte" dessa unificação do espaço econômico mundial, pois a desagregação do chamado socialismo real enseja, pela primeira vez na história, uma universalização de determinadas regras econômicas.

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

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

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

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

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

Novas geometrias de poder

É neste contexto global que se deve examinar o papel que representarão os Estados Unidos na "nova ordem" da qual desejam

ser os inspiradores e fiadores, mas para cuja função parece faltar-lhes os recursos materiais indispensáveis para ser seu único organizador – ou seja, o *hegemon*. Os EUA vivem o dilema de ter conseguido vencer a batalha ideológica, no momento preciso em que os seguidores muitas vezes tardios desses mesmos valores – democracia, mas sobretudo economia de mercado – se mostram mais eficazes na sua implementação, embora se possa discutir até que ponto é a mesma forma de economia de mercado que está em ação nos EUA, na CEE ou no Japão.

Neste setor, por isso mesmo, surgem distintas geometrias de poder, os Estados Unidos organizando e liderando coligações setoriais dependendo das questões específicas. A operação frente ao Iraque teve uma composição, mas outra situação pode pedir desenho diferente. Em alguns casos – como em relação ao período do após a Guerra Fria na Europa Central e Oriental – a liderança cabe aos países da CEE.

Este processo não age apenas ao nível de uma superpotência. O Brasil mesmo pode hoje estar ao lado de países altamente desenvolvidos como os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo, nas questões agrícolas, na discussão com a CEE, e depois mais próximo de outros países em questões como acesso a mercados para produtos manufaturados ou nas modalidades de examinar o tema dos serviços, no âmbito do Gatt. Outros exemplos de aproximações definidas tematicamente – e não *a priori* – seriam a convergência entre a maioria dos integrantes do Grupo dos 77 e os países nórdicos nas questões do meio ambiente; e a parceria com o G7 – integrado pelas potências industrializadas – em torno do programa-piloto sobre preservação de florestas tropicais.

Esta multiplicidade de alianças táticas possíveis, além de ver-se facilitada pelo fim da rigidez imposta pelo esquema Leste-Oeste, também decorre da predominância dos temas econômicos

na agenda internacional após a Guerra Fria, que definem convergências ou divergências de interesses, não lealdades político-militares e ideológicas, necessariamente mais estáveis e coercitivas.

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

Com relação à nova configuração mundial e ao próprio conceito de superpotência, caberia fazer breve menção à evolução ainda incerta do conceito de poder. Em um mundo crescentemente marcado pela competição econômica, e não mais pela confrontação político-ideológico-militar, o poder passa a assumir novas feições.

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

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

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

Tecnologias sensíveis e não proliferação

Esta minimização do poder militar, ou dos aspectos militares do poder nacional, parece pouco realista, visto justamente os fatos ocorridos após a Guerra Fria como a Guerra do Golfo e a crise da Iugoslávia, sem contar as tensões entre as ex-repúblicas soviéticas. De todo modo, há que registrar que esta nova concepção do poder é, de certa forma, ainda mais "punitiva" para os países em desenvolvimento, pois desvaloriza alguns recursos tradicionais de aferição do poder na hierarquia internacional, tais como território, população e recursos naturais, ao valorizar sobretudo educação, capacitação científica e tecnológica e produtividade. Além disso, é bem mais fácil e rápido um país adquirir *status* como potência militar do que melhorar de modo substancial seus índices econômicos e sobretudo sociais no curto prazo, únicos capazes hoje em dia de dar um perfil positivo na esfera internacional, inclusive por seus efeitos indiretos na área de melhoria dos direitos humanos, da preservação ambiental, da atratividade para o investimento estrangeiro.

Cabe observar, aliás, que outro efeito inequívoco do fim do conflito Leste-Oeste foi o do estreitamento da margem de manobra para projetos de acumulação de poder militar com potencial desestabilizador na periferia do sistema internacional. A palavra-chave do sistema internacional para os países centrais é ordem, ou seu sinônimo corrente no campo da segurança, estabilidade. A doutrina da não proliferação, que já reunia Estados

Unidos e União Soviética em sólido consenso ao fim da década de 1960, com a proposição do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), recobrou ainda maior vigor com o fim da Guerra Fria, estendendo-se inclusive para novos campos, como as armas químicas e biológicas, e seus veículos lançadores. A intervenção aliada contra o Iraque – sobretudo seu principal corolário legal, a resolução 687 do Conselho de Segurança – em grande parte buscavam ter caráter exemplar e dissuasivo contra quaisquer veleidades de países em desenvolvimento virem a adquirir armas de destruição em massa.

Para um país com vocação pacífica como o Brasil, comprovada ao longo de sua história republicana, passado o período em que a consolidação de sua integridade física o obrigou ao emprego do poder militar, são especialmente relevantes as implicações deste tema. O consenso entre os países do Norte quanto ao controle internacional da transferência de tecnologia de ponta que podem ter finalidade militares e por isso são qualificadas de tecnologia de "uso dual" – e tidas como tecnologias "sensíveis" – preocupa sobretudo na medida em que os controles postos em prática venham a impedir nosso acesso legítimo à capacitação científica e tecnológica para fins pacíficos, variável fundamental da economia contemporânea. Por isso, não aceitamos a validade do monopólio de tecnologias sensíveis avançadas implicitamente defendido por aqueles países. A diplomacia brasileira tem assim defendido que controles internacionais sobre transferências de tecnologias sensíveis, objetivando assegurar a paz e a segurança internacionais, devem ser universais e não discriminatórios, e responder aos critérios essenciais da transparência e da previsibilidade. Para que tais quesitos sejam cumpridos, faz-se desejável que tais controles sejam progressivamente multilateralizados e consagrados em instrumentos convencionais, deixando de ser prerrogativa de clubes fechados e informais de supridores (ex.: MTCR, Grupo da

Austrália, COCOM), que de resto provaram sua inoperância no caso do Iraque.

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

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

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

que evite questões como imigração em massa, tráfico de drogas, instabilidade política, ou terrorismo.

Do diagnóstico à ação

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

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

Adaptação criativa e visão do futuro

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

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

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

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

torno de questões inerentes à problemática Norte-Sul, incorpora esse elemento de visão de futuro ao consolidar um programa de princípios de cooperação capazes de alterar a dinâmica simplista das relações de custo-benefício.

A Agenda 21 funcionou, na prática, como exercício de negociação global. A última tentativa de implementar esse conceito havia ocorrido na Conferência de Cancun sobre o Diálogo Norte-Sul, em 1981, com resultados, como se sabe, frustrantes. Desta feita, na Conferência do Rio nenhum Estado agiu como superpotência, inclusive porque o tema do meio ambiente, em si mesmo, mostra que todos os países têm, simultaneamente, interesses gerais e interesses específicos, e não apenas as grandes potências, segundo a definição clássica que se costuma atribuir aos Estados com esse *status* internacional. Ou seja, configurou-se na Conferência do Rio uma situação em que se compatibilizaram aqueles dois planos distintos – que já comentei – da política externa, o do pensar o universal – o interesse coletivo – e o do cogitar sobre o específico – o interesse nacional ou regional.

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

Democratização da ordem internacional e participação

Ao manter atualizada sua percepção da conjuntura mundial, cabe ao Brasil procurar fortalecer sua participação no processo decisório, inclusive naquele que incide sobre a discussão dos chamados temas transnacionais. Temas como os de caráter humanitário e ecológico dão margem a concepções – como a do *devoir d'ingérence* – que ferem os princípios do direito internacional

como o respeito à soberania dos Estados. O caso da decisão da Corte Suprema da Justiça dos Estados Unidos a respeito de um episódio de sequestro de cidadão mexicano, em seu próprio país, por forças policiais norte-americanas, exemplifica esse tipo de preocupação.

Na visão da política externa brasileira, o relacionamento entre os Estados é – e deve continuar a ser – condicionado por estímulos ou desestímulos de cooperação, e não por imposições. Isto equivale preconizar por uma agenda positiva – e não negativa – das relações internacionais. E, exatamente, a forma pela qual condenamos a tese do dever de ingerência, contrária à estruturação da ordem mundial em bases equitativas, é a forma também pela qual defendemos, por uma questão de solidariedade humana básica, que a comunidade internacional preste – por intermédio das Nações Unidas, da Cruz Vermelha e de outras entidades – assistência eficaz a homens, mulheres e crianças em situação crítica. Este é o caso, no momento, da Bósnia e da Somália, onde existem problemas graves que requerem urgente atuação internacional para minorar a fome, a miséria e o desespero.

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

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

As Forças Armadas brasileiras têm estado presentes na condução de tais esforços internacionais, e este é um aspecto que considero relevante na convergência dos propósitos e das

ações do governo brasileiro nas esferas militar e diplomática. Recentemente, a convite do secretário-geral das Nações Unidas, o governo brasileiro designou observadores militares para operações de paz na América Central e na Iugoslávia. Ao Suriname, enviamos também observadores militares, por solicitação do secretário-geral da OEA, para acompanhamento de medidas de desmobilização militar. Tudo isso reflete o reconhecimento da credibilidade do país no âmbito internacional e o profissionalismo demonstrado em missões anteriores das Forças Armadas, como a da verificação do processo de pacificação em Angola.

A mesma importância das Forças Armadas manifesta-se nos trabalhos de adensamento dos marcos das nossas fronteiras, na manutenção da segurança nas regiões de limite, além da contribuição prestada, sob diferentes modalidades, para o aprofundamento dos vínculos de diálogo e cooperação internacional do país.

Parcerias operacionais

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

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

A proximidade geográfica e a densidade das relações históricas são evidentemente fatores ponderáveis nesse tipo de análise, como na experiência da implantação do Mercosul. Além do seu significado

que já comentei como fronteira-cooperação, o Mercosul adquire essa dimensão inovadora como parceria operacional. Temos fronteiras terrestres com dez países, mas aquelas que constituem o nosso principal espaço econômico – espaço vivo, mais densamente habitado – são precisamente com os países da parte meridional do continente.

A prioridade do Mercosul não implica, porém, incompatibilidade ou exclusões em relação a outras parcerias. Do ponto de vista do Brasil, o jogo das parcerias operacionais no plano econômico pressupõe uma moldura jurídica consolidada para a regulamentação do comércio internacional, o que, por sua vez, depende diretamente do êxito da Rodada Uruguai do Gatt. O impasse que se vem arrastando nas negociações naquele foro traz subjacente o risco de cristalização de megablocos e de que o antagonismo entre eles comprometa todo o funcionamento do sistema internacional de comércio. É típico, a esse respeito, o caso do recente Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), que pode vir a ter consequência no desvio de outras correntes de troca no continente, como comércio, investimentos e tecnologia, além de suscitar indagações quanto aos compromissos do México no âmbito da Aladi.

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

Considerada a perspectiva de um quadro econômico em que a Rodada Uruguai não fracasse, malgrado algumas avaliações pessimistas, caberia visualizar, dentro do critério das "parcerias

operacionais" e da maior articulação internacional do Mercosul, as oportunidades que se abrem para o Brasil. Os Estados Unidos, como nosso maior parceiro individual, atraem naturalmente as atenções fundamentais no processo de reinserção competitiva e da modernização econômica. Acredito que, no contexto internacional de nossos dias, ambos os países terão interesse em construir as bases de uma nova parceria, em que a superação de alguns contenciosos comerciais dá lugar a uma cooperação mais confiante e madura.

A diversificação de opções, contudo, é necessária. Em primeiro lugar porque nossa pauta de exportação não se concentra em poucos produtos ou em poucos mercados. Somos *global traders*. Em segundo lugar, porque só temos a ganhar com as modalidades diferenciadas que vai assumindo internacionalmente a economia de mercado, de acordo com as especificidades das experiências nacionais, seja em matéria de política de ajustamento, seja do grau de abertura das economias.

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

O Japão, por sua vez, oferece dupla contribuição para o enriquecimento das práticas capitalistas. Em primeiro lugar, inovou os modelos de gestão e funcionamento dos processos produtivos. Substituiu o "fordismo" por um novo conceito de

produção integrada, com ênfase na inovação tecnológica e na redução de custos. Em segundo lugar, tanto em nível empresarial quanto de política governamental, o Japão incorporou a noção de planejamento estratégico, que redimensionou sobretudo as atividades de planejamento industrial, desenvolvidas de comum acordo entre o setor público e o setor privado e, sempre, com ganhos significativos em termos de competitividade. A ideia do planejamento industrial, com aplicabilidade dentro de programas de médio e longo prazos, reforça consideravelmente vantagens comparativas da economia japonesa em nível internacional e a distingue em muitos aspectos do modelo norte-americano.

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

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

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

Nichos de oportunidades

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

Para o Brasil, ante todas essas variáveis que concorrem para um contexto internacional bastante nebuloso, o essencial – e com isso eu concluo, ao repetir uma ideia recorrente no tipo de reflexão acadêmica que trouxe para o Itamaraty – é inverter a equação que bem sintetiza o desafio internacional do Brasil de hoje com todas as transformações recentes, o mundo tornou-se mais relevante para o Brasil, do que o Brasil para o mundo.

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

Muito obrigado.

O BRASIL E O ATUAL ORDENAMENTO POLÍTICO E ECONÔMICO MUNDIAL (1993)

*Luiz Felipe Lampreia**

Preâmbulo

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

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

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

17 Luiz Felipe Lampreia (Rio de Janeiro/RJ, 1941 – Rio de janeiro/RJ, 2016). Ministro da Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2001). Foi embaixador do Brasil em Portugal (1990--92).

