DIPLOMACIA BRASILEIRA PARA A PAZ

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

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

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Clóvis Brigagão
Fernanda Fernandes
(Organizadores)

Diplomacia brasileira para a paz

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2012

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@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso
Rafael Ramos da Luz
Wellington Solon de Souza Lima de Araújo

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2012

D596

Diplomacia brasileira para a paz / Clóvis Brigagão, Fernanda Fernandes, organizadores ; Prefácio de Marco Aurélio Garcia. -- Brasília : FUNAG, 2012.
292 p.; 23 cm.

Reúne textos de Synesio Sampaio Goes, Ana Maria Ribeiro de Andrade, Hugo Rogelio Suppo, Barão do Rio Branco, Rui Barbosa, Joaquim Nabuco, Araújo Castro, San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Mello e Franco, Oswaldo Aranha, Maria Luiza Viotti, Gilberto Gil, Clóvis Brigagão, Gilberto M. A. Rodrigues, Sérgio Aguilar, Leonardo N. C. Brant, Valérie de Campos Mello e Sébastien Lapierre.

ISBN: 978-85-7631-389-2

1..História das Relações Internacionais Brasileiras. 2. Diplomacia brasileira. 3. Paz. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 341.67

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Talita Daemon James – CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Apresentação

Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes[1]

A presente coletânea reúne quinze textos escritos sobre a diplomacia brasileira para a paz. Consideramos que são contribuições originais e constituem as mais próximas referências sobre o que entendemos ser uma característica particular da diplomacia brasileira, que, em seus princípios e formulações, exerceu e exerce o ideal diplomático voltado para a resolução de conflitos internacionais por meios pacíficos: a diplomacia para a paz.

O trabalho de pesquisa sobre a primeira parte foi um exercício que gerou grandes expectativas nos protagonistas, a fim de encontrar textos que definissem mais apropriadamente o tema. Foi também um trabalho de muita paciência em busca, nos principais arquivos históricos e bibliotecas especializadas, de textos que refletissem o pensamento dos fundadores sobre essa concepção político-filosófica da diplomacia para a paz.

Os primeiros textos são daqueles considerados os dois principais fundadores da diplomacia brasileira: o que dá nome a esta Fundação, Alexandre de Gusmão (Santos/SP, 1695-1753), que trabalhou próximo ao rei dom João V, de Portugal, e foi o principal artífice do Tratado de Madri (1750). Eis sua grande façanha diplomática: ao utilizar o princípio do direito privado romano do *uti possidetis, ita possideatis* ("quem possui de fato,

[1] Clóvis Brigagão, editor da presente coletânea, é cientista político, doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, PPGEEI/UFRGS e coordenador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon) e da Escola Sérgio Vieira de Mello (Epaz, IH-Ucam). Professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Uerj. Fernanda Fernandes, assistente editorial, é estudante do curso de especialização em História das Relações Internacionais, Uerj, e assistente executiva do GAPCon e da Epaz, no Centro de Estudos das Américas, IH-Ucam.

deve possuir de direito"), propiciou os limites territoriais da imensidão continental brasileira. Buscamos seus escritos originais e não encontramos um texto que, claramente, fosse dedicado ao tema ou ao trabalho diplomático como política de Estado[2]. Recorremos, então, a outras fontes, de Portugal e do Brasil, mas essa dificuldade ressurgia. Não encontramos nenhum discurso, conferência ou artigo de Alexandre de Gusmão a respeito da diplomacia e da diplomacia para a paz[3]. Aos pesquisadores e futuros historiadores da diplomacia brasileira deve, acreditamos, ser indispensável ler e observar o importante trabalho e atuação de dom Luiz da Cunha, português, da corte de dom João V, que chegou a trabalhar e compartilhar ideias com Alexandre de Gusmão e que em suas Instruções Políticas também muito colaborou para a implementação do princípio do *uti possidetis*; atuou, inclusive, como um advogado fervoroso e articulado na defesa, bastante adiantada, da Independência do Brasil[4].

Sobre o barão do Rio Branco nossas pesquisas também seguiram caminhos peculiares. Para quem mais influenciou o desenvolvimento de nossa diplomacia, desde o final do Império aos primeiros anos da República, sua biografia recai quase que imediatamente sobre sua grande obra à frente da política dos limites fronteiriços brasileiros, que culminará com o Tratado de Petrópolis, colocando em bons termos a anexação do Acre ao Brasil (1904). Também foi difícil encontrar um texto de Rio Branco que nos permitisse expor sua visão sobre a grande diplomacia, pois, em geral afeito ao afazeres reais e concretos, escreveu muitos ofícios, pronunciou curtos discursos (que não passavam de uma ou duas páginas) e não nos deixou uma obra mais abrangente e completa sobre a diplomacia e, em especial, sobre a diplomacia brasileira.

Por acaso, fui convidado pelo Museu de Astronomia a dar uma palestra e no final recebi de presente o livro da Terceira Reunião do Congresso Científico Latino-Americano, realizado no Rio de Janeiro, em 1905[5]. Além da importância dessa reunião, em que foram dados os primeiros passos na discussão sobre a importância da ciência e da tecnologia no desenvolvimento dos nossos países, o papel desempenhado pelo barão do Rio Branco evidenciou-se como preocupação sobre as relações entre o desenvolvimento da ciência e as relações diplomáticas com os nossos vizinhos latino-

[2] Ver GUSMÃO, Alexandre de. *Alexandre de Gusmão*: Cartas (introdução e atualização de texto por André Rocha). Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 1981. (Coleção Biblioteca de Autores Portugueses).

[3] Referência ao livro do Raul Mendes Silva, texto do embaixador Sinésio e ao livro de Jaime Cortesão. Optamos pelo texto do embaixador Sinésio por considerá-lo uma análise político-histórica de Alexandre de Gusmão e por nos dar um retrato muito próximo dos nossos objetivos.

[4] Ver: CUNHA. D. Luís da. *Instruções políticas* (edição de Abílio Diniz Silva). Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

[5] Ver fonte do discurso in: ANDRADE, Ana M. Ribeiro de; SUPPO, Hugo (org.). *A Terceira Reunião do Congresso* Scientífico *Latino-Americano*: ciência e política. Brasília/Rio de Janeiro: Cgee/Mast, 2002. Inclui CD-ROM.

-americanos. Nesse sentido, acreditamos que inovaríamos o legado do barão com sua preocupação sobre o alcance e as relações entre diplomacia e ciência. Ao texto solicitamos à historiadora da ciência Ana Maria Ribeiro de Andrade (Mast) uma introdução sobre a reunião destacando a devida atuação do barão na sua organização e na sua implementação programática.

Nosso próximo escolhido como um dos fundadores da diplomacia brasileira é Rui Barbosa (Salvador/BA, 1849-1923), a Águia de Haia, como é popularmente conhecido. Naquele fórum internacional ocorrido no início do século (bem antes da Primeira Guerra Mundial), em que se discutia o futuro do mundo em termos de suas configurações geopolíticas e do papel da soberania, Rui Barbosa, exemplarmente, ofereceu lições político-jurídicas sobre o papel da igualdade de direitos entre os Estados soberanos, consagrando tais princípios e definições no panorama do Direito Internacional[6]. É bem conhecida a chamada "aliança não escrita" que se estabeleceu entre o Brasil e os Estados Unidos da América. Primeiro país a reconhecer a nossa República, o próprio barão do Rio Branco foi fervoroso defensor dessa política que iria percorrer, sem interrupção, a história das relações bilaterais entre os dois mais importantes países do hemisfério.

Ainda assim, de fato, foi o nosso grande diplomata e político – defensor da libertação dos escravos ainda no Império – Joaquim Nabuco (Recife/PE, 1849-1910) o que teceu, no dia a dia de suas atividades em Washington, o perfil desse relacionamento diplomático. Em seu texto "A aproximação das duas Américas", sem cair na ingenuidade ou subserviência ao grande país do norte, Nabuco nos deixa justificativas e alegações de importância sobre a aproximação entre os dois países: benefício mútuo que se integra à aliança não escrita.

Seguindo o fio condutor de precursores da nossa diplomacia brasileira, chegamos aos anos 1950-1960, período fértil na elaboração e execução de novos padrões políticos por nossos diplomatas. É o caso do embaixador Araújo Castro (Rio de Janeiro/RJ, 1919-1975), que, entre muitas de suas funções, teve papel fundamental na inserção do Brasil nas negociações dentro da Organização das Nações Unidas, onde desenvolveu, através de sua experiência e visão próprias, a chamada doutrina dos "três Ds": desenvolvimento, desarmamento e descolonização. Para a coletânea, buscamos o texto "Visão brasileira de um mundo em mudança", seguido de outro pequeno texto sobre a questão da segurança internacional e o

[6] BARBOSA, Rui. "O novo Tribunal Permanente de Arbitragem, Discurso na Primeira Comissão, Oitava Sessão". In: *Discursos de Rui Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2007. pp. 262-274. (Coleção Obras Completas de Rui Barbosa).

Brasil, que deixará clara aos leitores a relevância do pensamento do embaixador para a diplomacia para a paz[7].

O advogado e exímio político (foi ministro do governo Goulart e membro da ala renovadora do PTB), San Tiago Dantas (Rio de Janeiro/RJ, embora considerado um mineiro de coração, 1911-1964), exerceu a função de ministro das Relações Exteriores (1961-1963) e destacou-se por ter sido um dos criadores mais genuínos da nossa chamada política externa independente. Para nós, isso representa o que há de mais valioso na diplomacia equilibrada e já mais amadurecida, em busca dos padrões internacionais da paz e da segurança de um Estado como o Brasil[8].

Ainda que tenha sido um adversário político de San Tiago Dantas, o mineiro Afonso Arinos de Mello Franco (ministro de Relações Exteriores de Janio Quadros, 1961, e membro da UDN) desempenhou também uma grande influência na concepção da política externa independente e arguiu, com extrema habilidade política e jurídica, os fundamentos do envio de tropas brasileiras para servir às missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU).

A seguir fomos buscar a visão que o Brasil tem tido através de sua atuação nas missões de paz, conjugada com a constante necessidade de desenvolvimento. O debate promovido pela delegação brasileira na ONU em fevereiro de 2011, em Nova Iorque, em torno de nossa inserção internacional pela via das missões de paz é muito bem analisada pela atual embaixadora brasileira na ONU, Maria Luiza Viotti[9].

Finalmente, incluímos o artigo escrito para a revista *Diplomacia, estratégia e política* (DEP) do então ministro da Cultura do governo Lula, o artista Gilberto Gil, que de maneira muito feliz dá o tom e o sentido da representação da cultura em nossa sociedade diversificada, transmitindo os desafios do acesso aos bens que o país vai adquirindo e acumulando *vis-à-vis* o mundo.

Quanto aos textos da segunda parte, apresentamos um leque de opiniões sedimentadas pelo exercício acadêmico dentro das referências interdisciplinares da Ciência Política, das Relações Internacionais e do Direito Internacional, com a autonomia e liberdade pertinentes. Cada um de nós destaca aspectos da diplomacia para a paz. O meu panorama destaca o fio condutor das principais características que marcam a história da política externa desde a Independência aos dias atuais de forma a se aproximar dos princípios da diplomacia para a paz. O professor Gilberto

---

[7] ARAÚJO CASTRO. "A visão brasileira de um mundo em mudanças". In: AMADO, Rodrigo (organização e notas). *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982. pp. 91-107 e 109-117.

[8] DANTAS, San Tiago. "Prefácio e programa de governo: política internacional". *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. pp. 5-26.

[9] Missões de Paz e Desenvolvimento, seminário, conferência, Nova Iorque, 11/2/2011.

Rodrigues (UniSantos/SP) analisa como a política externa brasileira se relaciona com as questões da prevenção e solução dos conflitos internacionais, revelando as peculiaridades da diplomacia para a paz.

O professor de Direito Internacional (presidente do Centro de Direito Internacional – Cedin – Belo Horizonte/MG) nos leva à projeção da diplomacia brasileira para a paz a partir da natureza do Direito Internacional.

Trabalhando na ONU há alguns anos, a analista de política internacional Valérie de Campos Mello (analista política sênior da ONU e chefe da equipe para a África Austral e Oceano Índico) aproveita muito bem sua experiência prática em cenários multilaterais para traçar o perfil brasileiro na área da diplomacia para a paz em comparação com o fazer da mesma diplomacia pela África do Sul, resultando em um artigo provocador e muito atual.

O ex-militar e hoje doutor em Relações Internacionais, Sérgio Aguilar (professor da Unesp/SP), nos oferece uma análise muito bem fundamentada sobre as experiências da diplomacia para a paz nas missões de paz da ONU, em várias ocasiões e circunstâncias, demonstrando as características de nossa cultura da paz.

Agradecimentos

Queremos agradecer a todos os que contribuíram para a realização da pesquisa e da organização dos textos. Visitamos alguns arquivos e bibliotecas especializadas e nelas só encontramos colaboração e boa disposição para nos ajudar a encontrar aquilo que buscávamos.

Por ordem, queremos agradecer ao senhor Leonardo Cunha, da Biblioteca da Casa Rui Barbosa, e a seu diretor, o professor Wanderley Guilherme dos Santos. Na Biblioteca Acadêmica Lúcio de Mendonça, da Academia Brasileira de Letras, encontramos na senhora Alice Gianotti o profissionalismo e o carinho paciente em atender às nossas diversas buscas de textos que viriam ao encontro de nosso tema. Ao Arquivo do MRE, do Rio de Janeiro, no Palácio Itamaraty, tivemos o apoio para resgatar o que nos faltava do texto do barão do Rio Branco. Ao presidente do IHGB, Arno Wehling, que muito pacientemente nos entregou tudo que o instituto tem em seus arquivos a respeito do tema, o que foi de grande valia para nossas pesquisas. Ao Arquivo Histórico do Itamaraty, na pessoa de Ana Paula, nossos sinceros agradecimentos pelo apoio que nos deu na busca do material do livro.

Sumário

Prefácio.....15
Marco Aurélio Garcia

Parte I
Os fundadores da diplomacia brasileira para a paz

A paz das fronteiras coloniais: Alexandre de Gusmão, o grande obreiro do Tratado de Madri[10] 21
Embaixador Synesio Sampaio Goes

O lugar da ciência na diplomacia do barão do Rio Branco.....51
Ana Maria Ribeiro de Andrade e Hugo Rogelio Suppo

O novo Tribunal Permanente de Arbitragem[11].....57
Rui Barbosa

A aproximação das duas Américas[12].....69
Joaquim Nabuco

[10] GOES, Synesio Sampaio. In: SILVA, Raul Mendes (org.). *Missões de paz*: a diplomacia brasileira nos conflitos internacionais. Rio de Janeiro: Multimídia, 2003. pp. 33-64.
[11] BARBOSA, Rui. *Discursos de Rui Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2007. pp. 262-274. (Coleção obras completas de Rui Barbosa).
[12] NABUCO, Joaquim. "Discurso de convocação pronunciado na Universidade de Chicago aos 28 de agosto de 1908". *Discursos e conferências nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Benjamin Aguila, 1911. pp. 139-152.

O pensamento de Araújo Castro[13]. 77
Araújo Castro

Política externa independente[14] 99
San Tiago Dantas

Remessa de tropas brasileiras ao exterior[15] 109
Afonso Arinos de Mello e Franco

Limite, fronteira e paz[16] 117
Oswaldo Aranha

Interdependência entre segurança e desenvolvimento, com introdução de Maria Luiza Viotti, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas[17] 137
Delegação do Brasil na Organização das Nações Unidas

Cultura, diversidade e acesso[18] 151
Gilberto Gil

Parte II
Comentários sobre a diplomacia brasileira para a paz

Panorama da diplomacia brasileira para a paz 165
Clóvis Brigagão (diretor do Centro de Estudos das Américas – CEAs/Ucam)

A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais . 183
Gilberto M. A. Rodrigues (professor da UniSantos/SP)

[13] ARAÚJO CASTRO, João Augusto. "O pensamento de Araújo Castro". *Relações Internacionais*, Brasília, ano 1, n. 1, pp. 50-59, jan./abr. 1980.

[14] DANTAS, San Tiago. Prefácio e "Programa de governo: política internacional". *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. pp. 5-26.

[15] FILHO, Afonso Arinos. *Diplomacia independente*: um legado de *Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 98-104.

[16] ARANHA, Oswaldo. "Limite, Fronteira e Paz" (Conferência proferida na Universidade de Bucknell, Pensilvânia, em 8 de julho de 1937), "Discurso de Abertura da Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, em 16 de setembro de 1947" e "Discurso de Encerramento da Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, em 29 de novembro de 1947". *Oswaldo Aranha*: *discursos e conferências* (*1894-1960*). Brasília: Funag, 1994.

[17] Fruto do debate aberto do Conselho de Segurança sobre "Manutenção da paz e da segurança internacionais: a interdependência entre segurança e desenvolvimento", ocorrido no dia 11 de fevereiro de 2011.

[18] REVISTA DEP: Diplomacia, estratégia e política, n. 8, pp. 49-60, out./dez. 2007.

Uma cultura brasileira de missões de paz 215
Sérgio Aguilar (professor da Unesp/Marília)

O Direito Internacional e a posição diplomática brasileira para a paz .. 243
Leonardo N. C. Brant (presidente do Centro de Direito Internacional – Cedin), Júlia Soares Amaral e Lucas Moreira Alcici (membros do Cedin)

A diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil 273
Valérie de Campos Mello (analista política sênior da ONU e chefe da equipe para a África Austral e Oceano Índico) e Sébastien Lapierre (oficial político na divisão de apoio à mediação do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas)

Prefácio

Marco Aurélio Garcia[1]

Um livro que analisa e celebra o Direito e a Paz é sempre bem-vindo.

A diplomacia brasileira, que passou por importantes mudanças, como consequência da grande transformação vivida pelo país nesta última década, fez da busca da paz e do respeito ao Direito Internacional componentes essenciais de sua política externa. É certo, como se pode ler nas várias contribuições contidas neste volume, que esses são valores permanentes de nossa política externa.

Mas sua reafirmação se fez e se faz cada vez mais necessária diante das profundas, rápidas e incertas transformações que têm afetado o ordenamento econômico e político internacional nos últimos 25 anos.

Esse ordenamento já se havia tornado obsoleto pouco depois do seu nascimento, no fim da Segunda Guerra Mundial.

Durante a Guerra Fria, que se estende da segunda metade dos anos 1940 até *grosso modo* o início da década dos 1990, a prevalência relativa da paz foi, acima de tudo, consequência do equilíbrio nuclear que as duas grandes potências estabeleceram no mundo. Em momentos críticos daquele período de nossa história – como no bloqueio de Berlim (1948) ou quando da descoberta de mísseis nucleares soviéticos em Cuba (1962) – predominou muito mais o temor real da destruição completa do Planeta do que o respeito a valores que deveriam estar sempre no frontispício da diplomacia de qualquer país.

[1] Assessor Chefe da Assessoria Especial da Presidenta da República.

Não houve a Terceira Guerra Mundial. Ela teria sido a derradeira. Mas multiplicaram-se sangrentos conflitos na periferia do mundo. Neles, invariavelmente estiveram presentes os interesses dos Estados Unidos e/ou da URSS.

O fim Guerra Fria e o advento da chamada "unipolaridade", que seguiu à dissolução da União Soviética e do *cordon sanitaire* que a cercava na Europa do Leste, não anunciou dias melhores.

A primeira guerra do Iraque teve o respaldo do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a participação de uma ampla coalizão política e militar de países em torno dos Estados Unidos.

Mas essa coalizão não se repetiria, uma década mais tarde, quando George W. Bush decidiu atacar o Iraque, pela segunda vez, ao arrepio do Direito Internacional, sem a autorização do Conselho de Segurança e sem o apoio de aliados importantes que haviam seguido os EUA no episódio anterior, como a França, a Alemanha e a própria Rússia.

A enfática oposição do recém-empossado Governo Lula a essa agressão estava fundada em nosso respeito ao princípio de não intervenção e, igualmente, expressava nossa opção preferencial pela solução pacífica e negociada dos conflitos. Ao mesmo tempo, expunha o temor do Governo brasileiro de que o mundo estivesse assistindo a mais um perigoso precedente de substituição da força do Direito pela força das armas.

Mas o colapso do "unilateralismo" não significou necessariamente a vitória do multilateralismo. É certo que nos últimos anos assiste-se a emergência de novos polos na cena mundial, fenômeno que se tornou mais visível com o desencadeamento de crise econômica mundial e a ascensão de países "emergentes", como os BRICS. Mas essa emergência, que se expressa no plano econômico, não encontra igual correspondência na esfera política.

O declínio econômico relativo dos Estados Unidos e da União Europeia não significou perda de relevância política – e, sobretudo, militar – desses dois blocos. Sabe-se que nos períodos de transição, quando projetos dão sinais de esgotamento e outros ainda não chegam a afirmar-se, sempre há o risco de produzirem-se perversos acontecimentos.

As políticas das grandes potências em relação ao Oriente Médio e a irresolução da questão Palestina explicam em boa medida o surgimento de dois fenômenos contraditórios, mas sintomáticos – o terrorismo, de um lado e, mais recentemente, a chamada *Primavera Árabe* do outro.

Já na Segunda Guerra do Iraque, que mal recobria profundos interesses econômicos em jogo, os Estados Unidos e seus aliados tentaram

golpear o terrorismo onde ele não existia. Ficou claro, a pouco andar, que o regime de Saddam Hussein, ditatorial e cruel, não abrigava organizações terroristas, muito menos o grupo Al Qaeda. O resultado do ataque e da ocupação do Iraque foi o inverso do pretendido: além de dezenas de milhares de mortos, na sua imensa maioria civis, o país transformou-se em um campo de ação para o terrorismo. A pretendida democracia, decorrente de "valores" que seriam exportados "na ponta das baionetas" não chegou e o país se encontra desde então mergulhado em uma instabilidade social e política sem precedentes.

Em nome do caráter "universal" dos valores democráticos e dos Direitos Humanos foram-se perfilando ultimamente doutrinas que pouco ocultam seu caráter intervencionista. O uso abusivo da "responsabilidade de proteger", conceito pouco aprofundado nos organismos internacionais, procura revestir de legalidade e de legitimidade ações de tipo neocolonial, levadas a cabo por coligações informais, que exorbitam de seus mandatos, como sucedeu na recente intervenção na Líbia.

O rumo complexo e imprevisível que tomaram os movimentos políticos no Oriente Médio e Norte da África deveria convidar à reflexão e aconselhar prudência no tratamento de situações complexas, como as da Síria e do Irã, onde muitos buscam simplesmente a derrubada de governantes ao invés de soluções políticas negociadas e duradouras. Por essa e por outras razões o Governo brasileiro chamou a atenção para a "responsabilidade ao proteger" direitos que estejam sendo violados em qualquer parte do mundo.

A ênfase de nossa política externa na busca da paz reflete a exitosa experiência de inserção do Brasil na América do Sul. País que tem fronteiras com todos os Estados dessa região – à exceção do Chile e do Equador – o Brasil pôde demarcar seu território sem recorrer às armas.