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

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

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

Introdução: a importância do contexto internacional

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

A dimensão internacional é o contraponto necessário e indissociável da soberania e do desenvolvimento. Nascemos para a vida independente com uma preocupação básica inicial: que essa independência fosse reconhecida por aqueles que considerávamos

nossos parceiros mais importantes. Para o Brasil, a importância desse passo inicial é exemplarmente ilustrada pelo reconhecimento da independência pela Inglaterra e Portugal, que nos custou grande esforço diplomático e não pequeno número de concessões cuidadosamente negociadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Em 1992, com a aceleração da política de abertura da economia e as reformas, o Produto Interno Bruto chinês cresceu 12,8%, enquanto a taxa esperada daqui até o final do século é de 8% a

9% de crescimento ao ano. São números expressivos que traduzem uma nova realidade mundial e um novo enfoque de parte de um país em desenvolvimento de primeira importância.

O papel da diplomacia brasileira no mundo contemporâneo é precisamente esse: ajudar o país a compreender a latitude das mudanças que se vêm processando no mundo nos campos político e econômico. Levando em conta as igualmente profundas alterações que mudaram o perfil econômico, político e social do Brasil nas últimas décadas e especialmente nos últimos anos, cabe-nos promover e defender os interesses nacionais brasileiros a partir de um constante aperfeiçoamento da inserção do país no mundo. Trata-se de buscar maximizar as vantagens e possibilidades externas, afastar os riscos e equacionar, com a melhor relação custo-benefício, os inevitáveis diferendos que surgem em torno do aproveitamento das oportunidades e da forma de tirar proveito dos jogos de pressão próprios da comunidade internacional.

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

O Brasil do início dos anos 1990

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

O Brasil cujos interesses nacionais e a diplomacia projeta e defende no contexto internacional é um país substancialmente diferente daquele que cresceu a ritmos quase sem precedentes durante o processo de substituição de importações em suas diferentes etapas. Em termos de produto, de capacidade industrial

e tecnológica, de comércio internacional, de vínculos com a economia internacional, pouco temos hoje em comum com o país basicamente agroexportador de trinta, cinquenta ou cem anos atrás. Somos uma economia industrial diversificada e poderosa em um país de dimensões e recursos continentais. Esse é um dado essencial, que as dificuldades conjunturais e mesmo os desajustes estruturais não devem obscurecer sob pena de perdermos nossa principal referência como nação.

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

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

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

Esse projeto nacional próprio e diferenciado certamente nos indica caminhos também diferenciados, mas o contexto internacional globalizado, a própria competição que nos fazem nossos concorrentes e a dependência crescente que temos em

relação aos influxos provenientes do quadro externo limitam e condicionam severamente as alternativas individuais.

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

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

Com a acumulação da experiência democrática, cresce a percepção interna de que a democracia não pode ser o domínio do formalismo. Da mesma forma, cresce a percepção de que o Estado democrático, sem interferir desnecessariamente na economia, sem ser grande proprietário ou grande empresário, tem de ser forte e dispor dos recursos humanos, materiais e financeiros para estar à altura dos seus compromissos e responsabilidades, inclusive no que diz respeito à sua representação no exterior.

A democracia que hoje vivemos no país é muito mais complexa do que a que teve vigência em etapas anteriores, porque o país é

socialmente muito mais dinâmico, politicamente mais organizado e maduro, mais urbanizado, mais industrializado e regionalmente mais integrado pelo notável desenvolvimento das comunicações e da mídia e pela intensidade dos fluxos internos de comércio e de investimentos.

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

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

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

e o ritmo de uma negociação, seja ela bilateral ou multilateral. E influenciam assim, diretamente, as relações externas do país.

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

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

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

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

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

Se é verdade que a democracia é antes de tudo um fenômeno endógeno, cujo vigor depende essencialmente daqueles que a praticam e não de imposições externas, o desenvolvimento, ao contrário, tem uma ampla dimensão internacional, e depende em grande medida, ainda que certamente não de modo exclusivo, das oportunidades e das condições que se encontram no entorno internacional.

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

mercador global, um país com interesses econômicos e comerciais que alcançam todos os quadrantes da Terra.

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

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

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

O bom desempenho do comércio externo brasileiro foi acrescido de um perfil razoável do país como receptor de investimentos diretos estrangeiros, ainda que abaixo do México,

que sozinho em 1991 foi o destino de 40% de todo o investimento direto estrangeiro na América Latina.

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

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

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

De um lado, estão aquelas economias em desenvolvimento que, como Taiwan e Coreia, investiram maciçamente no passado em educação, formação de recursos humanos e desenvolvimento

tecnológico semiautônomo, e que, portanto, têm condições de incorporar em graus crescentes tecnologia e qualidade a seus produtos manufaturados.

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

Dos dois lados, o Brasil perde espaço em eletrodomésticos, eletrônicos, bens de equipamento ligeiros (como fornos, em que tínhamos liderança), automóveis; e em manufaturados mais simples, como calçados e têxteis. O índice relativamente baixo de investimentos no reequipamento da indústria e em treinamento e reciclagem da mão de obra e o atraso tecnológico completam um quadro de relativa obsolescência da economia brasileira, com consequências importantes para a inserção internacional do país se não forem adotadas estratégias e intensificadas medidas para reverter esse quadro e aumentar nossa produtividade e nossa competitividade.

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

O cenário internacional

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

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

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

Essas transformações – o colapso do socialismo, o fim da União Soviética, o fim da ameaça de um conflito nuclear de proporções globais, um amplo movimento mundial redemocratização e liberalização econômica com o virtual fim das economias centralmente planificadas – de certa forma já ocorreram e estamos vivendo uma espécie de acomodação, muitas vezes lenta e penosa, daqueles movimentos, daquelas transformações.

Essa acomodação, em sua face mais negativa e conspícua, se dá na forma dos conflitos a que estamos assistindo entre as várias etnias e grupos nacionais ou quase-nacionais que compunham algumas das nações que formavam parte seja da ex-URSS, seja da sua área de influência imediata. Em sua face mais positiva, essa acomodação se dá com o encaminhamento, ou ao menos a perspectiva mais favorável de encaminhamento, de velhos

conflitos regionais, que são afetados por novas correlações de forças nos planos internacional e regional. É o caso do Oriente Médio, cuja complexa estrutura de conflitos superpostos ganhou nova dinâmica com o fim da URSS e a Guerra do Golfo.

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

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

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

No plano econômico, a tendência à construção de blocos regionais mais ou menos rígidos, agrupados em torno dos três polos da tríade de poder econômico mundial – EUA, CEE e Japão –

vem de algum tempo atrás. A Guerra Fria e o bipolarismo político e estratégico já haviam cedido lugar, na década de 60, à aparição de um sistema econômico multipolar.

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

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

Mesmo nesse quadro de multipolaridade econômica, a única superpotência remanescente da Guerra Fria continua sendo uma grande potência econômica e tem demonstrado uma enorme capacidade de recuperação, paralelamente a um exercício de

hegemonia e poder político e militar universal sem precedentes na história.

Seria um grave equívoco adotar de forma acrítica as teses dos declinistas, que consideram os EUA fadados a um inexorável movimento de decadência em função da perda da produtividade e da competitividade da sua economia em comparação com as economias do Japão e da Alemanha. Os EUA ainda detêm índices de desemprego muito abaixo dos índices europeus – inclusive da Alemanha, cujos problemas nessa área foram agravados pela reunificação – têm crescido a taxas médias que já ultrapassaram os 3,5% ao ano, enquanto a Europa não alcança 1% e o Japão vem sofrendo os efeitos de uma recessão que pode ser complexa e duradoura, e vêm dando sinais de vitalidade em matéria de produtividade, comércio exterior e capacidade de gerar tecnologia. Essas observações devem, portanto, matizar o conceito, que continua válido e operacional para efeitos da nossa política externa, de multipolarismo econômico.

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

O domínio do Gatt e do multilateralismo tradicional. Parte substancial do comércio mundial se faz sob as regras multilaterais de comércio do Gatt. Ainda que mecanismos unilaterais como medidas *antidumping*, subsídios e barreiras não tarifárias gerem

tensão dentro do sistema, ele vem sendo aplicado e constitui um terreno seguro onde, na medida do possível, os países tendem a preferir dirimir suas controvérsias antes de passar a outras instâncias na competição por mercados.

A regionalização

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

O multilateralismo ampliado

Apesar de estar em questão o vigor e a permanência do multilateralismo, o sistema internacional de comércio vem apontando uma tendência crescente a abranger novos temas, muito além das regras de comércio de bens e das medidas chamadas "de fronteira" (tarifas e medidas protecionistas não tarifárias aplicadas nacionalmente pelos países), como serviços, propriedade intelectual, normas para investimentos, transferência de tecnologia, entre outros, com o ânimo de dar um caráter universal às regras e procedimentos que regulam essas matérias. A tendência a fazer com que regras universais sobre esses novos temas predominem sobre práticas nacionais unilaterais ganha vigor mesmo diante da propensão de fortalecimento da regionalização. Ela responde a um movimento universal de globalização da economia, que tende

a fazer da produção uma associação de insumos, tecnologias, trabalho, componentes e periféricos dos produtos de origens distintas. Amplia-se, portanto, a tensão entre o nacional e o universal em torno de certos temas. É o que estamos vivendo, por exemplo, em relação à questão da propriedade intelectual.

O comércio administrado

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

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

Outra característica importante do sistema econômico mundial é que hoje ele apresenta competidores muito mais fortes concorrendo nas faixas em que o Brasil tempos atrás figurava às

vezes sem concorrência. Os países desenvolvidos recuperaram competitividade em áreas onde a haviam perdido ou geraram novas vantagens comparativas. Exemplo do deslocamento que o Brasil sofreu nesse campo foi a perda de uma substancial parcela do mercado automobilístico latino-americano para a concorrência europeia e sobretudo japonesa, sem falar na ameaça coreana.

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

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

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

econômica. Itália, Espanha e Portugal têm sido grandes focos de investimento internacional.

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

Em primeiro lugar, a competição ferrenha é a face econômica e mais ativa do processo de relativa desmobilização dos países em desenvolvimento no campo político. O chamado Sul, desde a crise do início dos anos 80, perdeu o controle da agenda política internacional, que passou a ser dominada por temas muitas vezes de interesse mais direto dos países desenvolvidos, como não proliferação, narcotráfico, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Esses temas têm uma dinâmica que não obedece à linha de clivagem Norte-Sul, ao contrário dos temas predominantemente econômicos da década de 1960 e de 1970.

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

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

De fato, é difícil imaginar países em desenvolvimento associando-se para procurar termos mais vantajosos para a recepção

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

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

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

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

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

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

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

No plano político, são diversas as áreas onde mais notadamente se operaram transformações que foram desencadeadas ou acentuadas com o fim da Guerra Fria. Todas elas afetam a percepção

brasileira do cenário internacional e, naturalmente, influenciam a reformulação da estratégia diplomática do Brasil.

A primeira é a inegável ascendência política e militar dos Estados Unidos e seu corolário, o domínio que os EUA vêm podendo exercer na condução da maioria dos assuntos ligados à paz e à segurança internacionais, especialmente no que se refere a conflitos regionais, mas também em relação à não proliferação. É no Conselho de Segurança das Nações Unidas que esse novo quadro é mais evidente e tem mais consequências do ponto de vista político.

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

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

E, obviamente, dentro desse novo papel da ONU, tem primazia absoluta a ação do Conselho de Segurança.

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

A terceira é a alteração profunda que ocorreu na agenda política internacional, conforme adiantei mais acima. Essa alteração qualitativa é, como expliquei, de duas ordens. De um lado, ela afeta os temas, divididos em novos ou renovados, e, de outro, ela altera as prioridades. Em ambos os casos, traduz-se o domínio da agenda pelos países desenvolvidos, em contraste com os anos 1960 e 1970, quando os países em desenvolvimento puderam avançar vários temas do seu interesse.

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

Rio e especialmente a parte financeira, relativa a compromissos concretos.

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

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

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

e pouca mobilidade, seja pelos constrangimentos históricos ou ideológicos a que ficaram submetidos.

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

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

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

Pode-se questionar vivamente, desde logo, e o Brasil o faz sincera e interessadamente, se de fato Japão e Alemanha são

os únicos que reúnem credenciais para participar como novos membros permanentes e se ao limitar-se a admiti-los as Nações Unidas estarão dando os passos necessários e urgentes para cobrir o fosso normativo que separa a sua Carta (onde, aliás, há referências explícitas ao "inimigo" identificado no Japão e na Alemanha) das realidades atuais da política mundial.

Segundo os critérios utilizados, um número razoável de outros postulantes, entre os quais certamente se destaca o Brasil, faz prenunciar que uma eventual reforma do Conselho será produto de uma complexa negociação. Se os critérios disserem respeito a tamanho, população, PIB, interesses globais e papel desempenhado no sistema internacional, o Brasil certamente encabeça a lista de pretendentes. Se o critério for o domínio de armas nucleares, a Ucrânia, o Cazaquistão (ao menos por enquanto) e a Índia têm um bom ponto de partida. Se o critério for balancear o número de desenvolvidos com assento permanente e o de países em desenvolvimento, hoje reduzidos à China Popular, o Brasil sobressai em um grupo que ainda poderia eventualmente incluir alguns outros países de uma lista que inclui a Nigéria, o México, o Egito, a Indonésia e a Argentina. Trata-se de uma equação complexa, para cuja solução ainda não está clara a existência de uma fórmula de consenso.

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

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

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

Corolário dessa nova realidade é o crescente peso das Organizações Não Governamentais (ONGs) no tratamento de temas internacionais, na condição de virtuais "novos atores" do sistema internacional. A Conferência do Rio foi exemplar da importância desses atores e da sua capacidade de mobilização e influência. O mesmo se verifica em relação a direitos humanos. As ONGs são o agente por excelência da internacionalização dos temas antes sob domínio exclusivo da soberania e da mobilização das opiniões públicas internas e internacional em torno de tópicos da agenda diplomática contemporânea. Como tal, constituem uma variável nova que ocupa o planejamento e a ação das chancelarias e vem influenciando a redefinição da política externa de países como o Brasil.

Temos uma atitude de abertura, diálogo e cooperação em relação a um número expressivo dessas organizações não

governamentais, brasileiras ou internacionais, e essa atitude é, sem dúvida, um traço marcante da nossa política externa.

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

Chegamos, finalmente, ao cerne da nossa conversa: a política externa brasileira. Creio que o duplo quadro que esboçamos acima – o interno e o internacional – já adiantaram em grande medida quais são ou devem ser as linhas gerais de orientação da política externa brasileira na década de 1990. Nunca antes a dialética própria de toda política externa de país com interesses globais como o Brasil assistiu a maior tensão entre os polos aparentemente contraditórios da continuidade e da inovação.

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

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

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

A própria descrição do que sejam as nossas prioridades e linhas gerais de atuação responde em grande medida à necessidade de estabelecer uma correlação entre tais propostas e a análise que desenvolvemos até aqui. Dentro dessa linha analítica, identifico as seguintes diretrizes e prioridades para a política externa brasileira nos anos 1990.

Universalismo não excludente

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

Abertura às opções estratégicas

Alguns temas de natureza global, a começar pela forma definitiva que as estruturas políticas e econômicas assumirão depois da ruptura deste início de década, não têm ainda respostas definitivas. Países com escasso poder ou que se sentem profundamente atrelados a polos políticos ou econômicos podem não ter opções além de procurar colocar esse atrelamento, da melhor forma possível, a serviço dos seus interesses. Mas um país como o Brasil

não teria por quê, neste momento, fazer uma opção estratégica que significasse a exclusão definitiva de outras opções ou que reduzisse as suas margens de manobra.

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

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

Resposta às dualidades intrínsecas do país. Mas não é apenas em função de interesses objetivos que a política externa brasileira deve ser universal e não excludente. A própria natureza multifacetada do nosso país, em que convivem lado a lado o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, o progresso e o atraso, os

padrões de consumo ocidentais e a miséria absoluta, o dinamismo econômico e a estagnação, aponta-nos um caminho de abertura e diversificação de parcerias externas na defesa dos nossos interesses e na definição daqueles que são dois dos principais objetivos do universalismo da política externa: a promoção do desenvolvimento e a garantia de mecanismos, regras e sistemas equilibrados e justos de inserção internacional de todos os países.

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

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

Não se trata de defender qualquer forma de debilidade, fraqueza ou concessão *a priori* em matéria de política externa. Temos características que nos colocam em posição vantajosa no cenário internacional, mas existem diferenciais de poder que é preciso compreender e colocar em perspectiva se queremos ir mais além da militância ideológica para alcançar resultados que nos são exigidos a cada dia.

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

Prioridades

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

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

Uma segunda prioridade da nossa política externa é a atenção aos três grandes blocos econômicos que geram 6 trilhões de dólares de produto – CEE, Nafta, Japão e comunidade do Pacífico. Deles

provêm capitais, investimentos diretos, tecnologias e demanda por bens e serviços de que nossa economia depende. Não se trata de procurar formas de associação indiscriminada ou de "relação especial" que nos una a qualquer desses blocos, mesmo porque se formos levados a uma opção dessa natureza em algum momento, por um acirramento das tensões econômicas mundiais, não teríamos provavelmente opção fora da área hemisférica. Trata-se de dar atenção ao que ocorre nesses polos, tanto para buscar e aperfeiçoar parcerias operacionais e nichos de oportunidades que ampliem o intercâmbio em sentido amplo, como para avaliar o impacto do que ocorre nessas áreas sobre a economia brasileira e sobre o comércio externo brasileiro nesses mercados e em terceiros mercados.

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

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

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

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

Esse relançamento já começou, simbolizado na proposta, em interessada análise entre todos os membros potenciais, de criação de uma Comunidade de Povos de Língua Portuguesa, que terá importante impacto sobre o conjunto de nossas relações com os países africanos de língua oficial portuguesa. Acrescida da ênfase que estamos começando a dar a uma atualização das preocupações que nos levaram a propor a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, nas vertentes da proteção do meio ambiente marinho, da desnuclearização, da intensificação do comércio intrarregional e da cooperação esportiva, a política africana vem ganhando uma nova dinâmica no Itamaraty, mesmo que ainda contra o pano de fundo das dificuldades econômicas que, no Brasil e em muitos de nossos parceiros africanos, afetaram adversamente o perfil do nosso relacionamento com o continente.

Uma quinta prioridade são os temas globais e o fortalecimento do multilateralismo político, especialmente as Nações Unidas e tudo o que diga respeito à paz e à segurança internacionais. O Brasil é um

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

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

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

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

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

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

Nossas prioridades se completam com outras áreas de interesse estratégico brasileiro, como a região do Golfo Pérsico, a região da Ásia-Pacífico e todo o Leste Europeu, inclusive os novos Estados nascidos da extinção da antiga União Soviética, com os quais estamos em processo de pleno estabelecimento de relações diplomáticas

e início de contatos para desenvolver um relacionamento o mais proveitoso possível, mesmo que necessariamente incipiente no princípio. Além disso, a República Popular da China e a Índia ocupam lugar de realce, não apenas em função dos interesses concretos do intercâmbio, mas porque são dois países que, ao lado da Rússia e do Brasil, compõem o que poderíamos chamar de núcleo dos países-gigantes com características, desafios, potencialidades e dificuldades semelhantes.

Em todas essas áreas, o Brasil vem atuando na promoção de interesses nacionais e procura identificar novas formas de cooperação e intensificação das relações, procurando compreender a exclusão das mudanças políticas e econômicas que processam nesses importantes parceiros internacionais.

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

Conclusões

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

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

Estruturada ao longo de dois pares de dicotomias que não são em absoluto excludentes – a que contrasta o multilateralismo e o bilateralismo e a que distingue as relações com países desenvolvidos e as relações com os países em desenvolvimento -, a política externa

brasileira quer continuar a ser, como tem sido, um instrumento do projeto nacional brasileiro.

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

Não quero desconhecer o impacto que a situação interna brasileira inegavelmente tem sobre o desempenho da tarefa diplomática do país. Não há dúvida de que o sucesso que tivermos na retomada do crescimento, na estabilização da economia e na consolidação e expansão multiplicadora dos êxitos relativos que temos alcançado em matéria de comércio exterior e atração de investimentos provados serão elementos decisivos para dar força ao projeto diplomático brasileiro nesse mundo marcado por desafios e oportunidades, mas também por riscos que convém ter presente. Mas a ação diplomática não pode estar condicionada a tais avanços, inclusive porque ela deve ser um instrumento a serviço desses objetivos de curto e médio prazos.

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

resposta aos desafios do mundo exterior e de solução duradoura dos nossos problemas.

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

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

Muito obrigado.

A EXECUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1996)

*Luiz Felipe Lampreia**

Introdução

Quero agradecer ao comandante e diretor de estudos da Escola Superior de Guerra, tenente brigadeiro do ar Masao Kuwanami, e a toda a diretoria e corpo docente desta instituição, por mais esta oportunidade de discutir a política externa brasileira em um clima de grande cordialidade e franqueza.

A ESG projetou-se no Brasil como um espaço de reflexão sobre a realidade e os interesses nacionais. Os estagiários da Escola Superior de Guerra tradicionalmente representam setores importantes e participativos da sociedade brasileira. O interesse dessa sociedade pela política externa é legítimo e alentador para o Itamaraty, que tem a responsabilidade de assessorar o presidente da República na tarefa de conceber e executar a nossa diplomacia.

Por isso, esta oportunidade de apresentar e discutir as grandes linhas da diplomacia brasileira com os estagiários da ESG é da maior importância para o Itamaraty. Ao longo dos anos, a presença

* Luiz Felipe Lampreia (Rio de Janeiro/RJ, 1941 – Rio de janeiro/RJ, 2016). Ministro da Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2001). Foi embaixador do Brasil em Portugal (1990--92).

do ministro das Relações Exteriores e de outros altos funcionários do Itamaraty nesta Casa tem sido um exercício proveitoso de organização das ideias e de sistematização dos fundamentos da política externa brasileira. Mas esta é também uma ocasião para conhecer o pensamento e o sentimento dos estagiários aqui presentes em relação aos temas que nos mobilizam na tarefa de projetar e defender os interesses brasileiros no exterior.

Farei, portanto, uma apresentação sucinta da política externa que vem sendo posta em prática pelo governo Fernando Henrique Cardoso, situando-a em seus contextos mais importantes e procurando mostrar-lhes como a nossa diplomacia procura fazer a ponte entre o interno – do ponto de vista político, econômico e social – e o externo, ou seja, nossa presença e atuação nos cenários regional e internacional.

Nossa política externa hoje se move em função das transformações que ocorreram nesses dois planos – no Brasil e no mundo. É preciso, portanto, que tenhamos uma noção clara da natureza e extensão dessas mudanças, para que a relação a ser estabelecida pela política externa entre os dois planos seja a melhor possível, isto é, reverta em benefício concreto para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A visão brasileira de um mundo em transformação

Há quinze ou vinte anos atrás, quem ousasse antecipar a natureza e o alcance das transformações que alterariam tão profundamente a face do mundo e as relações internacionais, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, certamente seria visto como um sonhador. Muitos de meus predecessores vinham à ESG para falar de um mundo rigidamente conformado ao longo de clivagens político-ideológicas e econômicas muito claras e quase sempre intransponíveis. Norte e Sul, Leste e Oeste eram referências precisas na geografia política mundial. E, é preciso reconhecer, a

análise dessas oposições conceituais quase sempre era dominada por uma concepção estática, como se estivéssemos para sempre condenados àquela realidade, o que aliás tornava mais fácil a concepção do mundo, do nosso papel e das nossas prioridades e limitações.

Hoje, isso mudou radicalmente.

Uma revolução democrática varreu o mundo, começando pela América Latina, e hoje a imensa maioria dos povos vive sob regimes democráticos, com novos padrões de comportamento político que afetam as esferas econômica e social.

Uma revolução econômica se operou, à base do esgotamento dos modelos mais fechados prevalecentes nos anos 1950 a 1970, e hoje a imensa maioria dos povos vive em sistemas econômicos baseados na liberdade de mercado, buscando integrar-se competitivamente com seus vizinhos e na economia global.

E também ocorreu uma revolução de comportamento dos Estados, com a crescente universalização de regras de convivência política e econômica regulando áreas como a não proliferação de armas de destruição em massa, o comércio internacional de bens e serviços, a promoção dos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e assim por diante.

Mesmo sem que tenham desaparecido as desigualdades e as diferenças de poder nacional e de bem-estar social entre países e regiões do mundo, é inegável que se romperam as fronteiras entre Norte e Sul, Leste e Oeste. Parece definitivamente fechado o caminho do isolamento, da autarquia, das opções à margem da estrada principal por onde correm as relações internacionais – à margem da democracia, da liberdade econômica, da participação nos esquemas de integração regional e livre comércio, da busca constante de credibilidade e confiabilidade na relação tanto com parceiros desenvolvidos quanto com parceiros em desenvol-

vimento. Há um custo claro e intolerável na marginalidade e no nacionalismo xenófobo, e esse custo se expressa não apenas em termos político-diplomáticos, mas também em termos econômicos e sociais.

O conceito de globalização, cujo uso hoje muitas vezes se reduz ao aspecto produtivo e financeiro do sistema internacional, pode ser usado para compreender precisamente esse fenômeno complexo: a crescente homogeneização das relações internacionais.

Democracia, liberdade econômica e participação nos esquemas de integração econômico-comercial e nos sistemas universais de regulação das relações entre Estados passaram a ser padrões. Sem o fator relativizador da Guerra Fria e com a competição internacional agora efetivamente centrada nos aspectos econômicos e científico-tecnológicos, os países são classificados e interagem com base nesses padrões. Eles se transformaram em uma espécie de "grau zero" das relações internacionais, em que os desvios têm um custo político e econômico cada vez maior e a credibilidade é tanto maior quanto menor for o afastamento desse "grau zero".

E isto porque democracia se traduz em estabilidade, enquanto liberdade econômica e participação nos esquemas de integração e de livre comércio se traduzem em investimentos, acesso a mercados e a tecnologias, competitividade e empregos.

A globalização como fator de transformação

O germe da transformação do sistema internacional cujo principal marco foi a queda do muro de Berlim, em 1989, já se encontrava na globalização vertiginosa da economia, tanto na esfera da circulação dos capitais quanto na da produção de bens e serviços. Muito antes do fim da Guerra Fria, uma transformação estrutural das relações internacionais vinha-se processado, inclusive através da ascensão de potências econômicas – o Japão,

a então Comunidade Econômica Europeia, os chamados "Tigres Asiáticos" – que disputavam poder e influência com as duas superpotências.