Descobriu, igualmente, que a resolução de conflitos, como aquele que virtualmente nos antagonizou à Argentina décadas atrás, passava pela afirmação da democracia em nossos países e pela construção da integração regional. Essa descoberta, que está na origem do Mercosul e, mais tarde, da própria UNASUL, uniu indissoluvelmente democracia, paz e integração.

Não é outra a razão pela qual tanto a UNASUL quanto o MERCOSUL estabeleceram *cláusulas democráticas*, que necessariamente devem acompanhar nossos processos de integração. A participação de nossos países – sempre respeitosa da soberania nacional – na resolução de conflitos internos, como vem ocorrendo atualmente na busca da paz na Colômbia, mostra como princípios gerais que presidem as relações

internacionais podem ser internalizados com grandes ganhos para a democracia.

O Brasil e a América do Sul podem exibir ao mundo não só a pujança de seu potencial energético, a abundância de suas riquezas minerais, a força de sua agricultura e de sua indústria ou a amplitude de seu mercado interno.

Podemos aspirar um lugar privilegiado no mundo por termos sido capazes de desencadear uma grande transformação econômica e social, expandindo e fortalecendo a democracia, recusando a fabricação e o uso de armas de destruição massiva, tendo como princípios reitores de nossa política externa a busca da paz e a solução negociada de conflitos.

Outubro de 2012.

PARTE I
OS FUNDADORES DA DIPLOMACIA BRASILEIRA PARA A PAZ

A paz das fronteiras coloniais: Alexandre de Gusmão, o grande obreiro do Tratado de Madri[1]

Embaixador Synesio Sampaio Goes

Madri: Um acordo favorável a Portugal?

Relembremos os traços básicos da conquista do território brasileiro. O século XVI, o primeiro da colonização portuguesa na América, basicamente dedicado à ocupação de pontos isolados no litoral leste, viu surgirem as entradas pioneiras. O século XVII foi o período das grandes bandeiras paulistas, trilhando o sul e o centro-oeste; foi também a época da fundação de Belém, das tropas de resgate e das primeiras missões de religiosos portugueses no rio Amazonas e seus afluentes; em 1680, o governador do Rio de Janeiro funda a Colônia do Sacramento, na tentativa de assegurar a fronteira natural do Prata. A primeira metade da centúria seguinte foi o tempo das "minas gerais", dos centros mineradores de Goiás e Mato Grosso e das "monções cuiabanas" que ligavam Cuiabá a São Paulo; da consolidação da presença portuguesa em vários rios da Amazônia e das "monções do norte", a navegação entre Vila Bela e Belém; e, também, das lutas pela posse da Colônia e das tentativas de ocupação do território que hoje se divide entre o estado do Rio Grande do Sul e o Uruguai.

Embora a Independência ainda tardasse 72 anos, a exata metade do século XVIII, 1750, é uma boa data para dividir a História do Brasil, como indica Charles Boxer, que precisamente naquele ano termina seu clássico *The Golden Age of Brazil*. Dá várias razões para individualizar 1750:

[1] Este artigo foi devidamente cedido por Raul Mendes Silva. SILVA, Raul Mendes (org.). *Missões de paz*: A diplomacia brasileira nos conflitos internacionais. Rio de Janeiro: Logon Editora Multimídia, 2003. pp. 33-73.

atingido o auge, começa a diminuir a produção aurífera do Brasil; morre dom João V, cujo reinado de 44 anos foi o mais longo da História de Portugal, e sobe ao trono dom José I, inaugurando, com seu primeiro-ministro, o futuro marquês de Pombal, a época portuguesa do despotismo esclarecido; completa-se, com a extinção das bandeiras paulistas, um ciclo muito importante da ocupação do território brasileiro; e, o que mais interessa aqui, assinam o Tratado de Madri as potências coloniais.

Curioso é o destino desse tratado. Assinado, ratificado e promulgado em 1750, já em 1761 foi anulado pelo Tratado de El Pardo. Retomado quase integralmente, à exceção da fronteira sul, pelo Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, foi de novo anulado em 1801, quando se desfechou mais uma das muitas guerras peninsulares. Ao se restabelecer a paz, nesse mesmo ano, pelo Tratado de Badajoz, não se revalidou nenhum acordo anterior. Durou, portanto, muito pouco para um tratado de limites, tipo de acordo que visa a soluções permanentes. Apesar dessa curta vigência formal, é na História do Brasil o texto fundamental para a fixação dos contornos do nosso território.

Realmente, fora o Acre, o triângulo formado pelos rios Japurá, Solimões e a linha Tabatinga-foz do Apaporis, e pequenos acertos de fronteiras — capítulos posteriores da formação territorial do Brasil — foi o Tratado de Madri que legalizou a posse do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e da Amazônia, regiões situadas a ocidente da linha de Tordesilhas. Além de dar título jurídico a essa grande área ocupada pelos portugueses, o tratado permutou a Colônia do Sacramento pela região dos Sete Povos, aldeamento jesuítico situado no oeste do atual Rio Grande do Sul. Como dividiu um continente, fato sem precedente nem consequente no Direito Internacional, ao fixar os limites brasileiros estava também estabelecendo as lindes terrestres básicas de todos os dez vizinhos do Brasil.

Historiadores de nacionalidades neutras encontram no Tratado de Madri as qualidades de equilíbrio e moderação que caracterizam os bons acordos. O inglês Robert Southey assim se expressa: "Impossível teria sido semelhante convênio sem disposição amigável de ambas as partes [...]. A linguagem e o teor todo deste memorável tratado estão dando testemunho da sinceridade e boas intenções das duas cortes. Parecem, na verdade, os dois soberanos contratantes ter-se adiantado ao seu século"[2]. O alemão Heinrich Handelmann tem o mesmo tom lisonjeiro: "Este tratado de limites foi, no seu todo, razoável e vantajoso para as partes contratantes"[3].

[2] SOUTHEY, Robert. *História do Brasil*. tomo 6, p. 8.
[3] HANDELMANN. H. *História do Brasil*. p. 245.

No Brasil, a tendência é também elogiosa, sendo padrão de muitas opiniões esta do barão do Rio Branco: "O estudo do Tratado de 1750 deixa a mais viva e grata impressão da boa-fé, lealdade e grandeza de vistas que inspiraram esse ajuste amigável de antigas e mesquinhas querelas, consultando-se unicamente os princípios superiores da razão e da justiça e as conveniências da paz e da civilização da América"[4]. Capistrano de Abreu é a voz divergente, pois acha o acordo injusto pelos êxodos cruentos que determinou (os Sete Povos).

Os especialistas hispano-americanos geralmente veem com antipatia o Tratado de Madri — às vezes chamado com desprezo de "tratado de permuta" — pois o consideram prejudicial às colônias americanas da Espanha e, em consequência, aos países sul-americanos em que aquelas se transformaram. O historiador argentino Carlos Correa Luna, por exemplo, caracteriza Madri como o tratado que "legitimo una magna usurpación territorial"[5]. A rainha espanhola, dona Maria Bárbara de Bragança, que fora infanta portuguesa, e o primeiro-ministro, dom José de Carbajal y Lancaster, o negociador principal pelo governo espanhol, já receberam críticas que raiam pela acusação de traição nacional.

Na realidade, ao se olhar um mapa do Brasil com a linha reta de Tordesilhas e a foice do Tratado de Madri, tem-se a impressão de que a Espanha cedeu muito: afinal, cerca de dois terços do território nacional são constituídos por terras extra-Tordesilhas. A explicação corrente do acordo é que houve uma compensação global: no Oriente foi a Espanha que legalizou a posse de regiões que seriam portuguesas pela divisão de 1494, como as ilhas Filipinas e Molucas. Tratou-se, portanto, de um acerto mundial de contas. O argumento é, aliás, consignado no próprio texto do tratado, quando, na introdução, Portugal alega que a Espanha violou a linha de Tordesilhas na Ásia; e a Espanha, que Portugal a violou na América.

Capistrano acha, entretanto, que essa justificativa valoriza excessivamente as possessões espanholas no Oriente, em relação ao Brasil: "seria uma das ironias da história averiguar que, do mero apego à posse das Filipinas, procederam todas as concessões por parte da Espanha"[6]. Para a finalidade deste estudo, não é necessário enfocar a questão em seu aspecto universal; basta, para explicar o acordo, comentar o que esse

[4] RIO BRANCO, Barão do. *Obras completas.* vol. 6, p. 21. A historiografia portuguesa em geral vê também sob boas luzes o Tratado de Madri. Pedro Soares Martinez é a exceção, considerando ser "duvidoso que [...] tenha sido vantajoso para Portugal" *(História diplomática de Portugal,* p. 193).

[5] Apud SANZ, Luis Santiago. *La Cuestión de Misiones*, p. 14. É interessante notar que ainda nessa época (1750), pelo menos setores da classe dirigente espanhola tinham intenções anexionistas com relação a Portugal. Cortesão publica instruções de dom José de Carbajal y Lancaster a seu embaixador em Lisboa que dizem com toda clareza que: "*la pérdida de Portugal fué sangre pura y balsâmica y así el Ministro español que no piense en la reunión o no sabe su ofício o no tiene ley*" (*Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*. tomo 2, p. 226).

[6] ABREU, Capistrano de. *Capítulos de história colonial*, p. 201.

autor chama de "superioridade relativa das posições portuguesas nas zonas litigiosas"[7], expressão, aliás, que não é válida para a região platina, onde os espanhóis sempre foram mais fortes. Como essa superioridade é consequência da ocupação, trataremos do avanço luso-brasileiro sobre a Amazônia, o Centro-Oeste e o Sul. No entanto, antes, digamos uma palavra sobre o homem que estava no comando das negociações do tratado na corte portuguesa: Alexandre de Gusmão.

O desconhecido revelado

Alexandre de Gusmão foi um paulista de Santos que, depois de vários anos de vida diplomática, exerceu, entre 1730 e 1750, as funções de secretário particular de dom João V. Nesse período, teve grande influência nas decisões da metrópole sobre o Brasil, tendo sido, em especial, o principal artífice do Tratado de Madri. Foi o primeiro a expressar claramente os princípios que norteiam o acordo, princípios posteriormente chamados de *uti possidetis* e fronteiras naturais. Esteve, ademais, no centro da política que visava preparar fisicamente a colônia e intelectualmente a metrópole para a negociação, contribuindo em um caso para consolidar a presença portuguesa em regiões estratégicas, como o Rio Grande do Sul e Mato Grosso, e estimulando, em outro, os estudos cartográficos portugueses. Vejamos como a obra do grande e até poucos anos quase desconhecido diplomata e administrador colonial vai pouco a pouco se revelando.

Em 1942, o historiador Affonso d'Escragnole Taunay assim se referia ao nosso personagem: "O que sobre Alexandre de Gusmão existe, fragmentário e sobretudo deficiente, apenas representa parcela do estudo definitivo que, mais anos menos anos, se há de fazer deste brasileiro imortal, figura de primeira plana de nossos fastos"[8]. Realmente, até seu tempo pouco se havia escrito sobre Alexandre de Gusmão, principalmente por parte dos historiadores. Os estrangeiros que melhor escreveram sobre a História do Brasil no século XIX, Martius, Southey e Handelman, nada falam de Gusmão. Varnhagen dedica-lhe apenas umas poucas linhas, mas que lhe fazem justiça, ao mencionar seu papel nas negociações do Tratado de Madri: "Do lado de Portugal, quem verdadeiramente entendeu tudo nessa negociação foi o célebre estadista brasileiro Alexandre de Gusmão"[9].

[7] Id., p. 201.
[8] TAUNAY, Affonso de E. *Bartolomeu de Gusmão.* p. 21.
[9] VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História geral do Brasil.* tomo 4, p. 84.

Mais tarde, já no nosso século, Capistrano de Abreu, que escreveu a melhor síntese do período colonial, ignora-o por completo. Assim também Caio Prado Júnior, cuja obra mais duradoura, *Formação do Brasil contemporâneo*, é igualmente um magnífico estudo sobre o povoamento e a vida material e social do Brasil, na Colônia.

É interessante notar que nas histórias literárias e nas coleções de clássicos – ao contrário dos livros propriamente de História – Alexandre de Gusmão está sempre presente. Em 1841, por exemplo, foi publicado no Porto um volume intitulado *Colecção de vários escritos, inéditos políticos e históricos de Alexandre de Gusmão*, da conhecida série "Os mestres da língua". Essa obra serve de fonte para muito do que sobre ele se publicou e é suficiente para comprovar tanto a vasta cultura quanto a pena viva e penetrante de Alexandre. No final do século XIX, Camilo Castelo Branco, em seu *Curso de literatura portuguesa*, põe Alexandre de Gusmão nas alturas dos grandes homens de letras: "na esperteza da observação, na solércia da crítica e para quem antepõe estudos sociológicos a perluxidades linguísticas, o Secretário de dom João V excede a Antonio Vieira e dom Francisco Manuel de Mello"[10]. Julgando-o como político, Camilo não deixa por menos: tudo o que o marquês de Pombal fez tinha já sido pensado por Alexandre. Nas suas palavras: "Todas as encomiadas providências de Sebastião de Carvalho, acerca da moeda, das companhias na América, das Colônias, das indústrias nacionais, das obnóxias distinções entre cristãos novos e velhos, das minas do Brasil, encontram-se nos escritos de Gusmão"[11]. E exagero, seguramente, mas o fato a reter é que um dos maiores escritores de Portugal põe o secretário do rei nas alturas mais elevadas, comparando-o a Vieira na literatura e a Pombal na política.

Hoje, há elementos para se fazer um julgamento mais equilibrado da obra de Alexandre de Gusmão. Homem universal, que escrevia com muita facilidade e graça, não é como literato que passaria à posteridade, como bem explica Fidelino de Figueiredo: "A afoiteza da linguagem, quase insolente, com que o secretário se permitia advertir e censurar os grandes do reino, em nome do soberano, é que fez as delícias de Camilo e de outros leitores do século XIX"[12]. Entretanto, suas ações de estadista, em especial na concepção e negociação do Tratado de Madri, estas, sim, asseguram-lhe certamente um lugar de relevo na História das Fronteiras do Brasil.

Nos primeiros anos do nosso século, o barão do Rio Branco, em uma de suas "Efemérides brasileiras" publicadas no *Jornal do Commercio*,

[10] Apud JORGE, A. G. de Araújo. *Ensaios históricos*, p. 114.
[11] Apud ibidem, p. 119.
[12] FIGUEIREDO, Fidelino de. *História literária de Portugal*, p. 300.

põe as coisas no devido lugar. Escrevendo sobre Madri, é preciso e conciso: "o verdadeiro negociador do tratado foi o ilustre paulista Alexandre de Gusmão, embora seu nome não figure no documento"[13]. Mais tarde, na sua defesa do Brasil na Questão de Palmas, Rio Branco também não deixa dúvidas sobre a importância da obra de Gusmão. Afinal os historiadores começam a lembrar-se do estadista de Santos!

Em 1916, o embaixador Araújo Jorge, antigo colaborador de Rio Branco, reúne em livro vários ensaios históricos, entre os quais *Alexandre de Gusmão: o avô dos diplomatas brasileiros*, no qual dá o relevo em razão do papel de Gusmão nos assuntos do Brasil, nos últimos 20 anos de dom João V, e, em particular, na negociação do Tratado de Madri. Nesse magistral estudo há: pitoresca visão de Portugal na época de dom João V – Lisboa com seus becos cheios de vida, de mistério e de sujeira, antes do terremoto de 1755 –; resumo dos trabalhos de Alexandre de Gusmão no governo; apanhado dos problemas da Colônia do Sacramento e dos conflitos pela posse do Sul (Rio Grande do Sul e Uruguai); e discussão sobre os pontos fundamentais do tratado a que chegaram as duas cortes. A crítica que se poderia fazer não é sobre o que está escrito, aliás, muito bem escrito, mas sim sobre o que se deixou de escrever: na verdade, o autor quase nada fala do oeste e da Amazônia, as grandes áreas que foram legalizadas pelo tratado de Madri. A concentração no sul – as vicissitudes da Colônia do Sacramento – é absoluta, o que provavelmente reflete a percepção da época em que foi negociado o tratado, concebido principalmente para resolver os problemas do Prata, mas que, séculos depois, poderia ser enriquecido com uma visão mais ampla, que abrangesse todo o território do Brasil.

Finalmente, na década de 1950 aparece a imponente obra *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*, de Jaime Cortesão, a qual, pela farta documentação que traz à tona, não tem paralelo na História Diplomática do Brasil. Resgata definitivamente a ação política e diplomática de Alexandre de Gusmão, destacando nesta as negociações do Tratado de Madri. Ninguém depois do livro de Cortesão pode mais dizer que faltam estudos sobre o estadista que primeiro desenhou o mapa do Brasil moderno. É certo que se poderá sempre, aqui e ali, discordar de alguma ideia mais ousada do autor, mas não se poderá, depois da publicação de seus alentados volumes, falar de Alexandre ou do tratado sem levá-los em consideração.

A obra tem cinco partes, distribuídas em nove volumes. A primeira (dois volumes) é fundamental, pois é um estudo de Alexandre e sua época, e, em especial, de seus trabalhos sobre o Brasil. Particular atenção merece a análise dos antecedentes, das negociações e da execução do

[13] BARÃO DO RIO BRANCO, op.cit., vol. 1, p. 24.

tratado. As outras quatro partes (sete volumes) contêm trabalhos vários do diplomata e toda a documentação disponível sobre Madri. Como seu próprio título indica, não é propriamente uma biografia de Gusmão, mas, sim, um estudo, tão completo quanto possível, do "homem na medida em que interessa à maior de suas criações; e esta durante o período em que estreitamente se prende ao criador"[14].

Deixemos, agora, as considerações sobre Alexandre de Gusmão, para adiantar alguma coisa sobre sua *magna opera*. Para se perceber de imediato a importância do Tratado de Madri basta imaginarmos o que era o Brasil antes dele: um grande território amorfo, que não se sabia bem onde terminava. Nos primórdios da colonização, se é verdade que também se ignorava onde passava com exatidão a linha de Tordesilhas, pelo menos se tinha uma fronteira teoricamente demarcável; depois, com a ocupação do vale do Amazonas, com a fundação da Colônia do Sacramento e com as descobertas auríferas no oeste, perdeu-se completamente a noção de até onde iam as terras brasileiras. Qual era, por exemplo, a área dos atuais estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul? Dependia de quem fizesse o mapa: para o célebre geógrafo francês Bourguignon D'Anville, na carta que fez da América do Sul, em 1742, de território brasileiro, só havia na região uma estreitíssima faixa litorânea, completamente separada da Colônia do Sacramento, o que talvez fosse uma visão neutra e realista.

Pode-se facilmente calcular a insegurança que provocava nos dirigentes lusos ter uma colônia com território incerto e limites abertos. Tratava-se, inclusive, de uma colônia que, já por volta de 1730, tinha, além da tradicional cana de açúcar do Nordeste, novas e abundantes riquezas, como o ouro de Minas Gerais, de Cuiabá e de Goiás. Para o abastecimento interno havia também os produtos pecuários das *vacarias del mar*, como os antigos documentos espanhóis chamam a ampla área onde dominavam as pastagens, que vai do rio Uruguai até o litoral (hoje os territórios do estado do Rio Grande do Sul e do Uruguai).

Madri: ocupação e transação

Vejamos, por regiões, como se deu a ocupação dessa base física legalizada pelo tratado.

[14] CORTESÃO, Jaime. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*, tomo 1, p. 9.

a) Amazônia

Tirante o Prata, uma história à parte, o império colonial espanhol na América do Sul estava centralizado em Lima, sede do Vice-Reinado do Peru. Outros centros de importância, como Quito, Bogotá e Chuquisaca (hoje Sucre), estavam situados nos Andes, em alturas entre 2.500 e 4.000 m. Fundada por Francisco Pizarro, em 1530, Lima era o principal porto de saída das riquezas minerais que os espanhóis descobriram na sierra, logo nos primeiros contatos com os incas, uma típica civilização das montanhas, cujo foco de irradiação era Cuzco. As comunicações com a metrópole eram muito demoradas, inclusive porque a linha central Lima--Sevilha incluía o transbordo terrestre pelo Panamá.

A famosa mina de Potosi, descoberta no Alto Peru (atual Bolívia) em 1545, com suas imensas reservas de prata, contribuiu para que boa parte da população europeia se fixasse nas montanhas: por volta de 1650, com cerca de 160 mil habitantes, Potosi era o maior centro populacional das Américas. No planalto de Bogotá, aonde os espanhóis chegaram já em 1534, região acima dos 2.600 m e distante centenas de quilômetros tanto do Pacífico quanto do Atlântico, as terras férteis, o clima fresco e, principalmente, o ouro dos muíscas também atraíam os europeus às alturas.

Bem diferente sorte tiveram os portugueses, que durante dois séculos percorreram em vão os sertões para achar um "outro Peru"[15] no Brasil. Isso só viria a acontecer nos trinta primeiros anos do século XVIII, com a revelação sucessiva de nossos três eldorados, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás. Por que iriam, então, os espanhóis dos seiscentos e dos setecentos descer a montanha para aventurar-se na selva amazônica, hostil, cheia de febres e animais repulsivos, se tinham à mão as maiores riquezas do universo?

Depois, tendo a atividade mineradora fixado os colonos nos Andes em elevadas altitudes – lembre-se de que no mundo só a cordilheira do Himalaia apresenta cumes mais altos – de ar frio e rarefeito, de certo modo os inutilizou para a vida nas terras baixas e quentes. Os espanhóis nisso seguiram o precedente dos incas: apesar de formarem o mais "geofágico" dos impérios pré-colombianos, esses indígenas nunca se aventuraram abaixo dos 2.500 m no versante amazônico dos Andes (onde está, por exemplo, a cidadela-templo de Machu Picchu). O argumento da inadaptação física, sem dúvida discutível, foi usado por Euclides da Cunha, em *Contrastes e confrontos*, quando descreve a imensa dificuldade que tinham os bolivianos das alturas de se adaptarem às condições da floresta amazônica.

[15] HOLANDA, Sérgio Buarque. *Visão do paraíso,* p. 65.

Certamente mais importante para explicar por que foram os portugueses e não os espanhóis que ocuparam a Amazônia são as razões da geografia fluvial. Desde o começo da colonização, os portugueses haviam-se apossado das melhores portas de entrada da planície. Pelo sul, existiam as trilhas dos bandeirantes e, no século XVIII, a rota das monções, que conduzia ao rio Cuiabá e, depois de um percurso terrestre, ao Guaporé, isto é, ao sul da bacia amazônica; pelo norte, ocupada a foz do Amazonas (Belém foi fundada em 1616), estava assegurado o acesso, na expressão de um historiador francês de nossos dias, à *voie royale*[16] da penetração.