Ou seja, ao mesmo tempo em que se evidenciava a perda relativa da participação das superpotências no produto mundial e no comércio internacional, o processo de acumulação internacional se desviava para países como o Japão, a Alemanha e outros países europeus e vários países da região da Ásia-Pacífico, detentores, ainda hoje, das maiores taxas de poupança e de investimento no globo.

Não quero entrar aqui em uma discussão sobre se a globalização é de fato o fenômeno recente que muitos apontam ou se ela já organizava as relações internacionais há muito mais tempo. É conveniente desmistificar um pouco o conceito de globalização, que tende a ser percebido imediatamente como uma ameaça aos países em desenvolvimento e, portanto, como algo que nós deveríamos e poderíamos combater.

A globalização, antes de mais nada, corresponde a um novo processo produtivo em escala mundial. Ou seja, o que antes era produzido de forma mais concentrada em um país ou grupo de países próximos, hoje é produzido em uma cadeia mais extensa, buscando justamente a melhor relação custo-qualidade-competitividade-retorno do investimento. Isso naturalmente afeta os fluxos de investimento, que começam a orientar-se pela cadeia produtiva mais estendida e a beneficiar-se da maior abertura proporcionada pelo desejo dos países de participar dessa cadeia produtiva.

Uma consequência natural da globalização da produção foi seu efeito multiplicador sobre o comércio internacional, que cresce em proporção muito superior à do produto mundial. E não apenas isso. Ela tem tido um impacto muito grande sobre as próprias políticas econômicas dos países tradicionalmente mais fechados e

vem impulsionando os processos regionais de integração em áreas antes dominadas por essas economias mais fechadas.

Aspectos básicos da vida dos Estados soberanos, como o nível da atividade econômica, o nível de emprego, a competitividade dos seus produtos nos mercados externos e nos seus próprios mercados – todos eles aspectos que têm impacto sobre o nível de bem-estar, a estabilidade política e a estabilidade econômica e, naturalmente, sobre a própria soberania em sentido mais amplo – passaram a ter um grau muito maior de incidência de fatores internacionais. O mundo ganhou uma dimensão que antes não tinha no âmbito interno dos países, refletindo-se essa nova realidade até nos padrões de consumo das populações, para não falar por exemplo do impacto positivo de uma oferta ampliada de bens e serviços sobre os esforços de estabilização de economias como a brasileira.

Justamente por causa da importância acrescida da dimensão internacional na vida dos países, estabilidade política e econômica, abertura comercial e aos capitais de investimento internacionais e capacitação tecnológica e em recursos humanos passaram a ser muito mais importantes do que considerações geopolíticas ligadas aos fatores tradicionais do poder nacional, como tamanho do território e recursos naturais.

Essas, aliás, são as forças que já estavam por trás da mudança radical de projeto nacional de países como o Japão e a Alemanha, que abandonaram pretensões territoriais e hegemônicas e políticas externas militarmente agressivas para transformar-se em Estados mercadores – *trading states*. Nessa nova realidade, o poder nacional mede-se muito mais pelos indicadores sociais, pela capacidade tecnológica e pela competitividade econômica do que pelo tamanho da força militar.

Oportunidades, desafios e riscos

Essas transformações geraram um mundo diferente, o mundo em que vivemos hoje. Mas ele é diferente muito mais no sentido de que muitas das forças que se encontravam em segundo plano sob o domínio da Guerra Fria passaram ao primeiro plano, oferecendo algumas oportunidades, mas evidenciando, como disse, desafios e riscos para um país das características e com os imperativos de inserção externa do Brasil.

Insisto, aliás, em que não podemos ter a ingenuidade de acreditar que a força da globalização é capaz de automaticamente minorar ou resolver problemas graves que persistiram, como a pobreza, as desigualdades sociais e regionais, a concentração de riqueza, o mau uso do meio ambiente e as agressões contra os direitos de grupos ou indivíduos dentro dos países em todo o mundo. É importante adotarmos uma visão objetiva e crítica do fenômeno: trata-se de uma realidade que é preciso compreender para melhor lidar com ela.

Ao dizermos que o mundo contemporâneo apresenta oportunidades, desafios e riscos, não estamos inovando em nada, porque essa é a característica de qualquer ambiente em que exista atividade humana. O que é preciso fazer é reconhecer que o mundo dos anos 1990 apresenta novas oportunidades, novos desafios e novos riscos, diretamente vinculados às forças ou tensões que passaram a dominar o cenário mundial com a retração das tensões de natureza ideológica e estratégico-militar próprias da Guerra Fria.

Em vez de preocupar-se com a preservação da sua forma de vida diante das ameaças de outro sistema político-estratégico, os Estados hoje pensam muito mais no jogo das forças econômicas, conscientes de que a soberania, o poder nacional e a capacidade

de influência se ampliam com o fortalecimento da economia e dos indicadores sociais.

É do sucesso econômico e social – e não mais da proteção do guarda-chuva estratégico de uma superpotência ou da doutrina da "segurança nacional" – que dependem os elementos fundamentais para a preservação de um Estado: estabilidade política e social, crescimento econômico sustentável, geração de empregos, bem-estar da população. É desse sucesso, e não de políticas de prestígio, que depende a projeção internacional dos países.

Os riscos dessa nova realidade estão ligados muito mais à incapacidade que um Estado tenha de se adaptar para fazer face às novas condições da competição internacional. A marginalização por força de mazelas sociais e econômicas internas e pela incapacidade de competir passa a ser um risco real, com consequências materiais e graves prejuízos para a soberania.

Uma sociedade mal integrada e com baixo desempenho econômico é muito mais susceptível de ser afetada adversamente por problemas como o narcotráfico, o terrorismo, o crime organizado e a corrupção, subprodutos de um mundo ainda longe da perfeição e em que se acirram fatores propulsores dessas distorções.

Por outro lado, o isolamento internacional torna-se ainda mais impraticável sob a vigência da democracia, um sistema que tem sido o grande catalisador das forças da aglutinação nas relações internacionais. E não só por isso. É na democracia que se fortalece o papel do consumidor como agente econômico, cujas decisões individuais – a busca do melhor preço e da melhor qualidade e o exercício de direitos inalienáveis próprios da sua condição de consumidor e cidadão – acabam por exigir da economia um desempenho melhorado, para o qual é imprescindível a componente internacional que vem sob a forma do desafio da

competitividade ou dos investimentos e tecnologias que garantirão uma maior e melhor oferta de bens e serviços.

Da mesma forma, diante da tendência a que se consolidem regras universais para regular a transferência de tecnologia, a não proliferação, a promoção e a proteção de investimentos, o acesso a mercados, e face à postura claramente competitiva com que os países se voltam para o exterior, configuram-se novas áreas em que o isolamento tem um preço a ser pago – um preço que se mede precisamente pelo acesso a mecanismos decisórios, a mercados, a investimentos produtivos e a tecnologias.

Nessa ordem de raciocínio, riscos reais próprios da atual estrutura internacional convertem-se em desafios e oportunidades quando um país procura estar na vanguarda da internalização das transformações em curso no mundo. Não falo, naturalmente, de uma internalização acrítica ou subserviente, mas sim de um processo refletido de aperfeiçoamento dos mecanismos que nos integram ao mundo através do aperfeiçoamento de nós mesmos.

Em outras palavras, a liberdade econômica que prevalece como força motriz das relações internacionais de hoje nos abre mercados antes muito restritos ou fortemente protegidos. E ela nos induz a buscar fórmulas criativas, entre as quais a da integração regional, para ampliar a escala e melhorar a competitividade da nossa economia – não apenas para torná-la mais apta a disputar fatias de mercado e explorar janelas de oportunidade no exterior, mas também para torná-la mais atrativa para os países que dispõem de reservas de capital e de conhecimento tecnológico e buscam parcerias orientados pelos imperativos da globalização da produção e da maior participação nos benefícios do comércio mundial.

A esses desafios e oportunidades se somam novas perspectivas surgidas com o fim ou a atenuação de conflitos regionais – na África Austral, no Oriente Médio, na América Central – ou com a abertura

econômica de países como a Índia, a China, o Vietnã ou a Rússia e os antigos países socialistas da Europa Central e Oriental.

A diplomacia brasileira em um mundo em transformação

A diplomacia que o governo Fernando Henrique é chamado a exercer deve ser uma resposta a mais completa possível a essa nova realidade internacional e aos imperativos internos brasileiros, valendo-se obviamente das condições mais favoráveis que temos hoje para melhor inserir-nos em nossa região e no mundo.

A diplomacia defende e projeta no exterior os interesses nacionais, da mesma forma que ela procura melhorar a inserção internacional do país que representa. Mas ela não cria interesses, nem pode projetar o que não existe. O país que se encontra por trás da diplomacia é o único elemento a partir do qual ela pode operar. Por isso, a diplomacia só poderá responder adequadamente às transformações do cenário internacional se essas transformações forem, de alguma forma, internalizadas pelo país e metabolizadas de acordo com os nossos interesses e necessidades.

Daí a insistência nas reformas como um fator básico de propulsão do Brasil no mundo, como os vetores que nos possibilitarão ser mais competitivos tanto para projetar-nos lá fora quanto para atrairmos os investimentos e as tecnologias que nos ajudarão a crescer com dinamismo.

E a diplomacia de um país como o Brasil opera necessariamente a partir de um patrimônio diplomático. Ela não admite mudanças irrefletidas ou bruscas, nem barganhas voltadas para o curto prazo, nem jogos de cena ou buscas irrealistas de prestígio.

Temos um sólido patrimônio político construído com os diferentes grupos de países com os quais nos relacionamos, temos uma tradição de atuação equilibrada e amadurecida nos

foros multilaterais e temos interesses claros como grande país continental, com uma economia cada vez mais dinâmica e integrada ao exterior e que cresce como referência para outras economias.

O Brasil visto pela sua diplomacia

Feitas essas precisões, é preciso caracterizar o Brasil, seu projeto de desenvolvimento e suas prioridades atuais, de forma a orientar a ação diplomática.

Temos nossas características intrínsecas – dimensão continental, população, recursos naturais, tamanho do mercado consumidor potencial, situação única no hemisfério sul, distante dos grandes polos de poder com capacidade de galvanizar economias menores e mais próximas. E temos o que dá uma dimensão dinâmica a essas características.

Temos uma tradição de inserção internacional que nos foi legada pela nossa própria irrupção na história como colônia de exportação de produtos tropicais e matérias-primas. Nossa formação social, fortemente marcada pela imigração, reforçou ao longo do último século essa vocação universalista do Brasil. Até pela própria mentalidade aberta ao mundo dos brasileiros, nunca foi seriamente admitida entre nós, nem a título de especulação teórica, a ideia da autarquia.

O mundo exterior, que nunca deixou de chegar-nos com a rapidez cada vez mais impressionante dos meios de comunicação, sempre constituiu um padrão contra o qual nós nos julgamos e julgamos o que fazemos. A referência externa é um componente central da psicologia brasileira – um componente que comparece sem despertar traumas, temores ou receios exagerados, provavelmente porque, além de uma personalidade própria, temos firmado no inconsciente coletivo o significado de 125 anos de paz ininterrupta com nossos vizinhos e a sensação de confortável segurança que nos

dão a nossa própria localização geográfica, as nossas dimensões físicas e os nossos indicadores macroeconômicos.

Nossa economia cresceu e diversificou-se com o aporte continuado de capitais de empréstimos e de investimentos estrangeiros – ingleses, primeiro, a que se somaram os norte-americanos, os de outros países europeus, do Japão e mais recentemente outros países asiáticos, da própria América Latina. Temos uma tradição de economia de mercado das mais sólidas nos países em desenvolvimento. O vigor e a complexidade do nosso parque produtivo nos coloca em posição de vantagem relativa no conjunto dos países em desenvolvimento.

Durante mais de duas décadas, a substituição de importações – que reservava para o produtor instalado no Brasil um mercado potencial de dimensões continentais – foi responsável pela nossa capacidade de atrair investimentos produtivos. Contudo, esses investimentos, pouco a pouco, se foram concentrando mais em áreas como a mineração de ferro e alumínio, até se estancarem por força das limitações geradas pela crise da dívida externa, alta inflação, excesso de intervenção estatal e políticas erráticas na área industrial, comercial e macroeconômica.

Ao mesmo tempo em que crescíamos a ritmo acelerado nos anos 1970 e consolidávamos a diversificação da nossa economia, fomos capazes de ampliar consideravelmente a nossa presença internacional, em grande parte pela nossa capacidade de atuar, sem exclusões voluntárias, nos mais variados tipos de mercado.

Ficou cada vez mais evidente que parte da nossa atividade econômica dependia da dimensão externa da nossa economia e da nossa capacidade de ampliar a nossa presença global, com as consequências político-diplomáticas desse imperativo.

A evolução do quadro econômico interno brasileiro só fez acentuar a dimensão internacional do Brasil. A superação do

modelo de substituição de importações, pela incidência adversa que vinha tendo na competitividade da economia brasileira e até mesmo por pressões oriundas de um mercado consumidor mais exigente, obrigou-nos a um exercício de conscientização sobre as tendências dominantes no cenário internacional e no cenário interno dos países que figuram na nossa faixa de inserção.

A estabilização como alavanca da inserção externa

O imperativo de estabilizar a economia e garantir bases para o seu crescimento sustentado, tão bem traduzido pelo Plano Real, tem também uma forte dimensão externa, ainda que boa parte das suas condições mínimas digam respeito a questões de natureza interna, como o equilíbrio fiscal, a austeridade monetária e a própria confiabilidade do plano, que desta vez recusou choques, surpresas, intervenção na economia, congelamentos. A própria abertura da economia ao exterior foi fator fundamental para assegurar o êxito do plano: pela primeira vez se pôde utilizar a oferta externa para enfrentar a pressão da demanda provocada pelo aumento do poder aquisitivo da população com a redução da inflação.

A solução adequada da questão da dívida externa, depois de doze anos como hipoteca sobre boa parte da agenda externa brasileira, foi também uma condição necessária ao êxito do plano, e a ele se somou no capítulo das novas credenciais com que o Brasil busca renovar ou aprofundar suas parcerias no mundo.

Não preciso aqui estender-me sobre o efeito positivo que a estabilização da economia, o ajuste, as reformas em curso, a integração regional e a retomada do crescimento em bases mais seguras têm tido sobre a imagem do Brasil no exterior e sobre o crescimento do interesse de nossos parceiros pelo Brasil. A percepção do Brasil como país de oportunidades e como força emergente na economia mundial parece consolidar-se.

O meu testemunho, depois de um ano e meio de exercício no cargo e um grande número de contatos com autoridades estrangeiras, no exterior ou no Brasil, é de que nós passamos a ocupar um lugar de realce na agenda mundial. Essa condição se reforçará na medida em que avançamos nas reformas e o Plano se mantiver firme.

Democracia consolidada, sinônimo de estabilidade

Não preciso tampouco estender-me sobre considerações a respeito da consolidação das nossas instituições democráticas que resistiram, nos últimos dez anos, à morte de um presidente eleito e ao *impeachment* de outro. Essas instituições têm sido capazes de canalizar demandas, conflitos e contradições próprias de uma sociedade complexa como a brasileira.

Do ponto de vista do padrão internacional vigente hoje, nossa democracia traduz-se em um trunfo importante, insubstituível: estabilidade política e a certeza de regras transparentes no jogo político em sentido mais amplo. Combinada à estabilização econômica, a estabilidade política passa a ser um fator central da projeção externa brasileira.

E, como disse, a democracia passa a alimentar um interesse concreto da sociedade por aspectos da política externa que afetam mais diretamente a vida dos indivíduos, grupos, regiões e agentes econômicos, os quais reagem através do exercício da cidadania ou por intermédio das instâncias de intermediação – partidos, sindicatos, ONGs, etc.

Brasil, país em desenvolvimento

Outro lado básico da realidade brasileira é a permanência de indicadores sociais ainda muito abaixo da média, a funcionar como fator de constrangimento em várias áreas – isto apesar dos

avanços que inegavelmente temos feito em muitas áreas e regiões, conforme atesta o recente estudo produzido pelo PNUD e ao qual os jornais brasileiros deram ampla divulgação. Comparado a alguns dos seus competidores internacionais, o Brasil ainda perde em capacitação de mão de obra, em escala real do mercado consumidor frente à escala potencial, em custos sociais (custo da enfermidade, custo da baixa produtividade), em engajamento dos cidadãos no projeto nacional e na defesa dos interesses do país.

A concentração social e regional de renda afeta nosso potencial de desenvolvimento, de poupança e de consumo. E esses aspectos negativos, que é forçoso reconhecer, nos recordam claramente que o país, embora tenha várias dimensões de desenvolvimento, enfrenta desafios de natureza social que ganham sentido de urgência. Seria ilusório pensar que reduzimos muito ou eliminamos um traço comum de identidade que nos une à imensa maioria dos países em desenvolvimento no mundo.

Somos um país em desenvolvimento, com uma economia industrial forte e inúmeras marcas de desenvolvimento, mas ainda marcado por muitas das características do subdesenvolvimento e da pobreza. Esse é um dado primário da nossa inserção internacional e, portanto, uma condicionante fundamental da nossa política externa. Não podemos fingir que os esquecemos ou achar que podemos alterá-los pela simples força das imagens.

A importância das reformas

O amadurecimento político do país e a consciência dos nossos desafios e constrangimentos gerou um quase consenso sobre a necessidade e a urgência de reformas que nos permitam reduzir as disparidades sociais e regionais com medidas eficazes e duradouras, que não comprometam a médio ou longo prazo a estabilidade econômica e o crescimento. Essas reformas se vêm fazendo com o ritmo próprio de uma democracia complexa. Já

avançamos muito em matéria de flexibilização de monopólios e equidade no tratamento dos capitais nacionais e internacionais.

Temos avançado na desestatização, com a abertura de monopólios e a privatização, com as cautelas que ela requer. Afinal, como disse o presidente Fernando Henrique Cardoso em sua recente viagem ao Japão, não somos um pequeno país que está privatizando uma linha aérea ou dois ou três pequenos bancos provinciais. Estamos falando de empresas de grande porte, que necessitam de capitais privados, mas que constituem um importante patrimônio público com grande incidência sobre o sistema produtivo do país. O interesse que essas empresas geram constitui, sem dúvida, um trunfo em nossa relação com nossos parceiros no exterior.

Alguns elementos definidores da nossa política externa

Com esse panorama interno e internacional, torna-se mais fácil compreender as linhas-mestras da diplomacia que o governo Fernando Henrique Cardoso vem implementando nestes quinze meses.

Não quero buscar um rótulo que designe essa política externa, mas sim caracterizá-la pelos seus elementos definidores centrais. Não andamos atrás de *slogans*, mas sim de resultados.

Nossa diplomacia é universalista e não excludente. Essa é uma característica que deriva da própria inserção internacional do Brasil, um país com relações equilibradas entre quatro grandes polos – a Europa, a América do Norte, a América Latina e a Ásia. Buscamos reforçar ou criar parcerias com base em interesses concretos e naturais, no seu impacto no nosso nível de atividade econômica, e no seu papel na configuração de uma rede de presença internacional do Brasil. Queremos estender essas parcerias em

todas as áreas do globo, em especial naquelas que mostram maior dinamismo, como a Ásia, a última região em que nos restam amplos espaços a explorar – a última grande fronteira da nossa diplomacia.

Não há elementos ideológicos que presidam a busca dessas parcerias. Com princípios, mas com pragmatismo, buscamos as oportunidades onde elas existam. E não há, na concepção brasileira, razão para privilegiar um ou outro relacionamento externo, um ou outro foro internacional ou agrupamento regional ou temático, em prejuízo ou detrimento de outros.

Os limites de nossa ação diplomática serão os limites dos nossos próprios recursos. Sua principal baliza é o princípio de que é importante para o Brasil assumir, nas suas relações com o resto do mundo, um lugar condizente com as suas dimensões e com as suas características de grande país em desenvolvimento.

Traduzindo em termos práticos relativos ao ano de 1996, isso quer dizer que a diplomacia brasileira é um instrumento a serviço da estabilização da economia brasileira, da melhoria do nosso acesso a mercados, a investimentos e a tecnologias, e da ampliação da nossa presença nos mecanismos decisórios internacionais que lidem com assuntos políticos ou econômicos que nos digam respeito.

Para isso, estamos fazendo os ajustes necessários em nossa ação. Ampliamos nossa reflexão e, embora conscientes da importância do nosso patrimônio diplomático, estamos evitando, a todo custo, ações reflexas, atitudes mecânicas e pré-concebidas e dogmatismos que são *in limine* incompatíveis com as mudanças que caracterizam o mundo e o nosso próprio país.

Por fim, nossa diplomacia é ativa, não reativa, como corresponde a um país que tem interesses concretos a promover nos mais variados âmbitos da política internacional. Repudiamos toda falsa cautela e todo principismo abstrato que justificam a inação e podem ser

responsáveis por perdermos espaço na cena internacional e tempo nos movimentos estratégicos que se impõem.

Estamos empenhados em consolidar e estender o Mercosul, hoje um parceiro internacional respeitado e procurado e uma espécie de segunda dimensão da nossa projeção internacional graças à força econômica e comercial – portanto, política – que nos acrescenta. O recém-firmado acordo com o Chile reflete o acerto dessa estratégia.

Não queremos chegar tarde às áreas novas que se reincorporam ao convívio internacional, e por isso estamos fazendo uma política ativa na África Austral e no Oriente Médio; erigimos em prioridade concreta as nossas parcerias com os países da ASEAN, possivelmente o núcleo de países que mais cresce no mundo, e atualizamos a nossa relação com a China, a Índia e o Japão; estamos participando com interesse e espírito aberto e construtivo dos debates em torno da reforma das Nações Unidas; e temos estado ativos no seguimento da Cúpula de Miami, preocupados em dar um curso positivo, construtivo e realista ao processo de integração hemisférica a partir dos arranjos sub-regionais. Estamos envolvidos também em um processo paralelo de criação de uma área de livre comércio com a União Europeia, a fim de manter o perfil equilibrado do comércio exterior do Mercosul.

Algumas áreas de atuação

São muitos os exemplos de ações que temos promovido para tornar palpáveis essas diretrizes. Um ano e meio de política externa particularmente ativa já são suficientes para mostrar o grau em que praticamos a dialética que se consagrou na nossa história diplomática: a renovação combinada com a continuidade.

Insistindo no fato de que a lista sucinta que apresento a seguir é exemplificativa e não exclui outras áreas de atuação e prioridades

da nossa política externa (como a própria União Europeia, que só mencionarei de passagem), gostaria de encaminhar-me para o final mencionando alguns desses exemplos da nossa atuação diplomática mais recente.

Diplomacia presidencial

A diplomacia promove os interesses do país no exterior através de diversos meios – as nossas embaixadas, as missões especiais, as viagens do chanceler e outros altos funcionários, as missões empresariais e, evidentemente, as viagens presidenciais. Não são instrumentos que se excluam; ao contrário, completam-se, no desempenho de uma tarefa cada vez mais complexa, em um mundo competitivo em que os países investem pesadamente na promoção dos seus interesses no exterior.

As viagens internacionais do presidente Fernando Henrique Cardoso não são apenas o exercício, pelo Brasil, da diplomacia de chefes de Estado e governo, característica das relações internacionais nas últimas décadas e uma prática hoje comum entre os Estados. Elas traduzem também uma estratégia deliberada de nos valermos do instrumento dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença externa brasileira no mundo. Essa atualização se faz ainda mais necessária se pensamos nos desenvolvimentos positivos que o Brasil vem tendo e que é preciso apresentar à comunidade internacional.

O programa de viagens presidenciais é coerente com as prioridades da política externa do governo. Com sentido de equilíbrio e de abrangência, vamos cobrindo o universo das relações exteriores do Brasil em termos de parcerias importantes – na América do Sul, na América do Norte, na Europa e na Ásia, futuramente na África e no Oriente Médio.

Os resultados que temos colhido são, na minha avaliação, os mais favoráveis possíveis. Basta citar os países visitados pelo presidente nestes quinze meses para se ter uma ideia da importância desse projeto de diplomacia presidencial. Chile, Estados Unidos, Portugal, Alemanha, Bélgica e União Europeia, China, Malásia, Índia, México, Japão, Argentina e França, sem contar as posses presidenciais e reuniões multilaterais de cúpula em que temos estado ativamente presentes. O Brasil hoje é respeitado e olhado com interesse no exterior não apenas porque temos uma nova realidade política e econômica aqui dentro, mas porque temos sabido promover essa realidade junto aos nossos principais parceiros valendo-nos da habilidade, da experiência e do interesse diplomático do presidente da República.

A diplomacia presidencial é um instrumento útil para a nossa política externa. Ao utilizá-lo, não estamos inovando, mas apenas seguindo uma tendência mundial em um sistema internacional competitivo e no qual os grandes interesses e as grandes questões que afetam os países devem ser tratados sem timidez, com toda a nossa capacidade.

Proteção aos nacionais brasileiros no exterior

Talvez o dado mais novo para a diplomacia brasileira nestes últimos tempos seja o da imigração brasileira ao exterior. Em países fronteiriços ou em países desenvolvidos, o contingente de brasileiros que vive temporariamente ou em bases mais definitivas no exterior aumentou geometricamente, alcançando hoje perto de 2 milhões de cidadãos. A eles se agrega um número crescente de turistas, estudantes e empresários, levados ao exterior pela estabilidade da moeda brasileira e pelas oportunidades que se abrem fora do país.

A proteção ao nacional no exterior é tradicionalmente uma das atribuições básicas da diplomacia, ao lado da representação,

da negociação e da informação. Para a diplomacia brasileira, nunca houve uma situação comparável. Os desafios que se abrem para nós são imensos. Além da demanda por serviços cartoriais prestados pela rede consular, aumentam as necessidades de apoio consular a brasileiros e de incentivo à organização das comunidades brasileiras fora do país. Temos respondido a esses novos desafios através do fortalecimento da nossa rede consular e de fórmulas criativas, como os consulados itinerantes, as cartilhas consulares e os conselhos de cidadãos – formas de levar ao cidadão brasileiro no exterior a presença do Estado brasileiro e os serviços e a participação a que esse cidadão tem pleno direito.

União Europeia

A Europa tem sido tradicionalmente, em conjunto, o mais importante parceiro econômico e comercial do Brasil, responsável por cerca de 30 por cento do nosso comércio exterior e por algumas das mais importantes parcerias individuais do Brasil no mundo, como é o caso da Alemanha, da Grã-Bretanha, da França e da Itália. Embora a Europa tenha perdido algo de sua posição relativa no comércio exterior brasileiro e nos investimentos no Brasil, ela constitui uma das bases do equilíbrio que caracteriza nossa inserção no mundo. Nosso interesse é manter e reforçar esse equilíbrio, inclusive porque estão em curso iniciativas, como a projetada integração hemisférica, que poderão incrementar em muito as relações comerciais e financeiras entre o Brasil e o continente americano.