Com os espanhóis ocorria o oposto: era extremamente difícil deslocar-se para a Amazônia a partir da costa do Pacífico e mesmo dos centros urbanos das regiões andinas. Basta um exemplo, embora tardio e individualizado, para se ter uma ideia das dificuldades. Em 1886, o governo do Peru nomeou governador do departamento de Loreto, que contém a maior parte da Amazônia peruana, a José Benigno Samanez y Campo; como tinha urgência para chegar a Iquitos, capital do departamento, optou o novo governador – um notável explorador dos rios amazônicos, é preciso frisar – pelo caminho mais rápido: de Lima foi de navio ao Panamá; atravessou o istmo de trem; tomou em Colón um navio para Nova Iorque; de lá, outro para Belém; e outro mais para Iquitos, aonde chegou no prazo curtíssimo, para a época, de 80 dias.

b) Centro-Oeste

Aqui a situação foi diferente: houve alguma resistência à ocupação portuguesa. Os espanhóis estavam mais perto, no Paraguai, e especialmente nas missões jesuíticas. Em 1614, ocorreram os primeiros choques entre as frentes bandeirantes e as missões situadas ao sul da região que estamos estudando, no Guairá (oeste do Paraná), depois no Uruguai (às margens do rio do mesmo nome) e em Tapes (no centro do Rio Grande do Sul). Mais de 100 anos depois, com a descoberta de ouro em Cuiabá (1719) e no Guaporé (1736), os enfrentamentos se davam perto de onde estavam as Missões de Chiquitos (junto a Mato Grosso do Sul) e de Moxos (junto a Mato Grosso).

É enriquecedor ver o assunto do ponto de vista espanhol. Assunção, fundada em 1537, foi um poderoso núcleo de expansão no início do processo colonizador. Uma ilustração: Santa Cruz de la Sierra, no centro do continente, no alto Mamoré, foi fundada por gente de Assunção já em 1541, isto é, antes de São Paulo, a primeira povoação portuguesa não situada na costa atlântica (e assim mesmo a apenas 50 km do

[16] MARTINIÉRE, Guy. "Frontières Coloniales en Amérique du Sud". In: *Cahiers de l'Amérique Latine,* n. 18, p. 166.

litoral). No entanto, Assunção, "madre de ciudades", como a chamam os historiadores hispano-americanos, e o Paraguai como um todo perderam importância no sistema colonial espanhol depois que se descobriu que o caminho de Buenos Aires ao Peru (especificamente à prata de Potosí), isto é, a rota alternativa à do Panamá, não passava por aí; era mais ao sul, por Tucumán. O tema, que mostra a influência da Geografia sobre a História, é muito bem explicado por Caio Prado Júnior, em seu ensaio "Formação dos limites meridionais do Brasil", do livro *Evolução política do Brasil e outros estudos*.

Houve um momento, no século XVI, em que parecia que a futura região de Santa Catarina (e do Rio Grande do Sul, consequentemente) seria paraguaia. Aí chegava uma das três trilhas ancestrais dos guaranis que ligavam o litoral atlântico à área do Guairá (e à Assunção), centro de dispersão das tribos que ocupavam quase toda a costa brasileira. O célebre explorador espanhol dom Alvar Nunez Cabeza de Vaca, autor de grandes aventuras no México, foi nomeado governador do Paraguai em 1540, quando já tinha 61 anos. Ao chegar ao continente, deixa um grupo de espanhóis em Cananeia, no litoral paulista, e desce de barco até a ilha de Santa Catarina, onde encontra vários conterrâneos. Cria, então, a província de Vera que, dependente de Assunção, teria como limite leste o atual litoral de Santa Catarina, do Paraná e de São Paulo até a latitude de 24°, isto é, acima de Cananeia. Em alguns mapas de séculos XVI e XVII vê-se, por isso, um grande Paraguai, com costa atlântica; seria um país de dimensões da Argentina, situado entre o Brasil (sem o sul) e a Argentina (também diminuída de sua províncias de Entre Rios, Corrientes e Misiones) e que incluiria o atual Uruguai.

O grande Paraguai murchou junto com o esvaziamento da colonização espanhola nessa região (Buenos Aires, ao contrário, despontava). Não tivesse isso ocorrido, os bandeirantes, que quase 170 anos depois da fundação de Santa Cruz descobriram ouro primeiro no rio Cuiabá (1720) e, depois, nas margens do Guaporé (1736), possivelmente nem teriam chegado lá, ou se o tivessem encontrariam essa região ocupada pelos espanhóis. Isso para não falar de muito antes, dos trinta primeiros anos do século XVII, quando bandeiras paulistas destruíram as missões jesuítas espanholas do Guairá, do Uruguai e de Tapes: um forte Paraguai provavelmente não teria permitido isso.

Por que será que os espanhóis, ao conhecerem a penetração na zona de Cuiabá, não reforçaram militarmente a área? Ignorariam que os luso-brasileiros haviam ultrapassado Tordesilhas? Na verdade era muito difícil até as últimas décadas do século XVIII calcular longitudes

— somente em 1765, com o cronômetro de Harrison, descobriu-se um método prático e preciso para fazê-lo — e, portanto, impossível para os primitivos garimpeiros de Cuiabá e de Guaporé saber se estavam ou não a oeste da linha das 370 léguas. No entanto, os governos seguramente tinham noção de que houvera a ultrapassagem; tanto que, em décadas anteriores, haviam-se enfrentado bem a leste dessa região, em Goiás.

O *brazilianist* David M. Davidson, autor de um importante estudo sobre o oeste brasileiro, acha que faltou aos espanhóis decisão. Ficaram trocando correspondência triangular entre os núcleos jesuítas de Moxos e as cidades de Buenos Aires e Lima e não invadiram o Mato Grosso em um momento em que eram os mais fortes: afinal, Cuiabá era um pequeno acampamento de mineradores e os pontos de garimpagem no Guaporé eram ainda mais desprovidos de recursos. Não se pode também ignorar que, nos anos imediatamente anteriores à assinatura do Tratado de Madri, a Espanha era um país enfraquecido por crises e guerras e convencido de que na América do Sul não estava em condições de povoar o centro do continente, nem de impedir que os portugueses o fizessem: "*no hay más remedio que ajustarse de modo que cada uno sepa lo que es suyo, quedando por linderos los parajes más conocidos de aquellos países, para que no se alteren en adelante; en cuya forma prevenimos la introducción futura y evitamos más danos*"[17], diz desacorçoadamente um administrador colonial.

É possível realmente que houvesse displicência e decadência, mas é preciso também considerar que essa nova região mineradora, o atual oeste do Brasil, não era muito importante para os espanhóis. Com suas imensas riquezas nos Andes e um império espalhado pelo mundo inteiro, estavam "fartados de terra"[18] e só reagiriam em pontos nevrálgicos, como o Prata.

c) Sul

Até aqui falamos do norte e do oeste do Brasil, que são na verdade as grandes extensões envolvidas no Tratado de Madri. Agora trataremos de uma área bem menor, mas que, para os dirigentes coloniais da época, era muito mais importante: a Colônia do Santíssimo Sacramento. Sua história está ligada à de Buenos Aires, a única possessão espanhola do lado atlântico da América do Sul, teoricamente subordinada ao Vice-Reinado do Peru, mas na prática gozando de boa dose de autonomia. Em torno do Prata foi que se deram os conflitos coloniais mais importantes; e, depois, no Império, as únicas guerras que envolveram o Brasil, as do Uruguai, 1820-1821, 1826-1827 e 1864, da Argentina, 1850-1852, e a do

[17] *Apud* GIRALDO, Manuel Lucena; REQUENA, Francisco et al. *Ilustrados y Barbaros*, p. 11.
[18] FRIEDERICI, Georg. *A conquista da América pelos europeus*, p. 62.

Paraguai, 1865-1870. A região da velha rivalidade platina – é curioso observar – hoje é aquela onde mais se evidencia a cooperação entre os vizinhos, principalmente depois do Mercosul.

Antigo era o objetivo português de fazer os limites do Brasil chegarem ao Prata: Pero Lopes de Sousa, em 1531, (para usar um verbo também antigo) já "chanta" padrões na margem esquerda do grande rio; Manuel Lobo aí funda Colônia, em 1680. No entanto, a verdade é que nunca conseguiram os luso-brasileiros ocupar os territórios que a uniriam ao resto do Brasil. Nas primeiras décadas faltou capacidade de povoar e colonizar a região para que Colônia tivesse uma base segura de sustentação e não ficasse na dependência de abastecimento e fornecimento de recursos de toda natureza de tão distantes pontos. Houve a tentativa de fixar-se em Montevidéu, em 1723, mas os espanhóis de Buenos Aires logo se apossaram daquele promontório muito importante para a ligação entre Colônia, de um lado, e Laguna (fundada em 1676), de outro, o estabelecimento português mais ao sul, no atual litoral catarinense.

Duas vezes Colônia foi ocupada por tropas espanholas provindas de Buenos Aires, antes de 1750. A primeira deu-se logo após sua fundação, mas os portugueses conseguiram reavê-la diplomaticamente pelo Tratado de Lisboa, de 1681 (que atribuía ao Papa o julgamento definitivo sobre onde passava a linha de Tordesilhas na boca do Prata). A segunda ocupação espanhola durou onze anos (1704-1715) e foi consequência de posições divergentes que tinham Portugal e Espanha na Guerra da Sucessão na Espanha. Colônia foi novamente restituída a Portugal: outra vitória diplomática lusa, mas desta vez contendo o germe da derrota final, pois não definia o que era o território da Colônia do Sacramento. Este, na visão espanhola (principalmente dos dirigentes buenairenses), tinha como limite apenas o alcance de um tiro de canhão e não era equivalente, como queriam os portugueses, ao território do atual Uruguai. A interpretação espanhola acabou predominando, entre outras razões, porque, no Prata, os mais fortes sempre foram os espanhóis.

Cercos, houve vários. O maior foi o provocado por um incidente diplomático ocorrido em Madri em 1735, que acabou em um estado de guerra entre os dois países. O governo de Buenos Aires aproveitou para tentar tomar Colônia. Vinte e três meses de resistência ofereceu então o governador português da Colônia, tendo os espanhóis levantado o cerco em 1737, mas sem desistir do intento final...

Razões não faltavam, pois, para que, anos antes de 1750, os dirigentes portugueses mais lúcidos, como Alexandre de Gusmão, já não tivessem muitas esperanças de fazer do rio da Prata a divisa sul do Brasil.

Colônia estava isolada e, apesar de os luso-brasileiros terem-se fixado em Rio Grande (1737), no escoadouro da lagoa dos Patos, os espanhóis dominavam a maior parte da região intermediária, as vacarias do mar, a partir de suas bases de expansão, Montevidéu e Maldonado. Alexandre não tinha, ademais, dúvidas sobre a importância que os espanhóis davam à Colônia, tanto pela potencionalidade de se transformar em ponta de lança de uma possível ocupação portuguesa do território hoje uruguaio e quem sabe até de Buenos Aires, quanto pela realidade de ser porto de contrabando da prata andina.

Restos de vida

Ao lado das vantagens no terreno, Portugal possuía, ao assinar o Tratado de Madri, outros trunfos. Não se passou diretamente do fato da ocupação ao direito do tratado: os portugueses tinham também títulos a apresentar. A capitania do Cabo Norte (o estado do Amapá ampliado) foi criada para os portugueses em 1637, isto é, no próprio período da União Ibérica. O rei comum fez isso não porque quis ser gentil com seus súditos portugueses, mas sim porque eram estes que estavam em Belém e, assim, a defesa contra holandeses, franceses e ingleses na área só poderia provir deles. Estabelecendo a capitania, entretanto, Felipe IV da Espanha criava explicitamente direitos lusos ao setentrião amazônico.

Em 1668, 28 anos depois da separação entre Portugal e Espanha, firmou-se finalmente a paz. Uma das disposições do tratado então assinado exigia a recíproca restituição das praças tomadas "durante a guerra". Ora, a máxima amplitude dessa expressão seria considerá-la equivalente a "de 1640 por diante". Não se discutia, pois, a ocupação da Amazônia nem a de outras regiões a oeste da linha de Tordesilhas, ocorrida sobretudo durante a vigência da União Ibérica, isto é, de 1580 a 1640. Não era isso uma implícita admissão da Espanha de que essas regiões eram portuguesas?

Outros documentos favoráveis a Portugal são também dois tratados, entre os vários assinados em Utrecht, ao final da Guerra da Sucessão na Espanha. Um deles, de 1713, assegurou à nação lusa a posse das terras à margem esquerda do Amazonas até o "Japoc o Vicente Pinzón". Recorde-se aqui que, para se conseguir a conveniente fronteira do Oiapoque, região na verdade só parcialmente ocupada pelos luso-brasileiros, houve a sorte histórica de os ingleses se aliarem nas negociações aos portugueses, por não quererem ver os franceses na foz do Amazonas. O outro, de 1715, devolveu a Portugal a soberania sobre Colônia do Sacramento.

Seria fácil encontrar mais razões para explicar as vantagens de Portugal ao assinar o Tratado de Madri: a prosperidade econômica relativa de Portugal, propiciada pelo famoso ouro do Brasil, de que tanto falam os historiadores portugueses e cujo período de maior produção (média anual de 15 toneladas) vai de 1735 a 1755; a estabilidade política do longo reinado de dom João V, durante o qual "Portugal atingiu uma posição internacional de prestígio e importância que não tinha desfrutado desde o reino de dom Manoel I"[19]; e a conjuntura de alianças pessoais na cúpula dos dois países, favoráveis aos lusos. Mais oportuno, entretanto, é mencionar a circunstância propícia de o governo português contar no momento, ocupando-se dos assuntos brasileiros, com um servidor público que conhecia como ninguém o problema das fronteiras brasileiras e tinha grande habilidade diplomática: Alexandre de Gusmão.

Nascido na vila do Porto de Santos, como então se dizia, em 1695, era de uma família conhecida, mas de poucas posses, sendo seu pai, Francisco Lourenço Rodrigues, cirurgião-mor do presídio local. Entre doze irmãos, três tomaram o sobrenome do amigo paterno e protetor familiar, o jesuíta Alexandre de Gusmão, escritor e fundador do Seminário de Belém, em Salvador. O nosso Alexandre, como se vê, tem o nome e o sobrenome do renomado inaciano.

Um de seus irmãos mais velhos, Bartolomeu, "o padre voador", foi famoso por suas experiências com balões, uma delas, desastrosa aliás, perante D. João V e sua corte. Affonso de E. Taunay escreveu uma bem-documentada obra sobre a vida de Bartolomeu e seus experimentos aéreos – na qual reproduz a conhecidíssima gravura de 1709 da sua *passarola*, um fantasioso balão com elementos de pássaro – e o considera um homem de gênio e o verdadeiro inventor do dirigível.

Com 15 anos, depois de ter estudado na Bahia, no colégio de seu padrinho e homônimo, Alexandre vai a Lisboa, onde consegue proteção real, segundo alguns autores, porque dom João V gostou de um poema do santista sobre sua "real pessoa", para usar outra expressão da época. Proteção e certamente talentos, que então já se revelavam, valeram-lhe a nomeação para um posto diplomático em Paris junto ao embaixador português dom Luis Manuel da Câmara, conde de Ribeira Grande. Na ida, passa alguns meses em Madri e ali se familiariza com o problema de que se ocupará centralmente em sua vida profissional: as fronteiras coloniais na América do Sul e a importância que o enclave da Colônia tinha no estabelecimento delas. Em Paris, onde ficou por cinco anos, frequentou escolas superiores, tendo-se doutorado em Direito Civil,

[19] BOXER, Charles. *The Portuguese Seaborne Empire*: 1415-1825, p. 160.

Romano e Eclesiástico. Como curiosidade, mencione-se que durante sua estada na França, talvez para reaprumar finanças combalidas, abriu uma casa de jogos, o que hoje não seria muito aceitável para um diplomata na mesma situação...

Regressa a Lisboa e é de novo designado para uma missão no exterior, desta vez em Roma, onde permanece por sete anos. Nesse período, entre outros logros, conseguiu para seu rei o título de fidelíssimo, emparelhando-o, pois, às majestades da Espanha e da França, que já tinham os títulos papais de católica e cristianíssima, respectivamente. Portugal não estava mais por baixo!

Volta definitivamente a Lisboa em 1722 e passa a ter intensa atividade literária e acadêmica. Integra o grupo apodado de estrangeirados, favoráveis a que Portugal se liberasse das tradições anquilosadas e se abrisse aos novos ventos do iluminismo e do racionalismo que vinham da França e da Inglaterra. Já então se percebe o humor, a ousadia e a propensão à caricatura que caracterizam seu estilo de se comunicar. Vamos dar dois exemplos, tirados de cartas escritas mais tarde, quando já estava no governo. Assim ironiza a reação da corte portuguesa, cheia de superstições religiosas, às propostas de dom Luiz da Cunha, embaixador em Paris, para que dom João V tivesse um papel mais ativo nas negociações de paz europeia, em 1746: "Procurei falar a sua reverendíssima [o cardeal da Mota, primeiro-ministro] mais de três vezes primeiro que me ouvisse, e o achei contando a aparição de Sancho a seu Amo, que traz o Padre Causino na sua *Corte Santa*; cuja história ouviam com grande atenção o duque de Lafões, o marquês de Valença, Fernão Martins Freire, e outros. Respondeu-me: que Deus nos tinha conservado em paz, e que vossa excelência queria meter-nos em arengas; o que era tentar a Deus. Finalmente, falei a el-rei, (seja pelo amor de Deus). Estava perguntando ao prior da Freguesia, quanto rendiam as esmolas das almas, e pelas Missas, que se diziam por elas! Disse-me: que a proposição de vossa excelência era muito própria das máximas francesas, com as quais vossa excelência se tinha conaturalizado; e que não prosseguisse mais"[20].

O embaixador da França em Lisboa, que reclamava do rei português pela demora em dar sequência a um determinado assunto, é admoestado, mas com graça: "Ainda que el-rei se ache desobrigado de dar satisfações a vossa excelência, me ordenou dissesse a vossa excelência que já respondera a sua majestade cristianíssima há mais de seis meses, por haver falado na matéria o seu ministro de Estado ao embaixador dom Luiz da Cunha. Pelo que não pode vossa excelência queixar-se

[20] GUSMÃO, Alexandre de. *Obras,* p. 49.

dos procedimentos desta corte, mas sim dos de França, cujo ministro se esqueceu de que vossa excelência era seu embaixador..."[21].

Alexandre de Gusmão é nomeado em 1730 secretário particular de dom João V e nesse mesmo ano foi feito membro do Conselho Ultramarino. A partir de então fica muito influente nas decisões do governo português, sobretudo nos assuntos de Roma (mas nestes havia em Lisboa a concorrência de cardeais, núncios, ordens religiosas) e nos assuntos do Brasil (aqui, sim, era o "papa"). Já chegou preparado para estas últimas funções: conhecia o Brasil como ninguém e sabia como era importante para Portugal, que nessa época já havia perdido para a Inglaterra e a Holanda suas possessões orientais, assegurar-se firmemente da colônia americana, dilatada muito além de Tordesilhas. Tomando posse de seu cargo, começa o trabalho, completado em 1750, que lhe garante permanência nos anais da diplomacia do Brasil e de Portugal: acordar com a Espanha limites para o Brasil, de maneira que seu território incluísse todas as terras ocupadas pelos luso-brasileiros.

Alexandre foi um polígrafo que pensou e escreveu sobre muitos assuntos. Cortesão, ao estudar em todas as fontes disponíveis a obra de nosso personagem, surpreende-se com sua extensão e variedade: "correspondência oficial, oficiosa ou familiar; memórias políticas e geográficas; ensaios sobre economia política, crítica literária, costumes sociais, e até sobre uma nova ortografia da língua portuguesa; discursos acadêmicos e panegíricos; libretos de ópera, poemas, traduções de poemas e rimários; a coleção dos seus pareceres como conselheiro do Conselho Ultramarino ou como assessor de dom João V; e, finalmente, as suas minutas de leis, portarias, alvarás, bulas, cartas e ordens régias de toda a sorte; e, acima de tudo, instruções e correspondência diplomática sobre atos ou tratados em negociações com a Santa Sé, a Espanha, a França e a Grã-Bretanha"[22].

Grande trabalhador esse Alexandre de Gusmão! De sua extensa obra, o que tem para os brasileiros particular realce são seus estudos sobre o Brasil. A mão e a mente do paulista veem-se em todos os atos importantes da política da metrópole em relação à colônia, nesses anos básicos para sua formação territorial, isto é, entre 1730 e 1750: a emigração de casais açorianos para ocupar o Rio Grande do Sul; a capitação, isto é, o imposto *per capita* sobre a produção aurífera; a vinda ao Brasil de especialistas em determinação de longitudes para se ter uma ideia exata do que Portugal ocupara no continente; a defesa escrita das ocupações portuguesas na América do Sul, com argumentos extremamente sólidos.

[21] Ibidem, p. 45.
[22] CORTESÃO, op.cit., vol. 1, p. 9.

Lembremos, para finalizar estas observações sobre a vida de Alexandre, que, assinado o tratado, sua estrela se apaga com a morte do rei, seu protetor, e a ascensão de dom José I, com o futuro marquês de Pombal como primeiro-ministro. Vêm agora os tempos tristes dos ataques ao acordo e da perseguição política. Em 1753 morre, abandonado, pobre, frustrado. Não faltaram amarguras em seus últimos anos, inclusive privadas, como a morte da esposa e o incêndio em que perdeu casa e bens.

Hoje, mais de trezentos anos depois de seu nascimento, a estrela de novo brilha, já não com a efemeridade da vida, mas com a permanência da obra. Ao assumir funções no governo português, seus conhecimentos da História e da Geografia do Brasil, insuperáveis na época, davam-lhe a convicção de que era absolutamente indispensável assegurar junto à Espanha a manutenção da base física, tão arduamente conquistada pelos bandeirantes, a pé ou de canoa. Com esse objetivo pensou, agiu e teve a fortuna de completar seu trabalho. As qualidades de negociador que então revelou, servidas por esses conhecimentos, fizeram-no o grande advogado dos interesses brasileiros no século XVIII. Como o seria Rio Branco, no virar do nosso século, sem esquecer a ponte que, entre esses dois vultos, representa, no Império, Duarte da Ponte Ribeiro.

Madri: negociações do tratado

Pouco antes da metade do século, com Alexandre de Gusmão ativo nos centros decisórios, Portugal encontrava-se, pois, preparado para negociar com a Espanha. Capistrano de Abreu é claro quanto à premência de um acordo: "A rápida expansão do Brasil pelo Amazonas até o Javari, no Mato Grosso até o Guaporé e agora no Sul, urgiu a necessidade de atacar de frente a questão de limites entre as possessões portuguesas e espanholas, sempre adiada, sempre renascente"[23]. Faltava a oportunidade histórica, que surgiu com a ascensão ao trono espanhol, em 1746, de Fernando VI, genro de dom João V. Imediatamente começaram as tratativas.