Esse é um dos fundamentos da política europeia que temos seguido e que encontra seu melhor exemplo na viagem presidencial à Alemanha, em setembro de 1995, e na visita à França, agora em maio. Outras iniciativas semelhantes obedecem à preocupação de manter a Europa como grande parceiro econômico, comercial e tecnológico do Brasil. Entre elas, ressalta o nosso compromisso

firme com progressos nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia, ao amparo do recém-assinado Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional, com vistas a criar futuramente uma área de livre comércio entre os dois agrupamentos regionais.

Temos defendido enfaticamente a necessidade de dar caráter operacional ao Acordo, iniciando um mapeamento e um inventário das áreas e questões que deverão ser cobertas pelas negociações. Nosso objetivo é criar um processo paralelo de negociação entre a integração hemisférica e a aproximação União Europeia-Mercosul. Nosso interesse, como já disse, é evitar que os progressos que já temos feito na ALCA – Área de Livre Comércio das Américas – possam de alguma forma alterar em nosso desfavor a situação de relativo equilíbrio do nosso comércio internacional, retirando da Europa a condição de nosso principal parceiro comercial, desviando correntes de comércio e concentrando no Hemisfério a maior parte das nossas relações econômicas externas.

Estados Unidos

Mesmo tendo em conta a perda relativa do poder econômico e político norte-americano ao longo dos últimos 50 anos, as relações com os Estados Unidos continuam sendo um dos paradigmas da política externa brasileira desde que o barão do Rio Branco, no início do século, operou a mudança no principal eixo de relacionamento internacional do país, movendo-o de Londres para Washington. Os EUA são o principal parceiro individual do Brasil e hoje a única potência com real capacidade política e estratégica global. A importância do diálogo político e do intercâmbio econômico-comercial e tecnológico com os Estados Unidos é patente para o Brasil. Ao mesmo tempo, cresce a consciência de que esse interesse é uma via de duas mãos, a ser trilhada na base do respeito e com uma abordagem construtiva e positiva.

A visita presidencial aos Estados Unidos, em abril de 1995, serviu ao propósito de redimensionar essa parceria tradicional do Brasil, valendo-se dos novos elementos de que dispomos no cenário interno brasileiro: a estabilização, a abertura econômica, as reformas, o crescimento, a consolidação da nossa credibilidade. Ampliamos e avançamos nossa agenda com os Estados Unidos, uma agenda afirmativa, que mostra o compromisso dos dois governos de trabalhar ativamente pelo fortalecimento do intercâmbio e pela solução das diferenças que naturalmente aparecem em um relacionamento da densidade e complexidade do nosso.

Posso dizer hoje com muita tranquilidade que possivelmente nunca, desde a Segunda Guerra, foram tão boas e equilibradas as relações Brasil-Estados Unidos. Com os Estados Unidos, temos tido um diálogo maduro e franco sobre temas de interesse comum ou iniciativas conjuntas: as relações comerciais bilaterais, a integração hemisférica, a reforma das Nações Unidas. Graças, em grande medida, aos enormes avanços que fizemos no Brasil, a relação com os Estados Unidos se encontra hoje livre de grandes diferendos. Nossa agenda, mais do que positiva, é afirmativa, no sentido de que existe uma preocupação constante em construir sobre os aspectos positivos que vão compondo o universo das relações.

Ainda assim, temos defendido de maneira firme que os Estados Unidos reciproquem as oportunidades comerciais e de investimentos que têm tido no Brasil, graças à abertura econômica, à ampliação do nosso mercado e à desestatização, promovendo o levantamento de barreiras protecionistas que continuam a afetar alguns importantes produtos da nossa pauta de exportação para aquele país.

Mercosul

O Mercosul é talvez, hoje, a síntese do que tradicionalmente foi o nosso outro paradigma diplomático no campo das relações

bilaterais: os países do Prata. Mais do que síntese, o Mercosul é também um símbolo do grande avanço qualitativo que essas relações tiveram a partir da década de 1980, quando o signo da cooperação e da parceria completa substituiu definitivamente o signo da competição nas relações entre os dois maiores sócios do empreendimento, a Argentina e o Brasil.

O Mercosul é área prioritária da política externa brasileira. Mais do que isso, já se consolidou como um instrumento de política econômica para cada um dos seus Estados-membros. Com sentido de realismo e pragmatismo e tendo em vista os interesses da estabilização brasileira para a própria consolidação do Mercosul, procuramos adaptar a iniciativa aos imperativos que podem derivar de conjunturas macroeconômicas adversas ou potencialmente arriscadas para os Estados-membros, e creio que temos tido grande êxito.

Continuamos a trabalhar pela consolidação da União Aduaneira e a promover as bases para um relacionamento mais amplo entre o Mercosul e outros países ou grupos de países. Começamos com a União Europeia, através do acordo de cooperação econômica firmado em dezembro último em Madrid. A intenção é chegarmos a um acordo de livre comércio entre as duas regiões, que fortaleça, do nosso ponto de vista, o equilíbrio relativo do comércio exterior dos quatro países que integram a nossa união aduaneira.

Estamos atuando também no sentido de chegar a acordos de liberalização comercial entre o Mercosul e outros países da nossa região, começando pelo Chile, que acaba de assinar um acordo 4+1, e seguindo com a Bolívia e a Venezuela. Pouco a pouco, o Mercosul vai completando o seu caráter de nova grande realidade econômica e política na América do Sul – um dos núcleos a partir dos quais será possível ampliar a integração hemisférica.

Firmemente apoiado no caráter democrático dos países que o compõem, o Mercosul firma-se como um parceiro internacional e como um importante reforço à identidade e à projeção externa dos países que o compõem. E, convém não esquecer, o Mercosul tem tido um impacto impressionante sobre o comércio entre os seus quatro integrantes, que se multiplicou por quatro nos últimos cinco anos, e sobre o comércio internacional da nossa união aduaneira, que dobrou nesse mesmo período.

América Latina

Estamos ampliando a nossa parceria com nossos vizinhos latino-americanos, dando ênfase à interconexão física e à cooperação fronteiriça com esses países, respondendo a um interesse concreto cada vez maior dos agentes econômicos e das populações que negociam através de nossas fronteiras.

A América Latina volta a ocupar hoje, com vantagens, o lugar de destaque que teve em nosso comércio exterior no final dos anos 1970 e início dos 1980; hoje, esse comércio é maior ainda, mais diversificado e mais equilibrado, e participa com perfil elevado tanto na geração de atividade econômica no Brasil quanto no suprimento de bens de consumo e matérias-primas para a nossa economia.

Um dado a reter é que hoje a Argentina já é o nosso primeiro fornecedor de petróleo, com uma média de 135 mil barris diários neste primeiro semestre, o que revela uma alteração substancial em nosso esquema de fornecimentos de petróleo. As visitas presidenciais ao Chile e à Venezuela, em 1995, ao México, em fevereiro último, e à Argentina, em abril, respondem a essa diretriz de intensificar ainda mais o intercâmbio e a cooperação bilaterais com países da nossa região.

Em nossa região, a dimensão multilateral, de integração no âmbito do Mercosul, não substitui nem exclui a dimensão dos relacionamentos bilaterais com todos e cada um dos países latino-americanos – inclusive, individualmente, com os nossos três sócios do Mercosul. A dimensão bilateral e a dimensão multilateral se integram perfeitamente, fortalecendo-se mutuamente e contribuindo para que a América Latina consolide a sua posição como um dos quatro grandes blocos de relacionamento externo do Brasil, ao lado do Nafta, da União Europeia e da Ásia.

Integração hemisférica

O Brasil tem participado das reuniões de seguimento da Cúpula das Américas animado do mesmo espírito construtivo que orientou a nossa participação em Miami, em dezembro de 1994. Nosso compromisso com o processo iniciado em Miami é firme.

Para nós, fortalecer as relações interamericanas sobre a base de um expressivo crescimento do comércio e dos fluxos de investimentos intrarregionais constitui um instrumento insubstituível no marco mais amplo de uma melhor inserção da economia brasileira na economia internacional.

A realidade de que estamos partindo é complexa, mas extremamente favorável. A Organização Mundial do Comércio nos dá uma estrutura de regulação e liberalização do comércio já em pleno funcionamento e em processo de aperfeiçoamento. Os arranjos sub-regionais de integração ou liberalização do comércio já são importantes focos de interação econômica. No continente, a liberdade econômica e a abertura competitiva ao exterior consolidam-se como forças propulsoras do desenvolvimento econômico e do progresso social.

Mas essa realidade complexa que nos permite ser otimistas sobre a integração hemisférica aconselha-nos uma abordagem

cuidadosa do processo. Queremos evitar expectativas irrealistas ou temores que possam ser nocivos ao processo a mais longo prazo. Queremos ir com cautela e sentido de responsabilidade em áreas onde não existe consenso ou onde o consenso será alcançado passando necessariamente pela OMC e pelos arranjos regionais. E queremos estar certos de que os processos unilaterais de abertura e reforma econômica, que têm sido a dominante na nossa região, estão se consolidando.

Em suma, queremos evitar uma exposição precoce e descontrolada da economia brasileira e um segundo choque de abertura competitiva ao exterior – e a economias muito mais produtivas do que a nossa, como a canadense e a norte-americana – antes de que se consolidem as adaptações e aperfeiçoamentos impostos pelo primeiro choque. Afinal, de 1990 para cá, fizemos uma ampla abertura comercial em três níveis – unilateral, regional, no âmbito do Mercosul, e internacional, no âmbito dos acordos da Organização Mundial do Comércio. E muitas vezes essa abertura não encontrou reciprocidade na eliminação de barreiras protecionistas que dificultam o acesso de produtos brasileiros os mais variados ao mercado norte-americano.

Em nossa visão, não há atalhos para chegar a um objetivo da magnitude da área de livre comércio das Américas. Queremos garantir que a obra que realizaremos trará a marca da permanência e do interesse consensual de todos os países participantes e, dentro de cada país, dos seus agentes econômicos.

África

Na África, estamos redimensionando nossa presença e adequando-a à nossa capacidade diplomática. Apostamos fortemente na pacificação e na reconstrução de Angola e Moçambique, que têm todo o potencial para serem dois dos nossos mais importantes parceiros no mundo em desenvolvimento. Esse é o sentido da nossa

participação na UNAVEM-III, a Força de Paz das Nações Unidas que ali conta com mais de 1.100 soldados brasileiros – nossa maior força militar fora do país desde a Segunda Guerra.

Estamos também repensando nosso relacionamento com a África do Sul, país que surge, com a sua democratização, como um dos polos mais dinâmicos de desenvolvimento no Hemisfério Sul, além de ser o foco da atenção quase universal pelas suas potencialidades e pelo seu vigor econômico, ampliado com o fim do embargo e a volta dos investimentos. Esses exemplos falam de uma nova perspectiva que se abre para o Brasil na África, que volta a figurar no horizonte das nossas prioridades graças a uma feliz combinação de fatores internos brasileiros com progressos sensíveis no cenário africano.

Oriente Médio

Também no Oriente Médio estamos reequilibrando nossa presença, a partir da própria evolução do processo de paz que tenta pôr fim a um conflito que por décadas assolou a região e virtualmente subtraiu-a ao convívio internacional e aos esforços pelo desenvolvimento. Embora conturbado por atos de oposição violenta e pelas complexidades próprias de um intrincado mecanismo negociador, que coloca em presença muitos interesses e visões conflitantes e mesmo opostos e sobre o qual ainda incidem as alterações na política interna dos países da região, o processo de paz no Oriente Médio merece o apoio imparcial e decidido da comunidade internacional e o Brasil não poderia agir diferentemente. Estamos atentos às oportunidades que a região vem produzindo e ao efeito multiplicador que cada etapa do processo de paz vem tendo sobre essas oportunidades.

Ásia-Pacífico

Na Ásia, estamos reforçando nossa presença diplomática, equipando melhor algumas embaixadas em países dinâmicos, definindo uma agenda e pondo em prática uma ampla iniciativa de diplomacia presidencial, que começou, em dezembro de 1995, com a visita à China e à Malásia, dois casos de sucesso na revolução econômica mais recente que transforma a região da Ásia-Pacífico no polo mais dinâmico da economia mundial nos anos 1990. Essa iniciativa prosseguiu em janeiro com a visita à Índia, devida há mais de duas décadas e voltada a colocar virtualmente a Índia na tela dos nossos interesses e das nossas boas parcerias na região. E completamos a primeira fase dessa diplomacia asiática com a visita ao Japão, que sinalizou a retomada da relação bilateral sobre uma nova base de confiança recíproca e com novos elementos a favorecer a relação. Os resultados foram apreciáveis, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista econômico.

MTCR e outros mecanismos regulatórios

Graças aos compromissos que assumiu e consolidou em matéria de controle de exportações de materiais e tecnologias sensíveis e de não proliferação de armas de destruição em massa, o Brasil foi admitido, em outubro último, no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis. A participação no MTCR foi resultado de um importante processo de coordenação interna do governo brasileiro e de atualização das nossas posições em face de desenvolvimentos internacionais importantes. Percebendo o desinteresse de manter uma posição principista contrária ao caráter restrito do MTCR em matéria de participação, o Brasil passou a ver no regime uma garantia de acesso a tecnologias indispensáveis ao desenvolvimento do seu programa espacial.

Não abrimos mão do nosso programa; ao contrário, ele se mantém absolutamente intacto dentro de suas características de programa pacífico controlado por uma agência civil, a Agência Espacial Brasileira, e já começa a colher os benefícios da nossa adesão ao MTCR na forma do interesse desimpedido de grandes empresas em participar e da possibilidade de ter facilitado o acesso a tecnologias e componentes que ainda não temos condições de desenvolver internamente.

Essa mesma abordagem pragmática nos orientou em nossa adesão ao Grupo de Supridores Nucleares, formalizada no dia 23 de abril, na reunião de Buenos Aires. Reconhecendo nossa condição objetiva de supridor, estamos assumindo as responsabilidades internacionais inerentes a essa condição e garantir aos nossos parceiros que nós nos pautamos por regras estritas em matéria de comércio de bens e insumos da área nuclear. Trata-se de mais uma credencial em nossa atuação na área de desarmamento e não proliferação, que ao mesmo tempo facilita o nosso acesso a tecnologias e fortalece a credibilidade geral do país – uma moeda particularmente apreciada nas relações internacionais de hoje.

Conselho de Segurança

Finalmente, para encerrar esta lista exemplificativa, temos procurado influir positivamente nas discussões em torno da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, defendendo a tese de que a melhoria da eficácia do órgão, para cumprir o papel renovado que lhe cabe no sistema internacional pós-Guerra Fria, depende do aumento da sua legitimidade internacional e da sua representatividade – o que se traduz em um aumento criterioso de membros permanentes e não permanentes.

Sem nos mobilizarmos em uma campanha por uma candidatura a membro permanente, temos deixado claro que defendemos uma reforma do Conselho nesses moldes e que estamos

dispostos a colaborar em um Conselho ampliado, se formos chamados a fazê-lo. Mais uma vez, convém que se reafirme: não se trata de um pleito ou de uma candidatura. Não se trata tampouco de uma iniciativa de busca de prestígio e liderança. E muito menos estamos subordinando qualquer interesse da nossa política externa em geral ou da intensa teia de relacionamentos com nossos parceiros em todo o mundo a esse objetivo. Fazemos, isso sim, uma defesa sincera da necessidade de reformar as Nações Unidas, até como signo de sua vitalidade, ao iniciar-se seu segundo meio século de existência em um ambiente internacional inteiramente diverso daquele que lhe deu origem.

Conclusão

Esta é, em grandes linhas, a diplomacia que nós procuramos empreender. Espero ter deixado claro a forma como ela pretende – e só pode ser – uma resposta coesa e coerente a esse duplo jogo de forças, as que movem o cenário internacional e as que nos movem como Estado soberano em busca da sua realização como nação.

Ainda é cedo para anteciparmos resultados ou para julgarmos se estamos no melhor caminho. Para esse exercício, a participação da sociedade brasileira, através do mundo acadêmico, do Congresso, dos partidos, das associações de classe, dos sindicatos, das organizações não governamentais temáticas, é essencial e insubstituível.

O voto de confiança que pedimos à sociedade brasileira para a política externa que implementamos é sua participação, seu interesse, seu julgamento crítico construtivo. O Itamaraty não inventa interesses nem define prioridades, ele apenas cumpre um mandato.

Esse é o verdadeiro sentido da política externa em uma sociedade democrática.

As Instituições de reflexão e formação de quadros, como a Escola Superior de Guerra, têm um papel importante na identificação serena e objetiva de muitos desses interesses. Por isso, o diálogo entre o Itamaraty e os estagiários da Escola Superior de Guerra é importante para nós. É nesse intercâmbio de ideias e informações que o Itamaraty também se baseia para encontrar seu sentido maior: fazer com que a política externa realize o instrumento de defesa e projeção de uma nação independente, soberana e, por isso mesmo, apta a lidar com a história não como seu objetivo, mas para fazê-la acontecer.

Quero agora agradecer o interesse dos senhores e colocar-me à sua disposição para aprofundar, em debate, quaisquer dos pontos desta exposição ou outros que, pelas óbvias limitações de tempo, vi-me forçado a não tocar.

Muito obrigado.

A POLÍTICA DE DEFESA DE UM PAÍS PACÍFICO (2012)

*Celso Luiz Nunes Amorim**

É com grande satisfação que venho ministrar aula magna para plateia tão qualificada.

Gostaria de abordar uma questão que creio dizer respeito, de diferentes maneiras, à reflexão desenvolvida pelas senhoras e pelos senhores neste momento de suas carreiras: que política de defesa deve adotar um país democrático com as características do Brasil, que se orgulha de seu passado e presente pacíficos, mas que, como a sexta ou quinta maior economia do mundo, enfrentará desafios de toda ordem? A resposta a essa indagação deve levar em consideração os anseios de nossa sociedade e as lições de nossa história.

Começo pelas lições que a trajetória do país oferece para sua inserção internacional contemporânea. Embora qualquer política de defesa no mundo de hoje deva lidar com as chamadas novas ameaças, é um fato indiscutível que sua atenção primária está posta nas relações entre Estados. A guerra de todos contra todos de que falava Thomas Hobbes não corresponde à realidade internacional atual. A paz perpétua que propôs Immanuel Kant tampouco pôde

* Celso Luiz Nunes Amorim (Santos/SP, 1942). Ministro das Relações Exteriores nos governos Itamar Franco (1993-94) e Lula (2003-10). Ministro da Defesa no governo Dilma (2011-14).

ver sua promessa realizada, em que pese ao estabelecimento de instituições internacionais, algumas criadas especificamente com este fim.

As relações entre os Estados são caracterizadas por um misto de cooperação e de conflito em gradações diversas. Como felizmente não vivemos em tempo de guerra aberta e generalizada, analisarei nossa política de defesa do ângulo da dinâmica entre cooperação e dissuasão.

Um problema fundamental para a segurança de qualquer Estado, particularmente para aqueles cujo território se caracteriza pela continentalidade, é a definição de suas fronteiras. No Brasil, a habilidade de homens como o barão do Rio Branco – justamente cultuado nas instituições militares –, somada ao próprio peso específico do país na América do Sul, assegurou que esse enorme desafio fosse enfrentado pela negociação e pelo recurso a outros meios pacíficos.

Essa realidade repercute até os dias de hoje: seguro em suas fronteiras, o país pôde dedicar-se prioritariamente às tarefas do desenvolvimento e, com mais ardor recentemente, ao imperativo de reduzir a desigualdade e erradicar a pobreza.

Costuma-se dar o nome de poder brando (ou *soft power*) à capacidade persuasiva, negociadora e de irradiação de valores que, no caso do Brasil, tem produzido ganhos concretos. Ao poder brando estariam associados outros atributos como a simpatia do povo brasileiro, sua tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países. Muitas dessas qualidades derivam diretamente da miscigenação de que tanto nos orgulhamos. Esse poder brando se refletiria também na abertura à cooperação, sempre preferida, no nosso relacionamento externo, às fórmulas impositivas ou

intimidatórias. Cada vez mais, essa cooperação tem ocorrido também na área da defesa.

Temos aqui esboçada uma resposta preliminar à pergunta que propus: um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas.

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro "cinturão de boa vontade", que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento.

Isso, de fato, já está ocorrendo. O Brasil deseja construir em seu entorno uma "comunidade de segurança", no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável.

A criação de um ambiente de paz e cooperação na América do Sul progrediu muito nos últimos anos. As raízes desse processo encontram-se em fatos como a construção de confiança estratégica entre seus maiores países e o avanço de um ambicioso processo de integração.

O fortalecimento da relação do Brasil com a Argentina, especialmente no último quarto de século, proporcionou não apenas ganhos econômicos e comerciais notáveis para os sócios do Mercosul – bloco que hoje é nosso maior parceiro depois da China -, mas também o aumento tangível da segurança regional, por meio de iniciativas como a Agência Brasileiro-Argentina de

Contabilidade e Controle de materiais nucleares, a ABACC, que sepultou de vez rivalidades históricas.

A Unasul, com seu Conselho de Defesa, representou outro salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa. O plano do Conselho para 2012 prevê quatro eixos temáticos: política de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa; e formação e capacitação.

Um conjunto de iniciativas no âmbito bilateral complementa e amplia a cooperação do Brasil com os países da América do Sul. Com a Argentina, a pauta envolve exercícios combinados e projetos de cooperação industrial. Com o Chile, temos uma bem-sucedida parceria na missão de paz no Haiti (como é o caso também com Paraguai e Uruguai, entre outros). Argentina e Chile prestaram inestimável assistência logística ao Brasil no trágico acidente que se abateu sobre a Estação Antártica comandante Ferraz e vitimou dois bravos tenentes da Marinha.

Temos buscado sistematicamente formas de aprimorar o trabalho conjunto na região amazônica. Todos os nossos vizinhos – da Amazônia ao Prata – foram convidados a enviar observadores às Operações Ágata, nas nossas fronteiras, três das quais ocorreram em 2011. Outras três estão previstas para 2012.

Cito um ou dois casos concretos de atividades cooperativas. As Marinhas de Brasil e Peru, com a participação da Emgepron e do Serviço Industrial da Marinha do Peru, estão negociando um acordo sobre a modernização de meios navais daquela nação amiga. Recentemente, firmamos com a Colômbia a criação da Comissão Binacional Fronteiriça, a Combifron, um mecanismo para troca de informações sobre temas de interesse para a segurança dos dois países.

A construção do avião cargueiro-reabastecedor KC-390, projeto que reúne Brasil e Argentina (além de Portugal e República Tcheca), podendo ainda ter a Colômbia como parceira – e quem

sabe outros países –, demonstra os benefícios da cooperação entre as indústrias de defesa regionais e inter-regionais.

Recordo também o exercício Cruzex, que envolve principalmente forças aéreas da América do Sul. Buscamos ainda aprimorar parcerias na área de ensino: em 2012, a Escola Superior de Guerra realizará o 1° Curso Avançado de Defesa destinado a capacitar civis e militares dos países das nações sul-americanas, com o objetivo, entre outros, de desenvolver o pensamento sul-americano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração.

Para além desses esforços, pretendemos revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), que congrega os países da costa atlântica da África e da América do Sul, bem como os insulares. Nesse foro, criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986 – e cuja 7ª reunião ministerial deve ocorrer em breve no Uruguai –, nossos países têm a oportunidade de aprofundar a cooperação econômica, científica e ambiental sob a égide do uso pacífico dos oceanos. Sobretudo, os membros da Zopacas querem um Atlântico Sul livre de armas nucleares.

Temos buscado incrementar a cooperação bilateral com nossos parceiros africanos, visando não somente ao comércio, mas também à cooperação técnica e ao desenvolvimento tecnológico. Recordo a histórica cooperação com a Namíbia, cuja força naval foi praticamente formada pela Marinha do Brasil. Dessa cooperação foi-me dado viver, ainda que de longe, como secretário-geral do Itamaraty, episódio muito simbólico: a saída, da baía de Walvis, da última belonave da África do Sul do apartheid e a chegada simultânea de uma fragata brasileira (a fragata Niterói, se não estou enganado). É um exemplo da substituição da subordinação pela cooperação.

A recente reunião de ministros de Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa demonstrou as amplas possibilidades

da cooperação entre as oito nações, de que são exemplo as operações Felino, exercícios conjuntos dos nossos exércitos.

A contribuição que o Brasil puder dar à reforma do Exército da Guiné-Bissau não só é importante para a estabilidade daquele país; ela terá reflexos na nossa própria segurança, dificultando o tráfico de drogas.

Temos hoje aqui o ministro da Defesa de Cabo Verde, país que ocupa posição estratégica entre a América do Sul, a África e a Europa. De novo: a cooperação que pudermos prestar a Cabo Verde, principalmente no que toca à vigilância do seu entorno marítimo, não será apenas um gesto de solidariedade com um país irmão; atenderá ao nosso próprio interesse em combater a criminalidade e a pirataria em áreas não muito distantes das nossas águas jurisdicionais.

Por meio do foro Ibas, que reúne Brasil, África do Sul e Índia, também temos procurado avançar ações coordenadas, tais como as manobras navais Ibas-mar. O Brasil está construindo, junto com a África do Sul, um míssil ar-ar de quinta geração, o A-Darter. Em minha recente viagem à Índia, pude constatar grandes possibilidades de cooperação bilateral: menciono o projeto do 145 da Embraer com radar indiano, que já é quase um projeto comum. As áreas de defesa eletrônica e de construção de embarcações, especialmente de submarinos e porta-aviões, abrem outras possibilidades de intercâmbio entre essas duas grandes democracias do mundo em desenvolvimento.

Naturalmente, são possibilidades que ainda têm que ser testadas, mas que não devemos desprezar.

Do ponto de vista estratégico, também temos que dar atenção crescente a foros de grande presença econômica e política como o BRICS, cujas potencialidades na área de defesa ainda não foram exploradas.

Devemos ressaltar, igualmente, a expressiva cooperação com países no mundo desenvolvido. Com a França, temos uma parceria estratégica em defesa assentada na transferência de tecnologia, de que é emblema o programa de construção de submarinos convencionais e nucleares. Desejamos ver florescer ainda mais nossas relações de defesa com outros parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, com quem temos cooperação vasta e multifacetada.

É mister reconhecer a existência de percalços no passado recente. Confiamos em que o aprofundamento do diálogo nos permitirá avançar na direção certa.

No plano global da cooperação, o Brasil destaca-se como um importante contribuinte de tropas para missões de paz das Nações Unidas nas últimas décadas. Neste momento, lideramos o componente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a Minustah.