Dentre os muitos documentos divulgados por Jaime Cortesão sobre as posições de cada parte, destacam-se dois conjuntos: uma primeira proposta portuguesa com bases para um ajuste e a réplica espanhola; uma nova proposta portuguesa, agora já articulando um acordo, e a tréplica espanhola, melhorando aspectos formais e introduzindo algumas novidades. Abrindo um parêntese, é interessante notar que o célebre artigo 21, que não permite que haja guerra no continente sul-americano, mesmo que as matrizes

[23] Abreu, op.cit., p. 196.

europeias estejam em combate e que é considerado por vários autores brasileiros como a semente do futuro panamericanismo, não é, segundo Cortesão, da autoria de Gusmão, mas sim, de Carbajal. A tese anterior, que vinculava o santista a Monroe, foi divulgada pelo jurista Rodrigo Otávio, em conferências pronunciadas em 1930, na Sorbonne, sob o título geral de "*Alexandre de Gusmão et le sentiment américain dans la politique internationale*".

Vamos dar uma ideia desses documentos, mas comecemos identificando os objetivos de cada parte. O que Portugal buscava era negociar um tratado equilibrado, que, à custa de ceder no Prata, se necessário, conservasse a Amazônia e o Centro-Oeste e criasse, no Sul, uma fronteira estratégica que vedasse qualquer tentativa espanhola nessa região, onde a balança de poder pendia para Buenos Aires. Alexandre de Gusmão, ao defender o tratado mais tarde, em 1751, das acusações do brigadeiro Antônio Pedro de Vasconcelos, antigo governador da Colônia, diz que sua finalidade era "dar fundo grande e competente [...] arredondar e segurar o país"[24]. Já para a Espanha, o objetivo primeiro era parar de vez a expansão portuguesa, que comia gradativamente pedaços de seu império na América do Sul; depois, reservar a exclusividade do estuário platense, evitando o contrabando da prata dos Andes, que passava por Colônia; e, finalmente, com a paz proporcionada por um acordo, impedir que a rivalidade peninsular na América fosse aproveitada por nações inimigas de Madri, numerosas na Europa, para aí se estabelecerem.

As propostas portuguesas, elaboradas por Alexandre de Gusmão, articulavam-se em torno das seguintes linhas de força:

a) era necessário celebrar um tratado geral de limites e não fazer ajustes sucessivos sobre trechos específicos, como queria originalmente a Espanha;
b) tal tratado só poderia ser feito abandonando-se o meridiano de Tordesilhas, violado pelos portugueses na América e, mais ainda, pela Espanha no hemisfério oposto;
c) as colunas estruturais do acordo seriam os princípios do *uti possidetis* e das "fronteiras naturais", assim referidos respectivamente no preâmbulo: "cada parte há de ficar com o que atualmente possui" e "os limites dos dois domínios [...] são a origem e o curso dos rios, e os montes mais notáveis";
d) a Colônia do Sacramento e o território adjacente eram portugueses, se não pelo Tratado de Tordesilhas, certamente pelo segundo Tratado de Utrecht, de 1715;

[24] CORTESÃO, op.cit., parte 1, tomo 1, p. 261.

e) poder-se-ia admitir (é clara a lembrança da Colônia do Sacramento) "que uma parte troque o que lhe é de tanto proveito, com a outra parte, a que faz maior dano que ela o possua"[25], nas palavras do próprio Gusmão.

As réplicas espanholas, por sua vez, argumentavam:

a) sendo certo que as Filipinas caíam na zona da soberania espanhola [sabe-se hoje que não], o melhor para Portugal era prescindir de qualquer alegação nesse hemisfério;
b) sobre a Colônia do Sacramento, mais que qualquer eventual direito, era intolerável para a Espanha ser ela, com o contrabando que propiciava, como diz D. José de Carbajal, "*causa de la disipación de las riquezas del Peru*"[26];
c) era aconselhável a troca da Colônia do Sacramento por uma área equivalente (citando outra vez o ministro espanhol), "fácil de encontrar nos territórios de Cuiabá e Mato Grosso, ainda que, à morte de Felipe V, o governo espanhol estudasse os meios para recobrá-la"[27].

Com o correr das negociações, foi-se singularizando o território das reduções jesuíticas dos Sete Povos (talvez povoados ou aldeias traduzissem melhor a ideia de "pueblos" do nome em espanhol "Siete Pueblos Orientales de Misiones") como a moeda de troca da Colônia do Sacramento. Os Sete Povos foram fundados pelos jesuítas espanhóis entre 1687 e 1707, alguns em restos de reduções que escaparam das destruições bandeirantes das primeiras décadas do século XVII. A Espanha concordou, ademais, em ceder os estabelecimentos que possuía na margem direita do Guaporé (onde hoje está o Forte do Príncipe da Beira havia a missão jesuítica de Santa Rosa), mas em compensação ficou com o ângulo formado pelos rios Amazonas e Japurá (onde havia um forte português, ancestral de Tabatinga). Pouco a pouco se foi precisando a descrição das fronteiras, o que pode ser perfeitamente acompanhado pela leitura das pormenorizadas cartas que Alexandre de Gusmão enviava ao negociador português em Madri. Os limites que emergem dessas cartas são basicamente os que figuram no próprio tratado, cuja primeira versão, que pouco difere do texto definitivo, Gusmão enviou a Madri no final de 1748.

[25] Apud ibidem, p. 285.
[26] Ibidem, p. 296.
[27] Ibidem, p. 297.

Logo depois, no começo de 1749, ele também despacha a Madri, para servir de apoio visual às negociações, uma carta geográfica, elaborada sob sua supervisão, na qual estavam desenhados os limites propostos nas negociações, bem como o primeiro mapa do Brasil, com a forma quase triangular hoje familiar a todos. Sob o nome de Mapa das Cortes, goza de merecida fama, pois foi fundamental para que as tratativas chegassem aonde os portugueses queriam. Nesse mapa, que combinava habilmente cartas conhecidas e confiáveis da América do Sul, a área extraTordesilhas do Brasil era, entretanto, bastante diminuída, o que dava a impressão de haver parcos ganhos territoriais a oeste do meridiano. O mapa, apesar desse defeito, era o melhor que havia no momento, pois incorporava os dados obtidos pelas penetrações sertanistas mais recentes. Aprovado por ambas as cortes, foi a base tanto para as negociações quanto para as posteriores campanhas de demarcação.

Roberto Simonsen assim se expressa sobre o Mapa das Cortes: "A carta do Brasil está visivelmente deformada, apresentando Cuiabá sob o mesmo meridiano da foz do Amazonas, próximo ao qual passaria a linha de Tordesilhas (um erro de nove graus). Essa construção, mostrando ser menor a área ocupada, talvez tenha sido feita visando facilitar a aceitação, pelos espanhóis, do princípio do *uti possidetis*, que integrou na América portuguesa tão grande extensão de terras ao oeste meridiano de Tordesilhas"[28]. Cortesão é franco: "O Mapa das Cortes foi propositadamente viciado nas suas longitudes para fins diplomáticos"[29]. Defende, entretanto, tal procedimento: "Alexandre de Gusmão representava então uma política de segredo, que o Estado português vinha praticando sobre seus descobrimentos geográficos, desde o século XV [...]. Dom João V, no fio de uma tradição secular, conservava secreta [...] a cartografia dos padres matemáticos. O Mapa das Cortes não passava da consequência necessária de uma velha política praticada e oficializada ainda no seu tempo"[30]. Deixando de lado possíveis considerações éticas, o que se pode dizer é que os espanhóis também adaptavam mapas a seus interesses políticos, como o revelou, por exemplo, estudo publicado em número recente de *Imago Mundi* sobre o mapa da América do Sul de Cruz Cano y Olmedilla, base do futuro Tratado de Santo Ildefonso.

O Tratado de Madri foi assinado em 13 de janeiro de 1750. Legalizava-se, assim, a ocupação da Amazônia, do oeste e do sul do Brasil, efetuada pouco a pouco, durante dois séculos e meio, por bandeirantes,

[28] Apud ibidem, p. 329.
[29] Ibidem, p. 332.
[30] Ibidem, p. 333.

religiosos e colonos leigos; e se abandonava o sonho colonial do Prata... Ficou perto de dar ao Brasil limites naturais. O geógrafo alemão Brandt assim se expressa: "A linha divisória é [...] considerada como um todo, uma linha razoavelmente natural, em correspondência com a configuração da superfície. No sul quase coincide com os limites entre a montanha brasileira e a planície platina; no norte, com os divisores principais do Amazonas, Orinoco e rios guianenses. No oeste não alcança a raia entre a planura brasileira e o cinto montanhoso do Pacífico, ficando na bacia amazônica. Todavia, também aí, dada sua frequente ligação com obstáculos fluviais, não desprende da natureza. Pode-se, sem grande inexatidão, dizer que ela se aproxima geralmente da divisória continental da circulação fluvial"[31]. Era o mito da ilha Brasil que, com as imperfeições da realidade, se corporificava...

Logo depois de sua assinatura foram formadas duas comissões para a demarcação. A do norte, presidida pelo governador do estado do Grão-Pará e Maranhão, irmão do marquês de Pombal, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, esteve durante anos em campanhas na floresta amazônica que contribuíram para aumentar consideravelmente o conhecimento da geografia da região. Houve vários atritos entre demarcadores portugueses e espanhóis na Amazônia, mas foi no sul que as demarcações – aqui chefiadas na parte portuguesa pelo governador do Rio de Janeiro, Gomes Freire de Andrada – chegaram ao impasse mais grave, com a resistência dos jesuítas e dos indígenas dos Sete Povos ao êxodo a que estavam condenados pelo tratado. O episódio ficou conhecido como a Guerra Guaranítica (1755-1756).

Nos cinco anos que se seguiram à assinatura do Tratado de Madri, morreram seus principais protagonistas: dom João V; Alexandre de Gusmão; dom Fernando VI; sua rainha, D. Maria Bárbara; e o negociador espanhol dom José de Carbajal y Lancaster. Com a assinatura do Tratado de El Pardo, em 1761, anulatório do Tratado de Madri, poderia parecer ao observador da época que a obra de Alexandre de Gusmão fenecia na primeira infância. Na realidade, estava apenas começando uma longa vida, que, em suas linhas básicas, prolonga-se até hoje.

Ideias criativas

Listemos as proposições sobre as quais se assenta o tratado assinado em 1750: Portugal ocupou terras na América, mas a Espanha se beneficiou

[31] Apud ibidem, p. 381.

no Oriente; as fronteiras não mais seriam abstratas linhas geodésicas, como a de Tordesilhas, mas sim, sempre que possíveis, acidentes geográficos facilmente identificáveis; a origem do direito de propriedade seria a ocupação efetiva do território; e, em casos excepcionais, poderia haver troca de território.

Hoje se tem certeza de que foi Alexandre de Gusmão o propulsionador de todas as ideias aí embutidas, o estadista que primeiro percebeu a conveniência de se utilizarem as regras do *uti possidetis* e das fronteiras naturais para limitar as imensas áreas coloniais do centro da América do Sul. Foi também quem teve a coragem de, depois de tantas lutas, aceitar a troca da Colônia do Sacramento, reconhecendo que o desejo do Prata como limite do Brasil já não era mais realizável. Alexandre tinha também consciência de que a Espanha valorizava extremamente a posse das duas margens do rio e que, portanto, a Colônia teria um imenso valor de troca, em uma eventual negociação, que deveria realizar-se assim que a conjuntura bilateral o permitisse.

Entretanto, para uma transação dessa magnitude – dividir um continente – era necessário preparar-se tecnicamente, pois era muito pobre o cabedal de conhecimentos geográficos que ambas as nações ibéricas, pioneiras dessa ciência na época dos grandes descobrimentos, tinham então sobre o interior da América do Sul. Portugal soube reagir: no segundo quartel do século XVIII, houve no país um verdadeiro renascimento dos estudos geográficos, por estímulo direto da coroa. Especialistas de várias nações europeias vieram a Lisboa e dois deles, jesuítas, os padres matemáticos, como os chamam os documentos da época, foram enviados ao Rio de Janeiro em 1729, com a missão de elaborar um novo atlas do Brasil. O que queria o governo português era ter ideia clara da localização dos territórios ocupados em relação à linha de Tordesilhas, em especial depois dos recentes avanços no Centro-Oeste (Mato Grosso).

Um fato serviu de acicate à reação. Foi a publicação, em 1720, pelo geógrafo francês Guillaume Delisle, da primeira carta científica da Terra, isto é, com latitudes e longitudes observadas por meios astronômicos, com mapas da América do Sul que mostravam que a Colônia do Sacramento, todo o vale do Amazonas e as minas de Cuiabá e do Guaporé situavam-se fora da parte atribuída a Portugal pelo Tratado de Tordesilhas. Dom Luiz Cunha, um dos maiores estadistas portugueses do século, então embaixador em Paris, enviou os mapas a Lisboa e certamente Alexandre de Gusmão deles teve conhecimento. Não poderia deixar de ser chocante que um especialista de outra nação pudesse realizar sobre a América do Sul, onde o acesso de estrangeiros era difícil e as informações geográficas segredos, um trabalho

que nem os portugueses nem os espanhóis, que, com seus grandes impérios coloniais tantos interesses tinham no assunto, estavam em condições de fazer. Jaime Cortesão assim expõe a situação em Portugal: "O rei e as classes cultas acordam para o estudo da Geografia, da Cartografia e, por consequência, também da Astronomia. Que os problemas da soberania [...] e o desejo de afirmá-la sobre novos, vastos e ricos territórios estavam na base desse renascimento, não há como negá-lo. Mas a dissertação de Delisle foi o sinal de alerta"[32]. De sua parte, o que fez a Espanha, sem dúvida interessada em provar que seu território americano fora invadido, como certamente tinha elementos para supor? Nada, ou quase nada, explica Cortesão, que acrescenta: "E esse desnível cultural [entenda-se, cartográfico] vai pesar [...] na balança das negociações do Tratado de Madri a favor de Portugal"[33].

Provando a filiação direta nas ideias de Alexandre de Gusmão de artigos básicos do Tratado de Madri, há um documento de excepcional interesse, em parte manuscrito pelo próprio Alexandre de Gusmão, com correções e adições de dom Luís da Cunha. Tem o título longo, como era uso na época, de *Dissertation qui détermine tant géographiquement que par les traités faits entre la Couronne de Portugal et celle d'Espagne quels sont les limites de leurs dominations en Amérique, c'est-à-dire, du côté de la Rivière de la Plate*. Foi escrito em francês porque objetivava divulgar na Europa a posição portuguesa na época de mais uma das divergências entre Portugal e Espanha sobre a posse da Colônia do Sacramento (o chamado Conflito do Prata, que durou de 1735 a 1737). Realmente, aí está a ideia de que o Tratado de Tordesilhas deve ser abandonado por ser indemarcável; de que, mesmo que se prove que os portugueses violaram esse tratado na América, os espanhóis certamente o violaram no Oriente; e de que a solução deveria necessariamente ser encontrada em negociações globais, com concessões mútuas. Tais negociações, ademais, conclui o trabalho publicado em 1736, só poderiam basear-se nas duas regras do *uti possidetis* e das fronteiras naturais. Essas regras curiosamente nos remetem ao passado nebuloso dos mitos: o do *eldorado*, que, atraindo os bandeirantes ao âmago da América do Sul, levou-os a ocupar dois terços do Brasil atual, relaciona-se com o *uti possidetis*; e o da ilha Brasil, que tendeu a dar ao país uma conformação orgânica, com divisas fluviais, liga-se às fronteiras naturais. Não se chegou ao Prata, no sul, mas se ficou com o Rio Grande do Sul, Mato Grosso e a maior parte da bacia do Amazonas, o que não é pouco...

David M. Davidson assim sintetiza o pensamento de Alexandre de Gusmão, às vésperas do Tratado de Madri: "Ativo participante nas

[32] CORTESÃO, op.cit., tomo 2, p. 281.
[33] Ibidem, p. 299.

negociações com a Espanha sobre Colônia, concluiu que a resolução dos antagonismos coloniais dependia da clara definição das prioridades territoriais de Portugal, e de uma incontestável base para a possessão das terras disputadas. Ele e o veterano estadista dom Luis da Cunha consideravam as pastagens do sul, a floresta e os produtos naturais do Amazonas, e as minas do centro e do oeste mais valiosos para a metrópole do que o limitado contrabando conduzido através da Colônia. Embora os ministros portugueses não renunciassem às reivindicações sobre Colônia e o estuário platino, a resoluta determinação da Espanha convenceu-os de que tais pretensões eram inviáveis: a política da coroa, com Gusmão influente desde meados da década de 1730, foi dirigida para a ocupação e a defesa do Rio Grande do Sul, do oeste e da Amazônia."[34]

O mesmo autor, sem diminuir o valor de Gusmão, lembra, com justiça, a vinculação de suas ideias com aquelas de anteriores administradores coloniais: "Como os membros do Conselho das Índia da década de 1720, Gusmão suspeitava que parte substancial do interior do Brasil estava a oeste da linha de Tordesilhas; e, tal como seus predecessores, considerava a ocupação uma base para a soberania muito mais sólida do que a divisão tradicional, sendo os acidentes geográficos os únicos marcos adequados para a demarcação territorial. Embora Gusmão fosse o primeiro governante português a expressar com clareza e sofisticação os princípios do *uti possidetis* e das fronteiras naturais, ele se apoiava em diretrizes já presentes no pensamento oficial português"[35].

Madri: morte e vida

Vários são os motivos que levaram à anulação do Tratado de Madri. É certo que, no sul, houve a Guerra Guaranítica; e, no norte, as dificuldades de demarcação revelaram-se insuperáveis. É controvertido que a oposição jesuítica tenha representado papel decisivo na falência do tratado. Autores há, da importância de um José Carlos de Macedo Soares ou de um João Pandiá Calógeras, que consideram a atitude contrária dos jesuítas como a causa primeira da anulação. Escutemos este: "Balanceados os fatores da decisão [de anular Madri], parece que, no ambiente de má vontade contra a obra precursora de Alexandre de Gusmão, o elemento primacial foi a longa campanha dos jesuítas contra a cessão dos Sete Povos das Missões"[36].

[34] DAVIDSON, David M. *Colonial Roots of Modern Brazil*, p. 73.
[35] Ibidem, p. 73.
[36] CALÓGERAS, João Pandiá. *A política exterior do Império*, vol. I, p. 224.

Já para outros, como Hélio Vianna, as acusações aos jesuítas não encontram amparo nos documentos; seriam pretextos achados na época para se atacar a Companhia de Jesus, que logo mais, em 1759, seria expulsa do Brasil. O historiador português visconde de Carnaxide, especialista nas relações entre o Brasil e Portugal na época do marquês de Pombal (1750-1777), chega a uma conclusão que distingue as reações dos inacianos locais (os dirigentes dos Sete Povos) da orientação da matriz europeia. Em suas palavras: "Os jesuítas missionários opuseram-se à transmigração dos povos do Uruguai, ordenada no Tratado de Limites de 1750; a Companhia de Jesus empenhou-se tanto quanto os governos de Portugal e da Espanha em que a transmigração se fizesse"[37].

A deterioração das relações entre as coroas, provocada, na Espanha, pela ascensão, em 1760, de Carlos III, um opositor do acordo, e, em Portugal, pela consolidação do poder de outro, o marquês de Pombal, foi seguramente causa importante da rápida morte (apenas aparente, como revelou o futuro) do acordo. Pombal era contra o Tratado de Madri porque não concordava com a cessão da Colônia do Sacramento, em uma atitude nacionalista, apreciada então, mas certamente exagerada em face da evidente vantagem da troca. Talvez a antipatia que o poderoso ministro nutria por seu antecessor em valimento, Alexandre de Gusmão, também contribuísse para explicar sua posição[38].

O fato é que, em 1761, os dois países assinaram o Tratado de El Pardo, pelo qual, como reza o próprio texto do acordo, o Tratado de Madri e os atos dele decorrentes ficavam "cancelados, cassados e anulados como se nunca houvessem existido, nem houvessem sido executados". Voltava-se, assim, pelo menos em teoria, às incertezas da divisão de Tordesilhas, tão desrespeitada no terreno quanto alterada por acordos posteriores. Na prática, nenhuma nação pretendia renunciar a suas conquistas territoriais ou a seus títulos jurídicos. O Tratado de El Pardo apenas criava uma pausa durante a qual se esperaria o momento propício para novo ajuste de limites.

Esse momento surgiu em 1777, ano no qual a – fato sem precedente na História de Portugal – uma mulher, D. Maria I, sobe ao trono e inicia a política de reação ao pombalismo, que ficou conhecida como "viradeira". Já se vinha negociando um tratado, mas a queda de Pombal e, na Espanha, a substituição do primeiro-ministro Grimaldi pelo conde de Florida Blanca modificaram o equilíbrio de forças "para pior

[37] CARNAXIDE, Visconde de. *O Brasil na administração pombalina*, p. 10.

[38] Um dos mais conhecidos biógrafos de Pombal, J. Lúcio d'Azevedo, tem uma visão favorável do Tratado de Madri e de Alexandre de Gusmão, diferente da que tinha seu biografado: "O acerto de limites com Espanha na América, contra a geral vontade dos portugueses, é obra sua, pela qual as gerações sucessoras lhe devem ser gratas. Por ele, a troco da onerosa posse da colônia do Sacramento, as fronteiras do Brasil foram seguras contra as reivindicações decorrentes da bulia de Alexandre VI". D'AZEVEDO, J. Lúcio. *O marquês de Pombal e sua época,* p. 97.

quanto aos interesses portugueses"[39] e precipitaram os acontecimentos. A Espanha fez exigências e impôs a assinatura de um Tratado Preliminar de Limites, que ficou com o nome de um dos palácios do rei espanhol, situado em San Ildefonso, nas proximidades de Toledo. Por esse tratado, Portugal conservava para o Brasil as fronteiras oeste e norte negociadas em Madri, mas cedia a Colônia do Santíssimo Sacramento, sem receber a compensação dos Sete Povos das Missões.

Não há dúvida de que, pelo Tratado de Santo Ildefonso, Portugal perdia no sul com relação ao que havia ganhado pelo Tratado de Madri; não se pode, no entanto, garantir ter sido o tratado ruim para Portugal, pois confirmava a inclusão no território nacional de praticamente toda a área dos famosos dois terços do Brasil extraTordesilhas. A maioria dos historiadores brasileiros, entretanto, condena o acordo. O visconde de São Leopoldo julga-o "um tratado mais que todos leonino e capcioso" e Varnhagen afirma terem sido seus artigos "ditados pela Espanha quase com as armas na mão"[40]. Capistrano, sempre pensando por sua própria cabeça e acreditando que nenhum patriotismo pode sobrepor-se à justiça, acha-o "mais humano e generoso"[41] que o de Madri, pois não impunha transmigrações indígenas, que considerava odiosas.