Aproximando-se o oitavo ano da presença brasileira naquele país, começamos a diminuir nosso contingente ao nível anterior ao terremoto de 2010. É essencial termos consciência de que não devemos perpetuar nossa presença no Haiti. Devemos contribuir para que o Haiti recobre progressivamente a competência para gerir seu próprio destino, com democracia e prosperidade.

A participação da fragata União como capitânia da Força Tarefa Marítima do contingente das Nações Unidas no Líbano, a Unifil, sublinha a diversidade de nossa contribuição à causa da paz e da segurança. Todas essas dimensões da cooperação formam um componente expressivo de nossa política de defesa e condizem com nossa identidade democrática e com nossas tradições pacíficas.

Ao expandir nosso poder brando por meio da cooperação, a política de defesa coincide com a política externa na promoção de um ordenamento global que favoreça o entendimento em

detrimento do conflito. Mas não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais.

***

Vivemos um momento de transição no sistema internacional. O esgotamento da unipolaridade e a crescente tendência à multipolaridade neste início de século não sinalizam necessariamente a prevalência de relações internacionais pacíficas. Decerto, o maior equilíbrio (ou menor desequilíbrio) de poder favorecido por essa nova circunstância corresponde a um princípio de "grande sabedoria e prudência", recomendado pelo filósofo do século dezoito David Hume em seu clássico ensaio sobre o tema.

Em tese, a ocorrência de maior equilíbrio de poder, característica da multipolaridade, dificulta a criação de hegemonias e cria novas oportunidades de projeção de vários países, entre os quais o Brasil, no cenário internacional. Mas a multipolaridade não garante, em si mesma, a paz. Isso fica evidente na natureza praticamente endêmica das conflagrações armadas do sistema europeu que se estendeu, com algumas interrupções, do Tratado de Westfália até a Primeira Guerra Mundial.

Na realidade mundial que se anuncia, ao Brasil interessa uma multipolaridade que, na falta de melhor termo, eu qualificaria de orgânica. Nela, normas gerais de conduta e instituições internacionais representativas, legítimas e efetivas devem regular a convivência entre os Estados e inibir os impulsos desagregadores decorrentes do unilateralismo e do abandono prematuro da via pacífica e diplomática para a solução de conflitos.

Um Conselho de Segurança reformado em sua composição e procedimentos, com novos membros permanentes, deve velar pelo emprego justificado, controlado, proporcional e parcimonioso da

força. Mas a política de defesa deve estar preparada para a hipótese de que o sistema de segurança coletivo baseado em normas venha a falhar, por uma razão ou por outra – como de resto tem ocorrido com indesejável frequência.

Essa é uma das razões pelas quais devemos "fortificar" nosso poder brando, tornando-o mais robusto. Por isso, nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores. A baixa percepção de ameaças imediatas não nos exime de seguir os conselhos da prudência.

Temos em conta o aumento do valor estratégico global dos ativos que conformam nosso patrimônio nacional e regional. O Brasil e, de forma mais ampla, a América do Sul, são grandes produtores de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possuímos extensas reservas de água potável em nossos rios e em nossos aquíferos. Temos enorme biodiversidade. E dispomos de vastos recursos minerais. As descobertas no pré-sal, localizadas na Amazônia Azul, elevam o Brasil a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural.

Vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional. Vemos que situações conflitivas continuam a produzir-se do Oriente Médio ao chifre da África e ao nordeste asiático. Nada garante que a rivalidade entre potências de fora de nossa região não tenha rebatimento em áreas de nosso direto interesse.

Forças Armadas bem-equipadas e adestradas protegerão nossos ativos contra ataques militares; serão imprescindíveis, também, para garantir nossa incolumidade diante de conflitos entre terceiros países, que podem nos afetar de diversas maneiras.

Um conceito essencial da Estratégia Nacional de Defesa é o de que a capacidade dissuasória do Brasil deve fazer com que o

hipotético adversário ou agressor reflita sobre as consequências de eventual ato hostil a nosso país. Deve ser evidente que toda e qualquer agressão – sob qualquer pretexto – terá um custo muito alto para quem a perpetrar. Repito: não vejo como um ato desse tipo possa partir de qualquer de nossos vizinhos sul-americanos ou mesmo latino-americanos.

Mas uma capacidade dissuasória crível em termos globais é crucial para evitar a concretização de hipóteses adversas. A inexistência dessa capacidade pode, ao invés de ajudar a construir a paz, ser fonte de instabilidade e conflito. O complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta. Uma não é sustentável sem a outra.

A esse postulado acrescentaria outro ainda mais singelo, mas por vezes desconsiderado: o de que a nossa defesa não é delegável.

***

O Brasil vive um novo ciclo de desenvolvimento, que conjuga crescimento econômico e inclusão social. Há hoje ampla compreensão de que a política de defesa torna esse ciclo ainda mais virtuoso. Cito as palavras da senhora presidenta da República, Dilma Rousseff, no almoço de confraternização com os oficiais-generais de nossas Forças Armadas em dezembro do ano passado:

> *Na caminhada para tornar o Brasil um país mais justo, mais desenvolvido e mais soberano, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas Brasileiras têm e terão um papel muito relevante. As nossas Forças Armadas serão parceiras inestimáveis na construção deste novo Brasil. Um Brasil forte, profissionalizado, com capacidade de criar e construir ciência, tecnologia e inovação exige forças armadas fortes, capazes de construir este país.*

Pesquisa do IPEA, divulgada em dezembro de 2011, revela que 70,3% dos brasileiros acreditam que os gastos com equipamentos militares devem aumentar, enquanto 88,4% aprovam o fomento à

indústria de defesa, seja pelo incentivo às empresas exclusivamente brasileiras, seja pelo incentivo às empresas compostas também por capital estrangeiro, com ênfase nas primeiras.

Essa preocupação com a base industrial de defesa brasileira conjuga-se à aspiração nacional ao desenvolvimento. O robustecimento da base industrial de defesa tem como consequência direta a geração de emprego, a capacitação nacional e o desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta. Um importante passo foi dado nas últimas semanas com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da medida provisória 544, que estabelece regras especiais para a compra e contratação de produtos, serviços e sistemas de defesa por parte do Estado brasileiro.

O mercado mundial de defesa movimenta US$ 1,5 trilhão por ano. A participação do Brasil nesse enorme mercado reduz-se atualmente a apenas US$ 1 bilhão. A MP 544, que em breve será sancionada como lei, permitirá que a indústria de defesa nacional tenha condições de competitividade internacional.

As parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar amplo espectro de capacitações e tecnologias sob domínio nacional. Não queremos ser meros compradores de bens e serviços.

A recomposição da capacidade operativa das Forças Armadas deve, assim, estar associada à busca de autonomia tecnológica e ao fortalecimento da indústria de defesa nacional. É esse o princípio que norteia a preparação do Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa, o Paed. O Paed representa a consolidação dos detalhados planos de articulação, equipamento e recuperação da capacidade operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O Paed permitirá que as três forças consolidem requisitos comuns para a aquisição de meios, ampliando a eficiência e diminuindo custos.

Dará, também, ao restante do governo e à sociedade transparência sobre como estão sendo empregados os recursos da Defesa – o que é vital em um Estado democrático.

De acordo com mensuração do Instituto Internacional de Pesquisas da Paz de Estocolmo, o SIPRI, o Brasil ocupa a décima posição na classificação mundial dos gastos de defesa em 2011. Do orçamento alocado para esse ano, de R$ 60,2 bilhões, cerca de 75% foram destinados a pessoal e encargos sociais. O custeio representou 13,2%, e o investimento, 10,6%.

É preciso esclarecer que, em um país de proporções continentais como o Brasil, é natural que o volume dos gastos em pessoal seja considerável; na verdade, quando se considera (em uma comparação dentre outras possíveis) que o efetivo total de nossas três Forças Armadas equivale aproximadamente à metade do efetivo de uma única força – o exército – da Turquia, percebe-se que esses números podem até mesmo ser modestos. A questão, portanto, está menos na distribuição dos gastos do que no nível de recursos destinados ao custeio e ao investimento nas Forças Armadas. Como se sabe, essas são variáveis-chave em um ambiente estratégico composto por equipamentos militares sujeitos a desgaste e, especialmente, à inovação tecnológica.

Conhecemos as dificuldades do momento econômico internacional e seus inevitáveis reflexos no Brasil. Tampouco ignoramos a indispensável prioridade da área social. Mas, para refletirmos sobre a escala adequada de participação dos gastos de defesa em relação ao produto interno bruto nacional, cumpre comparar o Brasil ao que poderíamos chamar – com toda a imprecisão e variação de condições geoestratégicas – seus "semelhantes" no cenário internacional: os países-membros do agrupamento BRICS. A média de gastos desses países é de 2,4% do PIB. Esta razão no Brasil foi, em 2011, um pouco menos de 1,5%.

Tomando-se por base os indicadores econômicos atuais, estima-se que o Paed, caso implementado, elevará a razão entre gasto de defesa e PIB para cerca de 2%, ou seja, um aumento de meio ponto percentual em relação ao nível corrente, ainda bem abaixo da média BRICS de 2,4%. Observe-se que o Paed é um plano indicativo, que não tem a força dos planos plurianuais e, muito menos, da lei orçamentária anual; mas será referência importante para ações de prazo tão longo como essas empreendidas para a Defesa.

Seria fastidioso referir-me a todos os projetos em cursos nas três Forças, sob a coordenação do Ministério da Defesa. Quero fazer uma menção especial a três deles, não necessariamente os maiores, mas de grande significado para a tecnologia nacional: a Corveta Barroso, o Blindado Guarani e os foguetes lançadores de sondas (futuramente lançadores de microssatélites). O que todos têm em comum é que não só sua construção, mas os respectivos projetos são brasileiros.

Outro princípio de nossas ações é o aumento da interoperabilidade das três Forças singulares, para que a cadeia de comando e controle da Defesa possua máxima eficiência. Quero registrar que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas vem trabalhado no aprimoramento do sistema militar de comando e controle (SISMC)2, de que é exemplo o teste realizado entre o sistema de planejamento operacional militar (SIPLOM) do MD e o sistema C2 (Comunicação e Controle) em combate do Exército, ocorrido durante a Operação Conjunta Atlântico II. Na mesma linha, as recentes operações de garantia da lei e da ordem e as operações Ágata são exemplos bem-sucedidos da interoperabilidade.

***

Meus comentários sobre a recuperação das forças armadas brasileiras limitaram-se, até aqui, a aspectos materiais. O sucesso

de nossa estratégia dissuasória, e também de nossas iniciativas de cooperação, depende de termos marinheiros, soldados e aviadores perfeitamente capacitados para o desempenho de suas missões.

Na mesma linha, a sociedade brasileira possui clara percepção da importância do papel desempenhado pelas Forças Armadas não só para a tarefa fundamental da defesa da pátria, mas, nos termos constitucionais, para atuação supletiva (mas, frequentemente decisiva) na garantia da lei e da ordem, como está ocorrendo aqui no Rio de Janeiro, no Complexo do Alemão.

Na democracia, o respeito que os militares devem ao poder civil é axiomático. Ao mesmo tempo, cabe às autoridades civis respeitar e valorizar o trabalho desenvolvido pelos militares, sobretudo o seu agudo senso de profissionalismo. O profissionalismo militar foi bem definido pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington como a conjugação de perícia, senso de responsabilidade e espírito de corpo – que não se confunde com o corporativismo, mas encerra a ideia de fazer parte de um conjunto que age de forma orgânica.

A sociedade e o Estado devem expressar o respeito e a valorização do profissionalismo dos militares por meio de ações que assegurem condições adequadas de trabalho e de vida. O atendimento a essa dupla necessidade está no cerne de qualquer política de defesa bem-sucedida.

O governo da Presidenta Dilma Rousseff, do qual me orgulho de participar, está plenamente consciente da importância de garantir uma vida digna à família militar, ao mesmo tempo em que trata de recuperar a capacidade operativa das forças armadas. Até porque, somente dessa forma, poderemos continuar a trabalhar pelo desenvolvimento de uma sociedade próspera, justa e solidária, ao abrigo de ameaças externas.

Muito obrigado.

Formato	15,5cm x 22,5cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel (capa)	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g
Fontes	Gentium Book Basic 20 (títulos) Gentium Book 14/15 (títulos) Chaparral Pro 11,5/15 (textos)

Este livro que os leitores têm à mão é uma amostra representativa da contribuição do Itamaraty à reflexão estratégica e ao diálogo e à cooperação que são a marca da relação entre diplomatas e militares. O barão do Rio Branco, aliás, foi quem inaugurou essa tradição de diálogo, cônscio que era da importância de forças armadas fortes, bem equipadas e profissionais para garantir a paz ao longo do tempo e para que a diplomacia pudesse triunfar. Em um discurso no Clube Militar, em 1911, o Patrono da diplomacia brasileira ressaltava que "não se pode ser pacífico sem ser forte". [...]

Para além desta homenagem à relação entre diplomacia e defesa, duas faces de uma mesma moeda quando se trata de garantir a paz e a concórdia, as conferências de chanceleres na Escola Superior de Guerra (ESG) oferecem ocasião para reflexões sobre as grandes linhas da política externa brasileira, seus fundamentos e seus objetivos estratégicos de longo prazo. E o que surpreende ao observador desavisado, mas não ao estudioso atento, é a constância dessas linhas mestras de nossa diplomacia, cujo fio condutor, por mais que mudem as conjunturas e enredos da trama da história, mantém sua coerência com o passar dos anos e décadas.

Aloysio Nunes Ferreira
Ministro das Relações Exteriores

ISBN 857631780-X
9 788576 317807

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br