Há historiadores hispano-americanos que também condenam Santo Ildefonso, mas por motivos opostos aos dos críticos brasileiros: a Espanha poderia, segundo eles, ter obtido muito mais naquele momento. O argentino Miguel Angel Scenna assim se expressa, por exemplo: "*San Ildefonso* [...] *lamentable* [para os espanhóis] *en cuanto fué negociado cuando España tenía las cartas de triunfo en la mano y estaba en condiciones de invadir militarmente el Brasil*"[42]. Naquele momento, é verdade, Pedro de Ceballos, governador de Buenos Aires, havia ocupado Santa Catarina e tinha posição de força frente aos luso-brasileiros no Rio Grande do Sul.

Talvez estejam mais perto do julgamento correto aqueles historiadores hispânicos que, como Capistrano, julgam o Tratado de Santo Ildefonso um acordo bastante satisfatório, que refletiu a situação de poder do momento, mais favorável à Espanha do que à época do Tratado de Madri. O internacionalista argentino Carlos Calvo tem, por exemplo, a seguinte opinião sobre o Tratado de Santo Ildefonso:

---

[39] REIS, Arthur Cesar Ferreira. "Os tratados de limites". In: *História da civilização brasileira*, vol. 1, p. 376. Sobre a viradeira, a moderna historiografia portuguesa tem revisto juízos anteriores, considerando-a uma reação menos violenta do que se pensava.

[40] *Apud* VIANNA, Hélio. *História diplomática do Brasil*, p. 73.

[41] Abreu, op.cit., p. 305.

[42] SCENNA, Miguel Angel. *Argentina-Brasil*: cuatro siglos de rivalidad, p. 62.

> *Más ventajoso a España que el de 1750, la dejó en el dominio absoluto y exclusivo del Rio de la Plata, enarbolando su bandera en la Colonia de Sacramento y estendiendo su dominación a los campos del Ibicuí* [a região dos Sete Povos] *en el margen oriental del Uruguay, sin más sacrifício que la devolución de la isla de Santa Catalina, de la cual se había apoderado por conquista*[43].

A opinião de Calvo é bem próxima da defesa do tratado, apresentada ao rei Carlos III pelo ministro que o negociou, o conde de Florida Blanca, da qual citaremos alguns trechos:

> *Vuestra Majestad obtenía por este Tratado la Colonia del Sacramento, así como la exclusión de todas las naciones del Rio de la Plata* [...] *en el reinado precedente* [...] *para adquiriria se cedió, por el tratado de 1750 con el Portugal, todo el territorio de Ibicuí* [...]. *Por la convención de 1777 Vuestra Majestad pudo adquirir esta colonia quedándose sin embargo con el Ibicuí y el territorio cedido en el Paraguay* [...][44].

Parecendo responder antecipadamente a criticas que no século seguinte seriam feitas em países da América hispânica, explicava, com realismo:

> *Nos han vituperado de haber abandonado la ciudad de Rio Grande con la laguna de los Patos y devuelto la isla de Santa Catalina* [...] [mas] *extender nuestras posesiones en el Brasil, como parecen desearlo algunas personas, en virtud de la famosa división de Alejandra VI, es un proyecto de ejecución imposible, y, lo que es más, contrario a los compromisos anteriores. Además, admitiendo este princípio tendriamos que ceder a los portugueses las islas Filipinas, puesto que les pertenecen según la demarcación hecha por este pontífice*[45].

O Tratado de Santo Ildefonso estabeleceu novos limites no sul, mas conservou, basicamente, as mesmas fronteiras do Tratado de Madri no restante do território brasileiro, mas não, exatamente, como levam a crer vários livros de história. Na realidade, a comparação das descrições das fronteiras de um e outro acordo mostra diversas pequenas variantes, provocadas pelo melhor conhecimento, em 1777, das regiões a serem demarcadas.

Assinado o tratado, começam outra vez as grandes campanhas de demarcação no sul, no oeste e no norte do Brasil. A exemplo do que tinham sido as do Tratado de Madri, não atingem seus objetivos – a caracterização das lindes no terreno – mas contribuem para o conhecimento de áreas até então impenetradas, algumas, na Amazônia, até hoje pouco conhecidas.

[43] Apud SOARES, José Carlos de Macedo. *Fronteiras do Brasil no regime colonial*, p. 168.
[44] CALVO, Carlos. *Colección Histórica Completa de los Tratados*, tomo 7, p. 27.
[45] Apud ibidem, p. XVII.

Surgiram novas divergências entre os demarcadores do norte, das quais é clássica aquela entre Pereira Caldas (depois substituído por Lobo d'Almada) e o comissário espanhol Requena. Este, aliás, já no fim do século, escreveu uma erudita *Historia de las Demarcaciones de Limites en la América, entre los Domínios de España y Portugal*, na qual dá a versão espanhola das dificuldades da demarcação, versão que será muitas vezes retomada pelas nações hispano-americanas no século XIX.

Para cumprir o acordo, Tabatinga deveria ser entregue aos espanhóis, mas os comissários portugueses fizeram o possível para não deixar o forte, fundado e habitado por brasileiros, aos tradicionais adversários. Pedro Moncayo, autor do começo do século XIX, explica: "*El agente de Portugal, sin desconocer la justicia de la reclamación hecha por el comisario español, dió por excusa para retener la fortaleza de Tabatinga, que no podria entregaria sin recibir al mismo tiempo las fortalezas que pertenecían a Portugal y que poseía España en los márgenes del rio Negro*"[46]. No sul, as divergências não foram menores, apesar de as áreas envolvidas serem mais habitadas e conhecidas.

Varnhagen resume criticamente os trabalhos de demarcação: "Os comissários foram nomeados, partiram, apresentaram-se sobre os terrenos [...] não para porem marcos e levantarem as plantas, mas para discutirem e para, à força de muita discussão, retirarem-se brigados [...]. As duas nações não conseguiram os fins a que se haviam proposto, e o tratado não passou nunca de preliminar [...]"[47]. Assim, ao encerrar-se o século XVIII ainda não haviam sido demarcadas as fronteiras, embora alguns marcos tivessem sido chantados. Como ensina Arthur Reis: "A fronteira entre os territórios portugueses e espanhóis continuava à mercê do mais ousado"[48]. Isto é, dos portugueses...

Em 1801, a situação agravou-se com nova guerra entre as nações peninsulares, conhecida como das Laranjas. Na Europa, Portugal teve seu território amputado com a conquista espanhola de Olivença, mas, na América, os luso-brasileiros retomaram, desta vez para sempre, o território dos Sete Povos empurrando a fronteira até o rio Quaraí. Bem diferente do que ocorreu durante a Guerra Guaranítica, agora a ocupação foi fácil: "os Espanhóis não conseguiram defender o território [...] faltavam os jesuítas para organizar os índios e comandá-los com eficácia na guerra [...]"[49]. Era o limite sul, estabelecido em 1750, que voltava a viger (descia do Ibicuí ao Quaraí no oeste, mas em compensação, subia de "Castillos Grandes" ao Chuí no litoral).

---

[46] *Apud* QUESADA, Vicente G. *História Diplomática Latino-Americana,* p. 267.

[47] VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História geral do Brasil,* tomo 4, p. 269. Das demarcações de Santo Ildefonso não se conhece marco tão notável pelo tamanho e decoração como o de Madri, que hoje adorna a praça principal de Cáceres; há marcos mais modestos, mas assim mesmo de uns 3 m de altura, também de mármore e com o escudo português, como o exemplar encontrado há poucas décadas no alto rio Negro e que agora decora os jardins do Palácio Itamaraty de Brasília.

[48] REIS, op.cit., vol. 1, p. 379.

[49] MAGALHÃES, Joaquim Romero. "As novas fronteiras do Brasil". In: *História da expansão portuguesa no Brasil,* vol. 3, p. 35.

O conflito terminou naquele ano, com o Tratado de Paz de Badajós, que não revalidou o Tratado de Santo Ildefonso, nem qualquer outro tratado de limites anterior, omissão que contrariava a prática habitual entre as nações ibéricas, de confirmar limites, quando pactuavam tratados de paz. Também não mandou restablelecer o *statu quo ante bellum* e, por isso, Olivença é cidade espanhola e é brasileiro o território sudoeste do Rio Grande do Sul. Assim, ao "fim do período colonial o mapa brasileiro estava quase definido"[50]. É interessante notar que isso não ocorreu no restante da América do Sul, nem na América do Norte, onde as grandes alterações de fronteiras deram-se depois da independência (para dar um exemplo importante, lembre-se de que os Estados Unidos "herdaram" da Inglaterra algo como 1/10 de seu território atual).

Há divergências entre brasileiros e hispano-americanos sobre a validade do Tratado de Santo Ildefonso, após a Independência. A maioria dos autores de língua espanhola o vê, para empregar as palavras de Raúl Porras Barrenechea, em sua *Historia de los Limites del Peru*, como "*el que fijó definitivamente los limites inter-coloniales*"[51]. Sigamos com o mesmo historiador:

> *El tratado de San Ildefonso fué el último convenio celebrado entre España y Portugal, sobre delimitación de sus respectivas colonias. Era el tratado vigente al proclamarse la independencia de Sur América. El Brasil, sin embargo, siguiendo la tradición expansionista de los colonisadores portugueses, sobrepasó en muchos lugares la linea del Tratado de San Ildefonso. En las discusiones diplomáticas en las que países vecinos del Brasil intentaron hacer valer los derechos que les concedia el Tratado de San Ildefonso, el Brasil negó la validez y subsistência de este Tratado*[52].

A doutrina brasileira desenvolvida no Império se apegava não ao texto do Tratado de Santo Idelfonso, que – sempre lembrávamos – era provisório, como diz seu título, e fora anulado pela guerra de 1801, mas sim ao seu princípio fundamental, que era o mesmo do Tratado de Madri, o *uti possidetis*. Santo Ildefonso só serviria, como orientação supletiva, nas áreas onde não houvesse ocupação de nenhuma das partes envolvidas, continuava a doutrina, formulada em sua versão mais completa pelo visconde do Rio Branco, em memorando apresentado ao governo argentino, em 1857. No fundo, era a posse, base do Tratado de Madri, que continuava a definir o território; de certa forma, era a obra de Alexandre de Gusmão que vivia para sempre.

[50] IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil*: 1500-1964, p. 295.
[51] BERRENECHEA, Raul Porras; REINA, Alberto Wagner. *Historia de los Limites del Peru*, p. 23.
[52] Idem.

O lugar da ciência na diplomacia do barão do Rio Branco

Ana Maria Ribeiro de Andrade (Museu de Astronomia e Ciências Afins – MAST/MCTI)
Hugo Rogelio Suppo (Programa de Pos-Graduação em Relações Internacionais - PPGRI /UERJ)

Meus Senhores — Entre as incumbencias derivadas da funcção publica que exerço, tenho por especialmente agradavel esta de, em nome do Sr. Presidente da Republica e do seu Governo, dar as boas vindas aos Membros Estrangeiros do Congresso Scientifico Latino-Americano.

Não são precisas phrases de solemne compostura para significar aos visitantes amigos o grande contentamento com que os vemos entre nós. Elles bem terão sentido, desde a hora da chegada, a singela sinceridade da convivencia brazileira, o ambiente de sympathia que aqui encontra sempre o estrangeiro intelligente e benevolo.

A primeira e, considerada socialmente, a mais util consequencia dos congressos internacionaes de scientistas é a formação do commercio intellectual entre homens que, entregues aos mesmos trabalhos e pesquizas, travam entre si conhecimentos nessas reuniões, e, pelo que podem ver e estudar, ficam habilitados para em sua patria, embora incidentemente, no terreno da politica, desfazer preconceitos e dissipar mal entendidos, collaborando assim na grande obra da pacificação dos espiritos e da amisade entre as nações. Nenhuma fórma de propaganda official e tendenciosa vale essa, espontaneamente exercida por homens de valor, convencidos e alheios ás paixões politicas.

E' assim que, além do dever de cortezia no acolhimento feito aos nossos hospedes aqui congregados, entra por antecipação o reconhecimento do serviço indirecto que elles vão prestar á causa da confraternisação internacional americana.

Elles dirão sem duvida que viram uma bella terra, habitada por um bom povo, terra generosa e farta, povo laborioso e manso, como as colmeias em que sobra o mel. Não ha aqui quem alimente invejas contra os povos vizinhos,

porque tudo esperamos do futuro; nem odios, porque nada soffremos delles no passado. Um grande sentimento nos anima: o de progredir rapidamente sem quebra das nossas tradições de liberalismo e sem offensa dos direitos alheios.

Mas não é só progresso, o desenvolvimento da cultura intellectual, da riqueza e do poder da nossa patria que desejamos; é tambem á crescente prosperidade de todos os povos do nosso continente. Mesmo quando o Brazil, vivendo sob outro regimen que o actual, era, na phrase do illustre general Mitre, uma verdadeira «democracia coroada», e a differença de fórma de governo podia fazer crer em differenças de ideal politico, mesmo então, não foram menos amistosos os nossos sentimentos para com as Republicas limitrophes, e nunca nos deixámos dominar do espirito aggressivo, de expansão e de conquista que mui injustamente se nos tem querido attribuir. Hoje, como naquelle tempo, a Nação Brazileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com os seus proprios elementos, dentro das fronteiras em que se falla a lingua dos nossos maiores, e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes, por honra de todos nós e por segurança do nosso continente, que talvez outros possam vir a julgar menos bem occupado. E' indispensavel que, antes de meio seculo, quatro ou cinco, pelo menos, das maiores nações da America Latina, por nobre emulação, cheguem, como a nossa grande irmã do Norte, a competir em recursos com os mais poderosos Estados do mundo.

Senhores Delegados estrangeiros, conhecendo e estudando de perto o Brazil, vós vos certificareis da verdade desse nosso empenho politico, ao mesmo tempo que de outras noções menos geraes, mas todas conducentes á affirmação dos nossos mais entranhados propositos de concordia internacional.

Podereis observar facilmente que neste paiz se estuda, mas que a nossa curiosidade de saber ainda não teve a immodestia de se constituir em sciencia nacional. As sciencias, as lettras, as artes, toda a cultura de espirito entre nós é desnacionalisada, de sorte que nem mesmo nas chamadas «batalhas incruentas das idéas» entramos com tenção de conquista e avassallamento. Dareis certamente testemunho da nossa isenção nesse particular. E quando, restituidos ás vossas cadeiras do magisterio, aos vossos laboratorios e gabinetes de trabalho, resumirdes as impressões desta jornada scientifica ao Rio de Janeiro, tenho fé que não encontrareis na memoria traço do brazileirismo que não seja lhaneza de trato, cordialidade no agazalho devido a hospedes de tanta distincção, amor profundo da paz e ardente desejo de estreitar cada vez mais as nossas relações de amisade com todas as nações cultas, particularmente com as desta nossa America Latina.

(Discurso do barão do Rio Branco proferido na abertura da 3ª Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano, em 6 de agosto de 1905. Ver: Terceira Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano. Brasília/Rio de Janeiro: CGEE/MAST, 2002. CD-ROM, ed. fac-símile. PDF 1, imagens 177-179.)

No início do século XX, a produção do conhecimento científico no Brasil e em outros países da América Latina não era como na Europa. Lá, o desenvolvimento do capitalismo fez com que as profundas mudanças econômicas e sociais trouxessem com elas a crença no valor da ciência e da tecnologia para a sociedade. Aqui, nas palavras de Rio Branco, "a nossa curiosidade de saber ainda não teve a imodéstia de se constituir em ciência nacional"; a ciência é "desnacionalizada".[1]

Ciência e relações diplomáticas se mesclaram na Terceira Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano (Rio de Janeiro, 1905), já que pela primeira vez a participação brasileira teve caráter oficial. Nas reuniões anteriores, realizadas em Buenos Aires (1898) e Montevidéu (1901), a presença de brasileiros foi pífia e apenas de iniciativa de alguns sócios do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).[2] Entretanto, em 1905, o grande investimento do governo Rodrigues Alves para promover a realização desse grande evento internacional de caráter científico tinha por fim mostrar às delegações estrangeiras um Brasil política e economicamente revigorado, além de demonstrar o interesse do país no fortalecimento da cooperação entre os países latino-americanos em vários âmbitos. As expectativas dessa cooperação ultrapassavam os limites do campo científico e atingiam as esferas da política, bem como do comércio internacional, com o propósito de firmar alianças com os países vizinhos, resolver problemas de fronteiras, alfandegários, sanitários, técnicos e humanitários.[3] Logo, o propalado ideal do universalismo da ciência e o "comércio intelectual" entre os países da América Latina se mostravam exemplares para o novo projeto de política externa brasileira e "à causa da confraternização internacional americana".

Rio Branco foi o representante do governo brasileiro que mais contribuiu para garantir a presença de delegações estrangeiras no evento. Na fase preparatória, ele próprio redigiu os convites aos países da região que possuíam representação diplomática; trocou extensa correspondência com os organizadores brasileiros; discursou na cerimônia de abertura; ofereceu um banquete no Itamaraty; e ainda elaborou um relatório final. Estava certo ao entrever que a iniciativa era importante para a sua pasta

---

1 As palavras e expressões extraídas do discurso de Rio Branco proferido em 6 de agosto de 1905, no Teatro São Pedro de Alcântara, estão citadas entre aspas. Original em: FREITAS, Antonio de Paula (org.). Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano, 3 ed., 1905. ed. fac-símile. Relatorio Geral: trabalhos preliminares e inauguração do congresso. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906. tomo 1. pp. 177-179. In: ANDRADE, Ana M. Ribeiro de (org.). *A Terceira Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano*: ciência e política. Brasília/Rio de Janeiro: CGEE/MAST, 2002. CD-ROM, PDF 1, imagens 177-179.

2 Para uma análise do evento, ver: SUPPO, Hugo R. Ciência e Relações Internacionais. *Revista da SBHC.* v. 1, n. 1, pp. 6-20. jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.sbhc.org.br/revistahistoria/view?ID_REVISTA_HISTORIA=21>. Acesso em 22 nov. 2011; ANDRADE, Ana M. Ribeiro de. O congresso sob muitos ângulos. In: ANDRADE (2002). op. cit., pp. 21-57; ANDRADE, Ana M. Ribeiro de; SUPPO, Hugo R. O significado do Congresso. In: Idem. pp. 59-122.

3 Ibidem, p. 65.

e que lhe renderia dividendos políticos. No plano interno, reforçaria a sua ascendente popularidade, obtida desde o reconhecimento da soberania brasileira sobre o Acre. No plano das relações internacionais, a oportunidade de Rio Branco se dirigir diretamente aos representantes de Estados latino-americanos era um gesto de conciliação, uma ocasião para formar opinião junto a grupos influentes nos governos dos países vizinhos e, ao mesmo tempo, para enfatizar as prioridades da política externa brasileira para o continente. Às quatro prioridades já consagradas – "progresso", "desenvolvimento da cultura intelectual", "riqueza" e "poder" – acrescentou uma quinta: possuir "vizinhos grandes e fortes" à imagem dos Estados Unidos.

Vislumbrava que, até a metade do século XX, existiriam pelo menos quatro ou cinco nações "grandes e fortes" na América Latina. Embora não mencionadas em seu discurso, podemos elencar que, afora o Brasil, fariam parte desse seleto grupo Argentina, Chile, Uruguai e México. Não por acaso, em 1909, quando Rio Branco tentou negociar, sem sucesso, uma aliança com os vizinhos – o chamado Pacto do ABC – os dois primeiros países ladearam o Brasil.

Outro indício são suas palavras no brinde aos participantes remanescentes da Terceira Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano durante o concorrido banquete que ofereceu no Itamaraty a personalidades estrangeiras: "votos para que a ordem, a paz e o progresso sejam o constante apanágio de todas as nações do nosso continente".[4] Acrescentou, assim, ao clássico lema republicano uma terceira palavra plena de significados: a paz.

A diplomacia de Rio Branco foi sempre "um equilibrado tributo ao realismo".[5] Nesse sentido, seu apoio ao latino-americanismo, explícito na própria denominação do congresso científico, não o impediu de considerar a utilidade política da Doutrina Monroe e do pan-americanismo, plasmando a célebre "aliança não escrita" com os Estados Unidos. Há uma interação possível entre as duas dimensões que esclarece o porquê de Rio Branco ter dado tanto destaque em seu relatório[6] à intervenção de Carlos Augusto de Carvalho – ex-ministro das Relações Exteriores e presidente substituto do congresso –, que reagiu às considerações críticas do delegado de Cuba sobre a nefasta influência dos Estados Unidos no continente, em uma sessão

[4] Dentre os presentes também se encontravam o embaixador dos Estados Unidos e o representante do Vaticano. BRAZIL, Américo W. (org.). Reunião [...] ed. fac-símile. Actos solemnes, visitas e excursões. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. tomo 8, p. 165. In: ANDRADE (2002). op. cit. CD-ROM, PDF 8, imagem 219.

[5] REIS, Fernando Guimarães. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (org.). *Temas de política brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 31.

[6] Arquivo pessoal do barão do Rio Branco, lata 854, maço 2, pasta 5, f. 45. (Arquivo Histórico do Itamaraty).

científica.[7] Consciente da correlação de forças internacionais existente naqueles anos, nos quais se vivia ainda a era do Big Stick e do Destino Manifesto, Rio Branco reproduziu no documento a resposta de Carlos Augusto de Carvalho ao delegado cubano: "aquela nação nunca exerceu pressão alguma sobre soluções de negócios brasileiros, tendo até auxiliado a Chancelaria brasileira em soluções amigáveis de litígios iniciados".[8]

Rio Branco não questiona o "Corolário Roosevelt" à Doutrina Monroe, nem desaprova totalmente os métodos de ação do imperialismo norte-americano. Os Estados Unidos, considerados o centro de um subsistema internacional de poder no qual o Brasil está inserido, não são questionados. Na realidade, ele aposta em uma política que consistiu em jogar o peso da influência dos Estados Unidos a favor do Brasil, pois "[...] não via a possibilidade de se formar no continente nenhum bloco de poder capaz de opor-se aos Estados Unidos, em razão da fraqueza e da falta de coesão dos países hispânicos".[9]

É nessa perspectiva que Carlos Augusto de Carvalho se manifestou no discurso de abertura da Terceira Reunião do Congresso Scientifico Latino-Americano, proferido diante do presidente da República, dos ministros de Estado, dos membros do corpo diplomático e de centenas de participantes inscritos: seria um "delírio que talvez justificasse assistência, tutela ou intervenção" pensar que esse evento pudesse se constituir em "uma liga, antianglo-saxônica, latente, dissimulada, que do México à Terra do Fogo represente uma força centrífuga, um estado de antagonismo que preserve as Repúblicas em que se falam duas das línguas romanas contra a influência absorvente da União Americana [...]".[10]

Tal posição, entretanto, contribuía para que o Brasil fosse visto com desconfiança pela América espanhola, acusado mesmo de preparar uma política imperialista, como sócio menor dos Estados Unidos. Imediatamente, Rio Branco se contrapôs às acusações de uma possível ação expansionista do Brasil no continente ao enfatizar, logo em seguida em seu discurso, que "nunca nos deixamos dominar do [*sic*] espírito agressivo de expansão de conquista que mui injustamente nos têm querido atribuir". A sessão de abertura do congresso foi extremamente propicia para ele "desfazer preconceitos e dissipar mal-entendidos" e "engrandecer-se pelas obras fecundas da paz".

---

[7] Ver: SANTOS, Deodato Cesio Villela dos (org.). Reunião [...] ed. fac-símile. Relatorio Geral: trabalhos das secções do Congresso de Sciencias Juridicas e Sociaes (actas, memorias e communicações). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1908. tomo 5, pp. 324-25, 362-63. In: ANDRADE (2002). op. cit. CD-ROM, PDF V, imagens 346-47, 362-63.

[8] Arquivo pessoal do barão do Rio Branco, lata 854, maço 2, pasta 5, f. 45. (Arquivo Histórico do Itamaraty).

[9] CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 185.

[10] FREITAS, Antonio de Paula (org.). In: ANDRADE (2002). op. cit. CD-ROM, PDF I, imagem 163.

Para José Honório Rodrigues,[11] o americanismo de Rio Branco significou uma deseuropeização da política externa brasileira. Às mesmas conclusões chegará Clodoaldo Bueno,[12] em seu estudo sobre a política exterior nos primeiros anos da República, ao constatar que nesse período ocorre uma americanização da diplomacia brasileira, em contraste com a tradicional ênfase dada pelo Império às relações com os principais países europeus. Por essa razão, as referências de Rio Branco, em 1905, à Europa – "de onde procede a nossa civilização"[13] – devem ser consideradas artifício de retórica.

Transcorrido mais de um século desde a realização do mencionado evento científico, fazemos nossas as palavras publicadas na época no jornal *O Paíz* na matéria de Alcindo Guanabara, sob o pseudônimo de Pangloss: "Se o congresso não produziu mais do que o intercâmbio de opiniões, o discurso do ministro das Relações Exteriores bastaria para justificá-lo".[14]

As palavras do Rio Branco continuam atuais: o Brasil só poderá ser realmente forte se seus vizinhos também se desenvolverem econômica e socialmente; nesse sentido, deve-se buscar reverter as assimetrias criadas nas últimas décadas, durante as quais o Brasil tem representado mais de 50% do PIB da América do Sul. Entretanto, a questão mais importante – e ao mesmo tempo uma profecia concretizada de Rio Branco – é que o desenvolvimento não é possível sem paz regional.

[11] Cf. RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966. p. 29.
[12] Cf. BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior* (1889 a 1902). São Paulo: Universidade Estadual Paulista. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
[13] BRAZIL, Américo W (org.). Reunião (...) ed. fac-símile. Actos solemnes, visitas e excursões. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. tomo 8, p. 165. In: ANDRADE (2002). op. cit. CD-ROM, PDF VIII, imagem 219.
[14] *O Paíz,* 17 ago. 1905, p. 5.

O novo Tribunal Permanente de Arbitragem[1]

Primeira Comissão, oitava sessão, 9 de outubro de 1907

Rui Barbosa

Senhor presidente:

Animado do espírito de benevolência e harmonia que o tem inspirado constantemente nesta conferência, o governo brasileiro, reconsiderando as suas instruções anteriores, de acordo com as quais eu me pronunciara, no comitê de exame B, contra a proposta Fry, me autorizou a proceder hoje como me parecer de melhor aviso e a votar por ela se, como ele, eu reconhecesse a conveniência de modificar nesse sentido a nossa atitude.

À vista desses poderes, e observando o mesmo propósito de conciliação a que nunca faltei nas considerações desta assembleia, venho declarar que o Brasil aceita, como transação de boa-fé, o voto alvitrado pelos Estados Unidos da América.

Procedendo, porém, desse modo, recomenda-me, ao mesmo tempo, o governo brasileiro acentuar, nos mais precisos termos, que ele tem por implícito a este voto o reconhecimento do princípio de igualdade dos Estados e, por consequência, a exclusão absoluta, em toda e qualquer negociação futura sobre a constituição da nova corte arbitral, quer do sistema da periodicidade ou rotação na distribuição dos juízes, quer do que estabelece a escolha destes mediante eleitores estrangeiros.

Esperando que se não incorra em desvio desta norma de ação, pomos a este respeito a nossa confiança na lealdade das potências que se

[1] Tradução e provas da primeira edição revistas pelo orador. [Nota de Artur Bomílcar, de quem é a tradução deste capítulo].

acham à testa desta iniciativa, na sua honra e na sua prudência, certos de que elas não hão de enxergar na posição agora por nós assumida a mínima quebra das reivindicações jurídicas por que temos pugnado. A verdade é que nos não havemos destarte senão para as servir e consolidar, reiterando o nosso apelo ao futuro, que acreditamos lhes confirmará o triunfo.

Mas, assentindo hoje em semelhante concessão, haveis de me permitir, agora, quando, nesta conferência, vos falo pela derradeira vez, que nos expliquemos e defendamos, insistindo nas vantagens da obra da nossa resistência, tão injustamente avaliada pelos a quem ela contrariou nas suas opiniões.

Bem quisera eu forrar-vos ao cansaço de me ouvirdes. Mais que nunca vos desejaria hoje poupar o tempo e o bom humor. No termo, a que chegamos, dos nossos trabalhos, tomara eu poder-vos deixar pelo meu silêncio uma boa impressão minha. Não é de bom grado, pois, que o deixo de fazer. Às vezes o sacrifício de proferir um discurso não se impõe como necessidade mais agradável ao orador que aos seus ouvintes. É que nem sempre o dever é fácil de cumprir, ou de tolerar aos que o cumprem.

Ora, por que resistimos nós?

Antes de tudo, porque, em uma tarefa em que tanto cabedal se tem feito dos *interesses vitais*, inconcebível seria que tivéssemos em menosprezo um *direito vital*.

Nenhum, de feito, o é, e mais digno de tal categoria, que o da igualdade entre os Estados soberanos.

Em segundo lugar, resistimos, porque, lado a lado com a necessidade suprema de preservar esse direito, era nosso empenho salvaguardar outro, não menos essencial, não menos inacessível: o de assegurar sempre à justiça internacional o seu caráter de arbitragem, com a faculdade, a este inerente, para uma e outra parte, de elegerem os seus julgadores.

Resistimos, enfim, até ao extremo, atenta a consideração de que, se, apesar de tanto empenho e tanto calor despendidos, no seio desta conferência, pelos mais dos seus membros, justamente os de maior autoridade, no intuito de encontrar uma fórmula admissível, por onde se compusesse a nova corte arbitral, não logramos senão reveses, uns após outros, força era concluir ou que a coisa seria inexequível, ou que ainda não amadurecera a ocasião, para vir à luz essa novidade inconsistente e aventurosa.

O que o bom juízo nos aconselhava, pois, quer-nos parecer, era que aguardássemos a conferência vindoura. Não queriam estar por isso. Mas por quê? Donde se originaria este açodamento?

De uma tendência cujo caráter perigoso já vos assinalei, a qual nos alonga rapidamente da circunspeção que presidiu à obra da conferência

de 1899, substituindo a arbitragem, que constitui, para as soberanias, a forma da justiça, pela jurisdição, que nunca se concebera, para as questões internacionais, senão nos ocos devaneios da utopia.

O perigo dessa adulteração da arbitragem, dessa ilusão sedutora, mas arriscada, já o entrevira e denunciara, em 1899, na primeira destas conferências, uma voz que veio a se tornar o oráculo da segunda. Escusado seria nomear-vos o nosso ilustre presidente, o senhor Léon Bourgeois. Esse homem de Estado, realmente raro, assim pelos dotes da palavra, como pelos do coração, dizia àquele tempo, inaugurando, aos 9 de junho, os trabalhos da terceira Comissão depois de se ocupar com a natureza, meramente facultativa, do recurso com o tribunal permanente da arbitragem:

> É com o mesmo espírito de profunda prudência e o mesmo respeito ao sentimento nacional que, em um outro projeto, nos abstemos de inscrever o princípio da permanência dos juízes. Impossível será, com efeito, desconhecer a dificuldade, que haveria, de instituir, na atual situação política do mundo, um tribunal antecipadamente composto de certo número de juízes, representando as várias nações e funcionando permanentemente na sucessão dos pleitos. Esse tribunal ofereceria, realmente, às partes, não *árbitros*, por elas respectivamente eleitos, com o necessário discernimento, e investidos de uma espécie de mandato pessoal da confiança de cada nação, mas *juízes*[2] na acepção do direito privado, previamente nomeados fora da livre escolha das partes. Um tribunal permanente, por mais alta que fosse a imparcialidade dos seus membros, correria o risco de assumir, aos olhos da opinião universal, o caráter de uma representação dos Estados; e os governos, podendo o suspeitar de exposto a influência políticas, ou a correntes de opinião, não acederiam em comparecer à sua presença como à de uma jurisdição inteiramente desinteressada[3].

Contudo, uma atitude que toda a gente então preconizava como a expressão da própria sensatez, hoje em circunstâncias semelhantes às desse tempo, tem atraído contra nós arremetidas e ofensas. A tal não aludiria neste recinto, se elas não houvessem tido o eco mais inesperado e deplorável nos cimos da imprensa europeia. Dessas alturas, com o prestígio de uma autoridade formidável, deixaram-se cair palavras que contrariam rosto a rosto a verdade pública e material dos nossos atos, à custa da reputação dos Estados latinos da América, maltratados, sem quê nem porquê, tão somente por se haverem atrevido a defender os direitos com os seus votos.

---

[2] A palavra *"juízes",* aqui, e, pouco antes, a expressão *"árbitros"* se acham ambas em itálico no texto oficial do discurso do senhor L. Bourgeois. [Nota do original].

[3] Este lance reproduziu-o o próprio senhor Bourgeois no seu relatório ao governo francês em 30 de dezembro de 1890. Ver: *Livro Amarelo acerca da Conferência da Paz, 1899,* pp. 35-49. [Nota do original].

Testemunhas da inocência dos acusados, dai agora atenção à violência do libelo:

> A sorte do projeto de criação de um novo tribunal arbitral nos dá a medir a incapacidade dos pequenos Estados no tocante à prática política. Insistem eles em que cada Estado, não importa a sua condição material, moral e intelectual, tenha no tribunal comum representação igual à dos outros. Saber, caráter, experiência, força armada, tudo isso nada vale aos olhos desses doutrinários intransigentes. Haiti e República Dominicana, São Salvador e Venezuela, Pérsia e China todos vêm a ser Estados soberanos, e, portanto, raciocinam eles, cada qual há de exercer a mesma função que a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha, os Estados Unidos, na liquidação das controvérsias mais sutis do fato e direito pleiteados entre os maiores e os mais cultos Estados europeus. Dadas tais premissas, o argumento é irrefragável. Ora essas premissas constituem as próprias bases da conferência. Jurídica e diplomaticamente a argumentação é perfeita; mas, infelizmente, a conclusão não tem senso comum. Não se poderia atinar com um exemplo, que expusesse à luz mais em cheio os defeitos da composição da conferência. Em resultado, não se achando resignadas as grandes potências a pôr acima de si mesmas, e como seus juízes, os Estados mais atrasados e corruptos da Ásia e da América do Sul, ainda agora não veremos realizada a corte arbitral[4].

Ainda bem que nos fazem mercê, ao menos, do crédito de havermos discorrido por um modo jurídica e diplomaticamente inelutável. Já não é pouco. Reconhecem que seria mister alterar a conferência nas próprias bases, para abalar as do nosso raciocínio. Não é de pouca monta a concessão. Sem embargo, embora irrefragáveis as premissas, a sua conclusão é insensata. Eis como nos fulmina esse raio de sabedoria.

Antes, porém, de outra qualquer coisa, haverá deveras, lógica e praticamente, mais senso comum nas considerações que nos contraditam? Por certo que entre os Estados, como entre os indivíduos, diversidades há de cultura, probidade, riqueza e força. Mas daí derivará, com efeito, alguma diferença no que lhes entende com os direitos essenciais? Os direitos civis são idênticos para todos os homens. Os direitos políticos são os mesmos para todos os cidadãos. Na eleição desse augusto parlamento soberano da Grã-Bretanha, lorde Kelvin ou o senhor John Morley não dispõe de outro sufrágio que o mesmo do operário embrutecido pelo trabalho e pela miséria. Acaso entretanto, a capacidade intelectual e moral desse mecânico, aviltado pelo sofrer e labutar, emparelhará com a do

[4] Nesses termos se exprimia o *Times*, de Londres, em artigo de fundo, em 21 set. 1907, p. 9, sob o título "A Conferência de Haia".

sábio, ou com a do estadista? Pois bem; a soberania é o direito elementar por excelência dos Estados constituídos e independentes. Ora, soberania importa igualdade. Quer em abstrato, quer na prática, a soberania é absoluta: não admite graus. Mas a distribuição judiciária do direito é um dos ramos da soberania. Logo a ter de existir entre os Estados um órgão comum da justiça, necessariamente nesse órgão todos os Estados hão de ter uma representação equivalente.

Como quer que seja, todavia, pretendem submetê-los a uma classificação. E quem a exerce? Os Estados fortes. São eles os que levam, juntamente, a palma do poder e a da cultura. Seriam, logo, os nossos classificadores naturais. Mas já não tiramos nós a prova à sua aptidão classificatriz em assunto análogo ao que ora se debate? Fizeram eles o que em si cabia por nos dar a melhor amostra dessa capacidade no projeto do tribunal de presas. Ali não havia que recorrer senão a critérios materiais: a navegação, o comércio marítimo, a marinha de guerra. Para não cair em erro, bastaria cingirem-se à estatística. Pois desprezaram-na, para cometer injustiças manifestas, de que vos dei provas matemáticas.

Ora, se foi isso que se deu nesse campo, onde, para ser justo, não se haveria mister de mais que de ter olhos, que seria quando se tratasse de classificar as nações menos fortes pelo critério vago e elástico da inteligência, da moralidade e da cultura?

Entretanto, se realmente requeremos para cada Estado um assento na corte de justiça arbitral, não é absolutamente verdade que pretendêssemos submeter os Estados superiores ao julgamento dos inferiores. Não, isso lá é de todo falso. Já o haviam afirmado, e nós o desmentimos. Eis, porém, que a falsidade reincide. Mas nem por isso cessa de ser a mesma falsidade.

É peremptório o texto da proposta brasileira. No seu artigo 5º, reza ela: "As partes em litígio têm a faculdade ou de submeter a sua controvérsia ao tribunal pleno, *ou de eleger*, para resolverem o pleito, dentre os membros do tribunal *os juízes que lhes convenha adotar*".

Haverá algo mais categórico?

O que é certo, pois, é que nós conhecemos às grandes potências, como a todas as demais, o direito absoluto, não só de não serem julgadas pelos Estados da América baldos de honestidade, mas ainda pelos Estados sem mácula da Europa. Mantivemos-lhes a elas toda a liberdade, sem reserva alguma, de nomearem os seus juízes e, conseguintemente, a certeza mais certa de não serem julgados senão pelos da sua maior confiança.

Aliás, bem fora estaria eu de cuidar que aquelas injúrias pusessem o fito em meu país se não visse expressamente endereçadas a ele na campanha

infamatória de certa folha transatlântica, onde se blaterou que as grandes potências não consentiriam nunca em ver as suas questões decididas arbitralmente por Estados como o Brasil, Haiti ou Guatemala. Guatemala e Haiti não precisam de que lhes acuda à defesa. Limitar-me-ei à de minha pátria.

Abalança-se a uma tal linguagem contra o Brasil só quem desconheça a história das relações internacionais no derradeiro quartel do século XIX. Quem quer que dessa ignorância não padecesse, saberia que, dentre todos os países da América Latina, o Brasil é o único onde as grandes potências foram eleger árbitros. Na mais célebre das arbitragens, a questão do Alabama, entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, o tratado firmado pelas duas partes em Washington aos 8 de maio de 1871 criou o tribunal de Genebra, um de cujos árbitros foi um diplomata brasileiro, o barão de Itajubá. No tribunal franco-americano de Washington, constituído para deliberar sobre as reclamações das duas potências em conflito, de conformidade com a convenção de 15 de janeiro de 1880, a presidência tocou ao Brasil, na pessoa de um dos nossos representantes diplomáticos, o barão de Arinos. Por derradeiro, as quatro comissões mistas que funcionaram, de 1884 a 1888, em Santiago do Chile, para sentenciar sobre as reclamações da Inglaterra, da França, da Alemanha, da Itália contra o Estado americano, foram sucessivamente presididas por três brasileiros, os conselheiros Lopes Neto, Lafaiete Pereira e Aguiar d'Andrada.

Os que não sabem desses fatos poderão averiguar os dois primeiros na obra de Basset Moore, o afamado internacionalista americano. Ali verão, outrossim, que, no caso do tribunal de Washington, quando se lhe prorrogaram os trabalhos, os governos da França e dos Estados Unidos, entre si acordes, endereçaram uma nota comum ao Brasil, solicitando-lhe a continuação dos serviços do nosso representante até ao termo do julgamento.

Bem vedes que as grandes potências pela maior parte, os Estados Unidos, a Grã- Bretanha, a França, a Alemanha, a Itália não desdenharam de submeter a liquidação de litígios seus a árbitros brasileiros, sendo que chegaram até a lhes conferir a superioridade da presidência em tribunais estabelecidos para as sentenciarem. Não é, pois, de interesses nossos que nos inquietemos, ao pleitearmos assentos, para os Estados de segunda ordem, ao lado dos grandes, visto como o nosso direito a essa honra muito há que se acha reconhecido, com especial solenidade, mediante o consenso das potências, pelos quais seríamos os últimos a poder ser desclassificados hoje, quando, após um lapso de 25 anos de uma prosperidade crescente, dobramos de importância em população, cultura, riqueza e força.

Em 1870, em 1871, em 1880 e de 1884 a 1888, a Alemanha e a Itália nos invocaram como árbitros uma vez cada uma, e a França, a Inglaterra,

os Estados Unidos, cada qual duas vezes. É uma distinção que a nenhum outro Estado americano coube, salvo os Estados Unidos.

Eis senão quando nos surdiria agora quem se capacitasse de meter a riso os sul-americanos à nossa custa, figurando como um *nec plus ultra*[5] da extravagância a hipótese de que uma grande potência viesse a aceitar por árbitro o Brasil. Quem, senão nós, tem aqui de que rir?

Tampouco é exato que, se não lograram dotar as nações com uma corte arbitral sobressalente, fosse por causa da Ásia, da América do Sul, onde residem a ignorância e a corrupção. Não, tal absolutamente não há. Contra essa invenção depõem os fatos com um peso irresistível.

Nesta conferência os Estados sul-americanos e asiáticos não passam de minoria, tampouco exercem direito de veto sobre as resoluções da maioria. Se os projetos aqui apresentados por grandes potências, no intento de solver o problema da composição da nova corte arbitral, não conseguiram vingar, é que as grandes potências mesmas acabaram por os repudiar.

Duas tão somente foram as resoluções por elas alvitradas a esse respeito. Primeiramente, a da proposta anglo-germano-americana[6]. Pois bem; todas as grandes potências, inclusive as duas colaboradoras dos Estados Unidos, a saber, a Grã-Bretanha e a Alemanha, a desampararam no subcomitê dos oito e no comitê de exame B. Os próprios Estados Unidos, à vista dessa unanimidade, não insistiram pela sua obra. E deste feitio acabou o sistema da rotação, assente na classificação dos Estados.

A outra solução engenhada foi a de compor o tribunal por eleição. Esta apresentou-a a delegação americana ao comitê de exame B, em 18 de setembro, e nessa mesma sessão, caiu o alvitre, não tendo logrado mais que cinco sufrágios contra nove. Entre os nove, de envolta com quatro Estados de segunda ordem, a Bélgica, o Brasil, Portugal e a Romênia, avultavam cinco grandes potências: a Alemanha, a Áustria, a Grã-Bretanha, a Itália, a Rússia. Das grandes potências o projeto dos Estados Unidos só alcançara o apoio da França concorrendo com a Holanda, a Grécia e a Pérsia.

Em um caso, pois, foi a unanimidade das grandes potências, no outro a sua unanimidade menos só dois votos, o que fez naufragar, nesta matéria, a iniciativa americana.

De sorte que, se a propulsão do movimento, a que se deve o malogro dela, foi unicamente nossa; às grandes potências não coube parte menos considerável do que a nós no bom êxito desse movimento. Dessa obra meritória foram elas as que determinaram o triunfo.

---

[5] *Nec plus ultra* é uma inscrição que haveria *nas* colunas de Hércules e quer dizer "não mais além". No contexto, quer dizer "algo além do qual nada pode existir". [Nota desta edição].

[6] No original francês do discurso, por um equívoco logo após indicado pelas próprias palavras do orador, se diz "anglo-franco-americano", em vez de "anglo-*germano*-americano". É o próprio autor quem aqui o retifica. [Nota de Artur Bomílcar].

Mui de intento a qualifico eu de meritória, visto que ela firmou, com uma solenidade magnífica, pelo concurso geral e direto das nações, o princípio da igualdade dos Estados. Aqui o murmuram com desdém. Quinhou ele, com a arbitragem obrigatória, a sorte de apascentar o espírito de zombaria. Todas vêm da mesma aljava essas flechas sutis e elegantes. Não se inclinam esses senão à igualdade da força. Nós propugnamos, para os povos, a igualdade do direito, sustentando que todas as nações são iguais perante a lei das nações.

Não é uma obra da razão, e de inteireza, e de realidade? Aos que o duvidassem, bem poderíamos responder com os mestres menos idealistas na literatura do direito das gentes. Dirigi-vos, por exemplo, ao major-general Halleck, do exército americano, cujo livro clássico se distingue pela frieza e pelo realismo do seu temperamento. Dir-vos-á ele:

> Todos os Estados soberanos, qualquer que seja a sua força relativa, vêm a ser iguais aos olhos do direito internacional, achando-se, como se acham, dotados, naturalmente; dos mesmos direitos, vinculados pelos mesmos deveres, submetidos a obrigações equivalentes. Nenhuma distinção jurídica originam, aqui, as diferenças de tamanho. Uma inferioridade intelectual, transitória ou permanente que seja, não acarreta superioridade alguma de direito ao vizinho mais poderoso, e toda a vantagem, de que este, sob tal pretexto, se apodere, não passará de usurpação. Esta é a grande lei fundamental do direito público, que releva à paz do gênero humano, assim na ordem do direito privado, como na ordem política, manter inviolavelmente[7].

Assim, é um homem de espada, cuja obra, de um positivismo rígido e acerado, não se ressente da suspeita de fraqueza humanitária ou de sentimentalidade pacífica, quem aqui proclama na igualdade dos Estados a condição primordial da paz na espécie humana; de sorte que não é senão pela grande aspiração geral da paz que trabalhávamos, opondo-nos com todas as nossas forças à vitória da desigualdade na composição da corte de arbitragem internacional.

Ora bem: aqui estão os nossos motivos, os que determinaram a nós, os Estados da América Latina, a não torcermos na defesa do princípio que temos advogado. Não são eles, porventura, amplamente legítimos? Bem se pode transigir com interesses, ou com direitos de estimação econômica. Mas nunca, sem fraqueza, deserção e ignomínia sobre direitos que entendem com a honra.

[7] Trata-se de HALLECK, Henry Wager. *Halleck's international law:* or rules regulating the intercourse of States in peace and war. 3ª ed. rev. London: Kegan Paul, Trench Trubner, 1893. vol. 1, pp. 116-117. Rui Barbosa tinha a obra em sua biblioteca. [Nota do original complementada por esta edição].

Eis, entretanto, onde se iria descobrir a índole rixosa e a incapacidade política dos países da América Latina. Tem-se aturdido o mundo, ao redor desta Conferência, com o boato da hostilidade brasileira aos Estados Unidos.

Mas é uma invenção risível. Ao surgir do projeto que dele nos separou, não poupou esforços o nosso governo, por evitar aquele erro. Não nos deram ouvidos, e destarte nos fazem carga. Essa divergência, porém, se circunscreveu aos dois casos, em que era de uma necessidade inevitável: o da classificação do Estados soberanos, que daria em terra pelos fundamentos com todo o direito internacional; e o do tribunal de presas, cuja organização nos despojava, sem motivo nem pretexto possível de um direito manifesto. Perante isso, estivemos com os Estados Unidos em todas as suas propostas de maior monta: a isenção da propriedade particular na guerra naval, a cobrança das dívidas contratuais, a arbitragem obrigatória, a periodicidade das conferências.

Se deles discordamos nos dois casos extremos de transgressão de um princípio inviolável e de agravo direto a nosso direito, não era, acaso, velho e conhecido hábito nosso esta independência, ainda em espécies sem comparação menos graves? Quando os nossos amigos da América do Norte nos convidaram, em 1856, a segui-los, recusando-nos a subscrever a abolição do corso, enquanto se não abolisse o direito de captura que é o que fizemos? Pronunciamo-nos contra o direito de captura; mas aderimos à extinção imediata do corso. E, no entanto, não se tratava então de atalhar um golpe fatal contra direitos nossos.

Nessa época éramos ainda apenas uns 12 milhões de almas. Hoje numeramos 25 milhões. Pois como! esse direito de termos uma consciência e dela sermos dignos, exercido por 12 milhões de brasileiros no meio do século passado, tê-lo-iam perdido os nossos 25 milhões de brasileiros no começo do século atual? Sempre nos pareceu a nós que, para nos elevarmos à altura de uma nobre amizade, havíamos de começar merecendo-a pela estima de nós mesmos.

A mútua independência não arrefece, antes deve estimular e profundar a cordialidade entre nações que, timbrando na sua honra, entre si contraíram, pela sua história e pelos seus interesses, íntimas simpatias e relações necessárias. A justiça recíproca é o laço mais firme das grandes amizades; e os dois maiores Estados das duas Américas não se poderão esquecer nunca mais do modo como ambos a praticaram um para com outro, o Brasil na arbitragem do *Alabama*, o mais memorável da história, e os Estados Unidos na sentença arbitral de Cleveland. Acrescentai a excursão Root, último atestado da solidariedade do hemisfério americano, e tereis de concluir que, embora da América do Norte à América do Sul possam diversificar às vezes as opiniões, a alma das duas é a mesma, o mesmo o futuro, e nos sentimentos não poderão colidir.

Encarando a esta luz as questões adiadas ou resolvidas por esta Conferência, bem pouco se nos dará de que persistam em falar com desprezo desses a que chamam pequenos Estados, os que ainda não meneiam o poder da guerra, e em sugerir, como se vai fazendo em certas regiões da grande imprensa, que se substituam as Conferências, sensíveis às dificuldades do direito e prudentes em não querer atropelar problemas seculares, pelos congressos, onde se lograria a vantagem de negociar entre íntimos os interesses dos mais fortes, na expectação de que os fracos não resistissem à honra de aderir.

Assaz curiosidade teríamos de assistir, pelos tempos de hoje, à experiência; porquanto o que a desta Conferência nos dá a ver é que os estorvos à solução dos casos intrincados não vêm da relutância dos Estados de segunda ordem, mas da oposição das grandes potências. Considerai na abolição da captura no regímen do contrabando de guerra, no bloqueio, na arbitragem obrigatória e no demais. Quase unânimes foram os Estados de segunda ordem no agruparem-se em torno das boas soluções humanitárias e liberais. As grandes potências é que dissentiram, ora dessas soluções salutares, ora umas das outras na apreciação das suas necessidades. Bem quiséramos ver se a tépida atmosfera dos congressos teria a virtude pronta de aplacar essas dissidências rebeldes ao ar livre das assembleias universais.

Quanto aos demais Estados, retidos então na antecâmara com a faculdade da aquiescência ulterior, uma coisa vos teria eu que dizer. É o mais abominável dos erros o que perseveram em cometer, insistindo em persuadir os povos de que as categorias entre os Estados hão de graduar-se conforme a sua situação militar, e isto logo em uma assembleia cujo fim consiste em evitar a guerra.

Atentai-lhe bem nas consequências, mais formidáveis de ora em avante que em nenhuma outra época. Vai por três anos que a Europa não divisava no seu horizonte político, além dos confins dela, senão os Estados Unidos, como uma espécie de projeção europeia e a só representação não transcurável do Ocidente. A Ásia e a América Latina eram apenas expressões mais ou menos geográficas, com uma situação política de complacência. Um belo dia, com assombro geral, descortinou-se ao Oriente uma aparição tremenda. Era a nascença inopinada de uma grande potência. O Japão entrava ao concerto europeu pela porta da guerra, que forçara com a sua espada.

Fomos chamados, os Estados da América Latina, a entrar no seio dele pela porta da paz.

Nesta Conferência lhe acabamos de transpor os umbrais, e começastes a nos conhecer como obreiros da paz e do direito. Se, porém, nos víssemos desiludidos, se nos despedísseis desacorçoados, com a experiência de que é só pela força das armas que se mede a importância internacional, então, por obra

vossa, o resultado da Segunda Conferência da Paz teria consistido em inverter para a guerra a corrente política do mundo, arrastando-nos a buscarmos nos grandes exércitos e nas grandes marinhas o reconhecimento da nossa posição real, debalde indicada pela população, pela inteligência e pela riqueza.

Porventura o não lograríamos? Ninguém se engane. E bem acidentais vêm a ser, afinal, essas diferenças de vulto entre países europeus e americanos. Aqui tudo se desenvolve lentamente. Já está senhoreada a terra toda. A carga da luta pela vida é esmagadora. Mas, para lá do Atlântico, nessas regiões de crescimento apressado, a seiva humana é como a das nossas florestas: ela improvisa povos. Nós não definhamos sob o peso do serviço militar. Não temos castas sociais. Não aguentamos com a herança opressiva de um passado tenaz de guerras. Só conhecemos as dívidas reprodutivas da paz e do trabalho. Nessas vastas bacias de emigração, onde a família se expande livre e numerosa como aquelas grandes flores da América, pompeantes à superfície das nossas belas águas tropicais, bastam às vezes uma ou duas gerações para duplicar a população a um país tranquilo e próspero. O Brasil, por exemplo, não continha, há cinquenta anos, mais de 12 ou 13 milhões de almas. Hoje o habitam 25 milhões. Quantas não serão elas daqui a 25 anos se metermos em conta que os meios de povoamento do seu território, têm crescido incomparavelmente, que dia a dia mais engrossa para ali a afluência das correntes estrangeiras e que a nossa existência longínqua, mal entrevista daqui até hoje, agora é que entra a se revelar ao mundo em plena luz?

Ora, para os sucessos que compõem a história humana, que vem a ser o espaço de uma ou duas gerações? Isso, comparado ao movimento do mundo, não vem a ser mais que o lapso de um ao outro dia. Para que é, pois, falar tão confiadamente em débeis e fortes, em pequenos e grandes entre as nações? Nestes nossos tempos a madureza já se começa a pronunciar ainda na adolescência dos povos. A carreira desta era acelerada, o porvir invade o presente. E, depois, que inversões, que surpresas nos não reserva sempre o futuro!

Como quer que seja, porém, a competência, a vantagem, a necessidade destas assembleias periódicas da paz constituem, hoje, uma conquista irrevogável. Já não haverá forças, que valham a empecê-las, a baldá-las, a substituí-las. Por elas a pouco e pouco passará todo o direito das gentes. Apesar de tudo, o campo ocupado em 1899 não deixou de se dilatar, com glória, em 1907, e assim como a primeira Conferência da Paz necessitou a convocação da segunda, assim esta há de tornar inevitável a reunião da terceira[8].

(Aplausos prolongados.)

[8] Este discurso foi todo "traduzido" pelo mestre. Vai aqui reproduzido, *verbatim, literatim, punctatim*, como ele o escreveu. [Nota de Artur Bomílcar].

A aproximação das duas Américas

Discurso de convocação pronunciado na Universidade de Chicago aos 28 de agosto de 1908

Joaquim Nabuco

Senhor presidente,
Senhores da universidade,

Antes de começar a minha conferência, desejo que me concedam transportar os espíritos um momento para o lugarejo alemão a que hoje, a esta mesma hora, foram dados os restos mortais do embaixador alemão, barão Speck von Sternburg. Ele podia ser havido como o tipo do diplomata completo, cuja missão é criar, entre a nação junto a qual está acreditado e a sua própria, sólidos laços de amizade e confiança. Nenhum homem em seu posto pudera aspirar mais honrosos epitáfios do que os telegramas do imperador alemão e presidente Roosevelt, lastimando a grandeza da sua perda, quer para a Alemanha, quer para os Estados Unidos: "Quanto ao homem em si, nenhum espectáculo de coragem moral e de altos escopos na vida teve tamanha beleza como a sua imperturbável atitude em frente da morte, avançando a largos passos ao seu encontro".

O seu único meio de arrostar as crescentes sombras foi aumentar intensamente o nobre uso de sua vida. Como um colega que tem que falar no dia do seu funeral a uma universidade americana, da qual ele teve a honra de ser aluno, senti-me na obrigação de exprimir primeiro este sentimento de pesar e admiração.

Orgulho-me de falar a esta universidade, digna da cidade que, pelo súbito e gigantesco crescimento, tanto pasma ao mundo e que é a primeira de todas as estações de experiência de americanização.

Em Chicago, melhor que em outra qualquer parte, pode seguir-se o processo rápido por que passa uma planta estrangeira para, em uma ou

duas estações, dar fruto genuinamente americano. Aqui nos achamos em um dos portões do mundo, por onde entram novas concepções sociais, novas formas de ser, em uma das fontes da civilização moderna.

O tributo à ciência, do qual surgiu esta universidade, é o mais benéfico dos que a riqueza jamais pagou à espécie humana. Alargar a proporção em que se desenvolve a ciência é, sem comparação, o maior serviço que se poderia prestar à humanidade. A religião será impotente para trazer à terra o reino de Deus, sem o concurso da ciência em um estado de adiantamento que ainda nem podemos sequer ajuizar.

Aumentando o número de homens aptos para o meneio dos delicados instrumentos da ciência, para lhe entenderem as diferentes linguagens, para lhe apreenderem os altos intuitos, concorrem as universidades, mais que qualquer outra instituição, para este adiantado estado de saber, mediante o qual se transformará um dia a condição do homem.

Sinto-me falto de palavras para exprimir o meu apreço ao chamado que recebi para falar diante de vós.

Tenho que levar tamanha honra à conta de uma distinta deferência pessoal, mas peço vênia para enxergar nisso principalmente um indício da vossa simpatia para com a obra da aproximação das duas Américas. Se o progresso dos nossos tempos muito há de pasmar as gerações futuras, maior admiração lhes causará que as duas grandes partes do nosso continente hajam permanecido até tão tarde na história quase desconhecidas uma da outra.

Uma das razões desse afastamento foi que muitos espíritos na América Latina por largo tempo recearam o contato muito de perto convosco, atenta a grande diferença de força entre vós e as demais nações americanas. Por sua vez, os Estados Unidos, já de si um mundo – e um mundo que a cada dia cresce mais depressa – opuseram sempre a esse movimento a mais forte das resistências possíveis: a da indiferença. Felizmente, um novo brado já ressoa por toda a parte. As suspeitas cedem à confiança; e, se as universidades puserem peito à obra do secretário Root, a indiferença, por sua vez, dará passagem ao sentimento de afinidade continental.

No Brasil, devo dizê-lo, os principais estadistas nunca temeram a associação com esse país. Assim que foi recebida no Rio de Janeiro a mensagem do presidente Monroe, em dezembro de 1823, logo propôs o governo brasileiro aos Estados Unidos uma aliança ofensiva e defensiva sobre a base da mensagem, alegando que sacrifícios tais como os que ela implicava, a bem da América Latina, não deverão ser aceitos de graça.

Houve retardamento na transmissão da proposta e igual demora na resposta; Henry Clay, que nesse entremente fora feito secretário de Estado, ao cabo respondeu que o governo Americano não divisava nenhum perigo que justificasse uma aliança; mas do espírito dessa proposta nunca tivemos motivo de desviar-nos; e, como nenhum dissabor nos adveio, nunca esperamos que sobrevivessem a outros adotar o rumo que desde a nossa Independência viemos seguindo.

Alguém disse uma vez que a sociedade de qualquer país latino convosco, lembrava a sociedade, na fábula de Lafontaine, da panela de barro com a de ferro.

Não penso que a comparação assente a qualquer uma das repúblicas latinas. Com uma irredutível coesão, nenhuma delas há que recear da sua nacionalidade.

O que importa essencialmente a uma nação é cristalizar, reduzir todas as suas partes à mesma forma simétrica, o esboço de um sentimento nacional comum; isto alcançado, como cuido ser o caso de toda a América Latina, nunca viria a partir-se como de panela de barro. Vós, com toda a vossa alta civilização, não podeis fazer mal a nenhuma outra nação. O contato íntimo convosco, seja em que condições for, só poderá, portanto, trazer benefício e progresso à outra parte.

O único efeito certo que posso enxergar no trato íntimo da América Latina convosco é que ela viria a ser lentamente *americanizada*; isto é, se impregnaria, em medida diversa, do vosso otimismo, intrepidez e energia.

Fora como um tratamento pela electricidade. Não quero dizer que algum dia emparelhemos com o vosso passo. Nem o desejamos. Excedestes a toda atividade humana de que há memória, sem perturbar o ritmo da vida. Fizestes novo ritmo só para vós. Nós nunca o poderíamos conseguir. Para as raças latinas *festim lente* é a regra da saúde e da estabilidade. E seja-me lícito dizer que é um bem para a humanidade que todas as raças não marchem a passo igual, que todas não corram. O reinado da ciência ainda não começou, e somente na idade da ciência é que a humanidade poderia chegar à uniformidade, sem entrar logo em decadência. Dignidade de vida, cultura, felicidade, liberdade, podem fruí-las também as nações que se movem lentamente, contanto que se movam com firmeza para a frente.

Tome-se um ponto comum em nosso destino. Devemos todos ser países de imigração. Mas, para que possamos opor a qualquer imigração estrangeira um espírito nacional capaz de reduzi-la de pronto a um civismo patriótico, como fazeis, a capacidade assimiladora do organismo latino tem que ser reforçada por toda a parte. Países de imigração devem possuir a força necessária de assimilar quanto absorvem. Não basta para isso um

sólido patriotismo. O patriotismo é intenso em quase todas as nações, e porventura em nenhuma o é tanto quanto nas tribos sem história. Não foram mais patrióticos os romanos que os lusitanos. Não é patriotismo que atrai imigração.

Em nossa estada entre vós tivemos ocasião de observar o que é que a assegura. Deveis o vosso nunca emparelhado triunfo, de país de imigração, ao vosso espírito político, em primeiro lugar. Sem isso, dada a natureza do vosso solo e da vossa raça, não teria limites o número de forasteiros entre vós; e não teríeis a inumerável cifra de cidadãos em que eles logo se convertem.

O espírito político americano é uma combinação do espírito da liberdade individual com o da igualdade. A liberdade por si só não converteria o imigrante estrangeiro em novo cidadão; não nos consta que estrangeiros adotem a nacionalidade dos livres países europeus para onde emigram. A igualdade é agente mais poderoso. O imigrante europeu eleva-se socialmente na América, e eis o que o faz desejar ser americano. Mas não lhe oferecesse o vosso progresso alguma coisa mais de que se orgulhar como cidadão, e ele não abraçaria tão geralmente a nova nacionalidade. É o progresso deste país, o lugar que abriu para si no mundo, que ajuda com orgulho nacional o espírito de liberdade e igualdade a conquistar para vós os milhões de imigrantes que tentam a vida na América. O trato convosco ensinaria aos países americanos o segredo de empolgar os imigrantes que os procuram atraí-los em largo número. Esta seria por excelência a mais útil lição que lucrariam, porque, quando soubessem e lograssem transformar em verdadeiros cidadãos os seus imigrantes, o grande problema nacional estaria resolvido para todos eles. Para compreender que eles todos devem ser países de imigração e criar um apropriado habitat para o imigrante, indispensável é que estudem em vosso laboratório.

Eu nunca acabaria se houvesse que enumerar todos os benefícios que à América Latina derivaram do estreito intercâmbio com os Estados Unidos. Preferiríeis talvez ouvir que vantagens adviriam para vós desse intercâmbio. Digo-vos francamente que a primeira seria apenas a vantagem que vem do fazer amigos; mas a meu ver não há benefício mais substancioso que esse para a nação que tem a supremacia no continente.

A questão está em averiguar se assentastes em vosso espírito que este continente deverá ser para cada uma das suas nações um prolongamento do seu solo nativo; que alguma espécie de laço deverá fazer dele uma só unidade moral na história. Inspirou-se a doutrina de Monroe somente do receio de ver a Europa estender as suas esferas paralelas de influência

sobre a América, como fez mais tarde na África, e quase o logrou fazer na Ásia, arriscando destarte a vossa posição solitária? Ou vos moveu a intuição de que este é um novo mundo, nascido com destino comum?

Acredito firmemente que a doutrina Monroe inspirou-se muito mais nesse instinto americano – tome-se a palavra "americano" no sentido continental – do que em qualquer temor ou perigo para vós outros. Sem dúvida nessa doutrina se delineou toda uma política estrangeira, da qual este país nunca se afastou, de Monroe a Cleveland, de Clay a Blaine e a Root. Tal constância, tal continuidade, é a melhor prova de que vossa política americana obedece a um fundo instinto continental e não é somente uma medida de precaução nacional e defesa própria. Essa política vos reteve alheios ao labirinto da diplomacia europeia, no qual, não fosse a doutrina Monroe, talvez viésseis a enredar-vos.

Bem fácil de compreender é a tradicional relutância dos Estados Unidos em contrair alianças de guerra. Os aliados de hoje são os rivais de alguns anos atrás, e o sistema de alianças tem sempre que ser rotativo. Mas há uma política estrangeira que é transitória e perigosa, e outra que é permanente e segura.

Transitória é toda aquela com que uma nação assegura auxílio, pensando só em si própria, isto é, a com que se serve de outra nação como instrumento; a política estrangeira permanente é a por meio da qual tenta realizar com outra um destino comum. A diferença entre a política estrangeira permanente e a temporária é que a última deve assumir a forma de uma aliança escrita, de um compromisso formal, com um prazo fixo de duração. As alianças passam, não têm elasticidade e são cheias de perigos, ao passo que a espontânea concorrência nas mesmas linhas de ação é o natural desenvolvimento do destino de cada nação. As alianças supõem guerras; a livre cooperação supõe paz e mútuo auxílio, mediante simpatia e boa vontade. Vós vos guardais *das enleantes alianças*, que deprecou o pai de vosso país, e todavia a concentração das repúblicas americanas com a ideia que todas formam, sob várias bandeiras, um só sistema político, já é uma aliança moral.

Esta ideia fez largos progressos nos últimos cinco anos e confio que não lhe faltará neste país o entusiasmo que carece para vingar. A visita do secretário Root à América Latina ficará como uma baliza nas relações do nosso continente, como a mensagem de Monroe em 1823, a iniciativa de Blaine do movimento Pan-Americano. Pode chamar-se esta política de criação dual, porque, se Blaine moldou o grupo das nações americanas unidas, foi Root que lhe deu vida e movimento.

As Conferências Pan-Americanas, além da obra que realizam com as suas assembleias periódicas, são de muito alcance simplesmente

pelo seu caráter de instituição permanente. Deste modo, elas obram ainda durante os intervalos de quatro anos. Aí está o movimento que levou à experiência, ora em ensaio na América Central, de um tribunal internacional, o que é realmente um tentâmen de paz organizado em uma região trabalhada de choques políticos.

Nisso podeis ver o desenvolvimento do interesse que os Estados Unidos francamente professaram em ver a ordem e a paz permanentemente estabelecidas de antemão em toda a circunvizinhança do futuro Canal de Panamá; mas bem certo é que a cooperação dos Estados Unidos e México com as repúblicas da América Central foi também um desenvolvimento da confiança mútua criada ao longo do nosso continente pelas Conferências Pan-Americanas, principalmente pela última, no Rio de Janeiro. Fora em verdade de lastimar que essas nações pequeninas e bravas, cujo civismo está aberto para cada uma das outras em um espírito ignorado pelos demais países do mundo, não lograssem reduzir a política a uma contestação sob regras estritas, mantidas pelos árbitros de sua própria escolha. O Tribunal de Carthago deverá ser saudado como um dos mais dignos cometimentos da moderna política. Toda a América está em simpatia com essas bravas comunidades, fortemente embebidas no espírito nacional, no seu empenho de criar um anfictiônio da paz na nesga de terra que divide os dois oceanos e une as duas Américas.

Mas as Conferências Pan-Americanas não bastam para levar avante a ideia que inspirou a sua criação. É certo que os governos falam nelas pelas nações e as vistas que apresentam são as nacionais, que teriam o apoio de todos os partidos; mas os congressos de delegados não tocam em certos pontos melindrosos, havendo uma tendência geral de os ocultar da opinião pública. As Conferências Pan-Americanas são assembleias diplomáticas; os povos não se reúnem nelas para declarar aos outros os seus erros, nem apelar para a simpatia dos outros; a questão do progresso interno de uma comunidade não é das que a diplomacia pode auxiliar. De sorte que ao lado das conferências há lugar para um maior fator, já uma vez aludido pelo senhor Root, para uma opinião pública pan-americana.

Vimos em nossos dias os princípios parlamentares mais ou menos reconhecidos pelas antigas monarquias absolutas: Rússia, Japão, Pérsia e agora a Turquia. Não seria nenhuma surpresa se a China as acompanhasse. Essa é a melhor evidência da força niveladora da opinião do mundo. Essa opinião do mundo já exerce, sem dúvida, considerável influência sobre os países americanos. Não se pode dizer que qualquer república americana lhe tenha sido inacessível. Seria absurdo imaginar qualquer nação do nosso continente insensível e fechada a uma influência que afetou e transformou

politicamente as sociedades budistas e maometanas. As revoluções estão se tornando raras na América Latina. Nas regiões em que surdiam com mais frequência não se ouve falar delas há obra de meio século; a área em que as revoluções continuam ativas tornou-se muito reduzida; mas, ainda onde elas ocorrem mais amiúde, o antigo estado geral revolucionário de anarquia cessou de existir; a ordem é sempre prontamente restabelecida. A revolução parece o ato do homem para quem a faculdade de observar a ordem se embotou; é uma tremenda tempestade, porém não mais um furacão arrasador. No entanto, a par dessa distante e vaga opinião do mundo, que tanto já fez, havemos mister de uma opinião americana comum, ampliada pela concentração e reflexão direta de nação a nação.

Somente o progresso dessa opinião pode, por exemplo, tornar obsoleto o direito de asilo. A máxima positivista é tão verdadeira quanto profunda: "Somente se destrói o que se substitui". Não podemos destruir o direito de asilo se não pusermos em seu lugar alguma coisa que melhor preencha as funções que o geraram. Esse direito somente foi substituído pelo progresso da justiça. Se o direito e a justiça viessem a ser intermitentes, o direito de asilo reaparecia por toda a parte. Esta é uma das mais antigas e nobres tradições da espécie humana. Não o suprimiríeis matando a piedade e a generosidade; elas não podem ser eliminadas; somente o suprimiríeis alargando a proteção das leis e o senso de justiça.

Uma opinião pública americana polirá à maior perfeição as instituições públicas dos Estados americanos, mas essa opinião está ainda em formação. A sua fase inicial ou preparatória será a publicidade continental; publicidade não só desimpedida, mas desapaixonada, clara e verdadeira, começando com a inviolável liberdade da imprensa. Quando essa opinião chegar a seu completo desenvolvimento, fazer parte da União das Repúblicas Americanas importa imunidade para cada uma delas, não só de conquistas estrangeiras, mas também de governo arbitrário e suspensão da liberdade pública e individual.

Na influência dessa opinião comum a todas as Américas, grande parte está reservada às universidades do continente, aos educadores e nenhum dos nossos países pode comparar-se com o vosso na extensão e multiplicação dos seus meios de educação. Não há dúvida de que os principais agentes dessa opinião serão o livro e a imprensa. Permite-me exprimir a esperança que em todos os nossos países os escritores pensarão na sensibilidade das nações estrangeiras.

A simpatia é sempre necessária para se fazer bem. Antes de mais nada cada um há de educar-se a tolerar a diversidade na raça humana. O mundo estivera bem cerca do seu fim se todos os países falassem o mesmo

idioma. Que todos se convençam de que Deus deve ter tido lá suas razões para criar raças humanas diversas, em vez de uma só. Em afeiçoando-se a essa ideia, o crítico estrangeiro adquirirá mais clemência, mais paciência e dobrará de empenho em tudo compreender, e com isto crescerá o seu interesse e alargará o seu horizonte intelectual, e então estará aparelhado para melhorar, em vez de somente agravar, a condição em que encontrou faltas.

Compreendendo que a razão da minha presença aqui era o vosso desejo de mostrar interesse na nova política pan-americana, fiz dela o tema da minha conferência. Tenho que não errei com acreditar que o assunto harmonizava com o espírito da presente ocasião.

Esta cerimônia bem pudera comparar-se ao lançamento de novos barcos no mar da atividade cívica americana.

Ao empreenderem a sua viagem, desejo exprimir-lhes a minha viva esperança de que a par das largas transformações que se realizarão no mundo, a seu tempo, as quais nem podemos avaliar, eles vejam todos os Estados das duas Américas conhecendo-se, amando-se e havendo uns aos outros como membros de uma só família entre as nações.

A *Revista Americana*, n. 8, publicou uma tradução minha desta conferência. (N. do T.)

O pensamento de Araújo Castro[1]

Araújo Castro

Para as superpotências, paz é simplesmente a ausência de uma conflagração universal, com toda uma gama de possíveis complicações nucleares. Somente nesse contexto será possível dizer que conseguimos preservar a paz e a segurança internacional durante os 25 anos decorridos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. E, somente nesse sentido muito limitado, podemos dizer que a paz foi preservada à base de uma balança de poder ou, para utilizar a metáfora de Winston Churchill, sobre os pratos de uma balança de terror. Nos termos sombrios da semântica das superpotências, o sentido da palavra paz foi gradualmente evoluindo até significar tão somente a sobrevivência da humanidade.

Para as grandes potências, como entidades distintas das superpotências, a paz implica um período de relativa normalidade, sujeito às vicissitudes da política de poder e livre de operações militares de tal vulto que possam exigir um esforço de envergadura nacional. Para as nações médias e pequenas, a paz identifica-se com a segurança e significa, de maneira muito clara, imunidade à agressão e preservação de sua soberania e integridade territorial.

Para os países menores, a paz é rompida cada vez que a força é empregada, cada vez que uma ameaça é brandida e cada vez que o poder se afirma como único padrão de julgamento das nações nacionais e dos atos humanos. Por sua própria natureza e por sua fraqueza, os países pequenos não se podem permitir o luxo de esposar conceitos demasiado

[1] *Revista Relações Internacionais*, ano 1, n. 1, jan./abr. 1978, pp. 50-59.

sofisticados de paz e de poder. O instinto de conservação e as necessidades elementares de sobrevivência obrigam os pequenos países a definir a paz e a segurança nos termos dos princípios do artigo 2º da Carta das Nações Unidas e conforme os princípios geralmente reconhecidos, mas nem sempre observados, do direito internacional.

A mais persistente e duradoura das paixões humanas

O poder é sem dúvida a mais persistente e duradoura das paixões humanas. Se isso é verdadeiro para os indivíduos, é ainda mais verdadeiro para as sociedades, nações e Estados. Deve ainda ser notado que os limites da ética nacional são consideravelmente mais flexíveis e mais elásticos do que os limites da ética individual. A "razão de Estado" tem sido frequentemente invocada para justificar crimes e agressões.

O poder, o prestígio e o sucesso justificam muitas coisas no mundo de hoje. Por isso mesmo, o poder não é algo de que os homens e as nações se inclinem a despojar-se facilmente.

A palavra mais sinistra

Uma filosofia baseada exclusivamente no poder afirma-se agora por toda a parte; e, o que é mais grave, nunca o poder e a violência desfrutaram de grau tão alto de respeitabilidade, na medida em que novas teorias e doutrinas se enunciam para justificá-los. Os cientistas políticos e os filósofos têm-se revelado extremamente férteis e solícitos nesses ritos ancilares relacionados com o novo culto da força. A própria concepção de uma categoria especial de superpotências, distinta da categoria geral das grandes potências, é reveladora de uma nova atitude psicológica e de um novo complexo de valores políticos. "*Overkill*", termo que se tornou lugar-comum nas obras e tratados sobre relações internacionais, é a palavra mais sinistra que já emergiu do léxico da humanidade em toda a história da grande aventura humana no campo da linguagem e da semântica. A morte já não é o fim e o término de todas as coisas. Ela agora admite gradações e superlativos. Há os que não se contentam com o aniquilamento. Há alguns espíritos que parecem comprazer-se em um pesadelo de "sobremorte" e "sobreaniquilamento".

O perigo: agora um atributo dos fracos

O culto do poder e o temor reverencial à força tornaram-se tão respeitáveis que agora inspiram alguns dos documentos básicos das relações entre os homens. Tomemos, como exemplo, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, que se baseia em uma teoria de diferenciação entre nações adultas responsáveis e poderosas e nações não poderosas e, por isso mesmo, não responsáveis e não adultas. A premissa fundamental desse documento é que, contrariamente à experiência histórica, o poder gera a moderação e o poder traz consigo a responsabilidade. Uma filosofia de sucesso, baseada no poder e suas realizações, transpõe agora a esfera dos indivíduos para afirmar-se no âmbito dos povos e das nações. A presunção generalizada é de que o perigo está nos países desarmados e não nos vastos e sempre crescentes arsenais das superpotências. O perigo é agora um atributo dos fracos e não um atributo dos fortes. Ao conferir poderes e prerrogativas especiais às nações que atingiram o *status* de adultas na era nuclear, esse tratado poderá acelerar em vez de impedir a corrida pelo poder. No mundo das nações, como no mundo dos homens, todos podem doravante esforçar-se, apesar de todas as dificuldades, para tornarem-se poderosos, fortes e bem-sucedidos. Por um lado, o tratado consagra o poder e é uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados. Por outro lado, é curioso notar que a China continental foi colocada pelo tratado na categoria de países adultos e responsáveis, não obstante consideráveis dúvidas de parte das duas superpotências quanto às suas intenções pacíficas.

Uma perda de tempo e de energia

A questão essencial é, pois, a seguinte: "Estão as nações preparadas ou não para renunciar à ameaça e ao uso da força para a consecução de seus fins e objetivos políticos?". Não há como evitar essa pergunta, que é a mais importante de todas e que deve ser dirigida não apenas às atuais superpotências mas a todos os países do mundo. A situação é extremamente simples: a menos que a totalidade das nações renuncie o recurso da ameaça ou uso da força, todas as tentativas de melhoria da situação internacional serão uma perda de tempo e de energia.

Uma balança, de poder ou de terror

Os esforços ora desenvolvidos pelas atuais superpotências em busca da paz não deveriam ser interpretados como se estivessem baseados nas velhas concepções de balança de poder. Essas concepções tornaram-se obsoletas pelas realidades da era nuclear, realidades essas que distorceram e alteraram todas as questões de poder preexistentes. A balança de terror é um fato, um precário e perigoso fato mas não pode certamente erigir-se em metodologia. As bases da paz não podem evidentemente repousar em uma balança, seja de poder, seja de terror. Os esforços ora desenvolvidos pelas duas superpotências parecem antes radicar-se em um novo conceito e em uma nova arte política: a arte sutil da "copresidência".

Um problema central

O desarmamento é basicamente um problema de poder, e tradicionalmente os problemas de poder têm sido solucionados e resolvidos exclusivamente pela operação dos mecanismos do próprio poder. O desarmamento é um problema central, um "problema *spectrum*", e todos os outros problemas nele se refletem. Comparado com o problema do desarmamento, qualquer outro problema mundial, inclusive o de Berlim, do Vietnã ou do Oriente Médio, apresenta-se como de solução relativamente simples. Na solução de qualquer desses problemas, cada uma das partes tem uma ideia aproximada do que teria a dar ou a receber, do que estaria a perder ou a ganhar; e uma solução alcançada hoje poderia ser modificada amanhã se conservados os meios de alterá-la no futuro. Um passo em falso no terreno do desarmamento pode, entretanto, ser irreversível, já que neste caso estão em jogo as próprias bases do poder.

A *détente*

A *détente* tem demonstrado grande vitalidade e tem-se revelado capaz de sobreviver a muitos golpes e a muitas crises, inclusive à ocupação da Tcheco-Eslováquia. Não poderia, entretanto, sobreviver a um ataque ou a uma ameaça concreta à Alemanha Federal ou a outro país integrado no sistema defensivo do Ocidente. O respeito a certas linhas políticas, geográficas e ideológicas parece ser o pressuposto e, talvez mesmo, a base natural da convivência competitiva e da coexistência das superpotências. É digno de observação, por exemplo, que

a invocação dos artigos 53 e 107 contra a República Federal da Alemanha haja talvez preocupado mais as chancelarias ocidentais do que a própria invasão da Tcheco-Eslováquia. O futuro comportamento internacional da União Soviética estará em função das pressões externas e, sobretudo, das pressões internas que venha a sofrer. O mundo socialista está hoje muito longe de constituir um bloco monolítico, e a União Soviética sofre pressões a leste e a oeste, à esquerda e à direita. A URSS situa-se hoje não apenas no centro geográfico como também no centro ideológico do bloco socialista. As dificuldades que enfrenta dos dois lados somam-se, em vez de se anularem e de se neutralizarem, não obstante a falta de um comum denominador ideológico dos países que ora resistem à ditadura doutrinária do Partido Comunista da União Soviética. O comunismo passa, agora, a ser dilacerado por suas próprias "contradições" e o nacionalismo começa a operar contra os interesses políticos e estratégicos da União Soviética. A China está à esquerda da Rússia, mas não hesito em condenar a invasão da Tchecoslováquia, ao mesmo tempo que a Romênia se recusa a apoiar Moscou no dissídio sino-soviético. Cumpre notar que, se o comunismo, em função de seus cismas e de suas heresias, se enfraquece como doutrina, a União Soviética se fortalece como Estado nacional, embora já não necessariamente como império.

Um traço antes russo que soviético

Os diplomatas soviéticos não escondem que sua preocupação obsessiva com o Tratado de Não Proliferação Nuclear deriva de seu receio do eventual revanchismo de uma Alemanha novamente forte e, desta vez, armada de bombas nucleares. Em tudo isso deve haver uma grande dose de propaganda, mas não se deve excluir a hipótese de uma pequena parcela de autenticidade. A preocupação com a Alemanha é um traço russo antes que soviético: deriva de causas nacionais antes que puramente ideológicas. Sabe a União Soviética que, de todos os países hoje militarmente não nucleares, e com uma possível dúvida quanto ao Japão, a Alemanha seria o único país com os recursos tecnológicos e financeiros, a determinação e a motivação nacional necessários para, uma vez tomada a decisão inicial, transformar-se, em certo número de anos, em uma potência nuclear de primeira ordem. Os russos veem sempre os antigos teutões debaixo dos alemães de hoje; e isso, aliás, já acontecia antes da Revolução de Outubro. A União Soviética considera, assim, o Tratado de Não Proliferação Nuclear como a condição *sine qua non* da *détente*. Com esse tratado, a União Soviética deseja liberar-se dos receios e apreensões que lhe provocava a antiga ideia de uma força nuclear multilateral.

A China de Mao

O comportamento da China de Mao Tsé-Tung é ainda menos previsível. Alguns analistas, em suas apreciações do procedimento chinês, tendem a colocar ênfase exagerada no aspecto ideológico e a apresentar os chineses como fanáticos de uma extremada doutrina comunista: numerosos outros, porém, consideram os chineses muito mais fanáticos em seus objetivos do que em suas ideias. Para estes, o marxismo é um instrumento – não necessariamente o objetivo – da política revolucionária chinesa. Os orientais são mais frios e pragmáticos do que nós. Afinal de contas, a ideologia é um hábito ocidental. Somos nós que nos sacrificamos por nossas crenças, nossas ideias e nossas convicções. Para a mentalidade chinesa, o marxismo sempre será uma doutrina ocidental, sujeita, como toda ideia oriunda do Ocidente, a ser vista com uma boa dose de reserva e de desconfiança. A China, o Império do Meio, já era um Estado expansionista e imperialista, séculos antes de Mao Tsé-Tung. O dissídio sino-soviético deriva, possivelmente, antes de um desejo de afirmação nacional, frente à União Soviética, que de uma fanática e intransigente atitude ideológica. Essa circunstância não torna a China, entretanto, nem menos agressiva, nem menos perigosa. Significaria que estamos diante de uma China que poderá não se deter diante de coisa alguma, nem mesmo diante de considerações ideológicas.

O congelamento do poder

Em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, perante a Assembleia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delineia claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do congelamento do poder mundial. Quando falamos de poder, não falamos apenas de poder militar, mas também de poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico. O Tratado de Não Proliferação, ponto mais alto da *détente* entre a URSS e os Estados Unidos, é o instrumento central dessa política de congelamento do poder mundial. Ao que tudo indica, o tratado foi imposto pela União Soviética, como condição *sine qua non* para o prosseguimento do processo de *détente*. Visava e visa, primordialmente, impedir a nuclearização militar da Alemanha e do Japão, países derrotados na Segunda Guerra Mundial; e vincula-se, assim, ao esforço, já consubstanciado na Carta de São Francisco, com vistas à imobilização do quadro político-estratégico

de 1945. As superpotências realizam um esforço conjugado no sentido de uma estabilização e um congelamento do poder mundial, em função de duas datas históricas arbitrárias: 24 de outubro de 1945, data da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data limite para que os países se habilitassem como potências militarmente nucleares, nos termos do Tratado de Não Proliferação. O tratado, que se interpreta como um complemento da carta no processo de congelamento do poder mundial, viola, entretanto, vários de seus propósitos e princípios, na medida em que estabelece distintas categorias de nações: uma categoria de países fortes e, portanto, adultos e responsáveis, e uma categoria de países fracos e, portanto, não adultos e não responsáveis.

Um mundo em mudança

O mundo vem mudando substancialmente a partir de outubro de 1962, ou, em outras palavras, a partir dos treze dias da crise proveniente da colocação de mísseis soviéticos em Cuba. Com a decisiva ação do presidente Kennedy, os americanos retomaram a iniciativa na Guerra Fria; e o tempo, que até então correra a favor da União Soviética, passou a correr a favor dos Estados Unidos da América. Os Estados Unidos levaram a melhor, em outubro de 1962, porque arriscaram mais. Em outras palavras, aceitaram o risco de uma guerra nuclear. E arriscaram mais porque Cuba era mais vital e importante para a segurança dos Estados Unidos da América do que o era para os interesses políticos da União Soviética.

Como quer que seja, a partir desse momento, isto e, a partir da vigília da guerra nuclear, iniciou-se um período de constantes e permanentes negociações, contatos e entendimentos entre a União Soviética e os Estados Unidos da América; e esses contatos e entendimentos têm resistido e sobrevivido a crises da maior gravidade. Assinale-se a este respeito, que nem a guerra do Vietnã, nem a invasão da Tchecoslováquia, nem mesmo o recente incidente aéreo sobre o mar do Japão foram capazes de comprometer definitivamente o esforço comum e recíproco no sentido da détente. Precisamos convenientemente este ponto a fim de evitar um mal-entendido: não se está insinuando a ideia de uma aliança ou de um paralelismo político entre as duas superpotências do mundo de hoje. A confrontação americano-soviética perdura e possivelmente perdurará por anos e décadas. O jogo continua, mas é evidente que as regras do jogo mudaram de maneira substancial. Os Estados Unidos da América e a União Soviética, a despeito de todas as suas divergências e de todas

as suas dissensões, vêm realizando um esforço comum e convergente no sentido de alguns acordos básicos que, à falta de melhor nome, poderiam ser denominados "acordos de sobrevivência". A partir de outubro de 1962, os Estados Unidos da América e a União Soviética passaram a negociar diretamente, sem quaisquer intermediários, sobre o conjunto de seus problemas e de suas divergências. Daí resulta o enfraquecimento ou quase desaparecimento da importância política ou diplomática do chamado movimento de "neutralismo" ou de "não alinhamento". Uma vez que os polos que a sustentavam se tornaram menos rígidos, a haste intermediária do neutralismo começou a oscilar.

Nem vaga ou imprecisa desejabilidade

A Carta das Nações Unidas é um documento baseado nas duras realidades do mundo político de 1945. Não é o produto de elucubrações de um pequeno número de acadêmicos, internacionalistas e professores. É a resultante de uma situação e uma tentativa de ordenamento do mundo de pós-guerra, não um conjunto de princípios abstratos, de vaga e imprecisa desejabilidade.

Mas duradoura validade

Os princípios e objetivos da carta foram concebidos e enunciados com vistas ao futuro. Permanecem tão válidos hoje quanto o eram em 1945 e muito possivelmente permanecerão válidos no futuro previsível. A razão dessa duradoura validade reside no fato de terem eles sido inspirados por considerações "idealistas". Os ideais, por um lado, são às vezes mais permanentes e duradouros do que os fatos. Por outro lado, os mecanismos previstos na carta visavam claramente ao "realismo", não em função de sua adequação à consecução dos objetivos da Organização, mas em função das realidades do poder em 1945. Quando foram criados os mecanismos de segurança da organização, os autores da carta estavam voltados para o passado e não para o futuro. Esses mecanismos não tinham necessariamente como fim assegurar a observância dos princípios e objetivos da carta, mas evitar a repetição de uma conflagração mundial. A ideia essencial era a paz e não a justiça. O objetivo principal era a sobrevivência, e não o império do Direito Internacional. A carta pressupunha uma situação internacional de contornos nítidos e precisos, *dramatis personae* perfeitamente caracterizadas, com heróis e vilões,

inimigos declarados e aliados conhecidos e resolutos e interesses bem-definidos. A aliança que se formara nos primeiros anos da década de 1940 deveria manter-se tão firme na paz como na guerra. A premissa da continuidade da cooperação entre os membros da grande aliança estava tão arraigada que os autores da carta não consideraram seriamente qualquer alternativa à regra da unanimidade nas questões relacionadas com a paz e a segurança internacional. Se as grandes potências não fossem unânimes em favor de uma determinada ação, esta seria por definição impossível e seria inútil contemplar alternativas destinadas a assegurar a implementação dos princípios e objetivos da carta.

Treze anos de guerra e não de paz

Recorde-se, de início, que o próprio nome da organização, "Nações Unidas", deriva dos anos de guerra e não dos anos de paz. Foi cunhado por Franklin Delano Roosevelt e utilizado, peia primeira vez, na Declaração de 1º de janeiro de 1942, pela qual vinte e seis Estados beligerantes manifestaram sua determinação de conduzir a guerra contra as potências do eixo até o final. Era o nome da coligação vitoriosa, chamada a orientar o estabelecimento de uma nova ordem mundial, sobre a base de uma afirmação militar. Por isso mesmo, no documento básico das Nações Unidas – no próprio corpo da carta e não, como seria menos chocante, em um protocolo adicional – se encontram artigos, como os de números 53 e 107, que se referem à possibilidade, em certos casos específicos, de ação contra "Estados inimigos", assim definidos no parágrafo 2º do primeiro dos artigos citados: "O termo Estado inimigo usado no parágrafo 1º deste artigo aplica-se a qualquer Estado que, durante a Segunda Guerra Mundial, foi inimigo de qualquer signatário da presente carta".

Por sua vez, o artigo 107 assinala que: "nada na presente carta invalidará ou impedirá qualquer ação que, em relação a um Estado inimigo de qualquer dos signatários da presente carta durante a Segunda Guerra Mundial, for levada a efeito ou autorizada em consequência da dita guerra, pelos governos responsáveis por tal ação".

Realismo político

Estamos diante de um processo de desvalorização e depreciação dos conceitos e dos ideais básicos da Carta de São Francisco. Em homenagem

a considerações de "realismo político", o conceito de paz se transforma em "um estado tolerável de guerra": o conceito de "desarmamento" se transforma em uma "corrida de armamentos tolerável" e o conceito de "desenvolvimento", de tanta importância para três quartas partes da humanidade, se reduz às magras proporções de um "estado tolerável de pobreza".

Grandes e pequenos conflitos

Já se disse que as Nações Unidas, embora capazes de desempenhar um papel na solução de conflitos entre pequenas nações, não poderiam interferir de maneira eficaz nos conflitos que envolvessem qualquer das grandes potências. Agora essa teoria é levada ao extremo e estendida aos conflitos entre os pequenos países, já que, ao parecer, tais conflitos envolvem sempre interesses de grandes potências. Na verdade é uma ilusão perigosa tentar estabelecer uma linha divisória precisa entre grandes e pequenos conflitos. Em um mundo permanentemente solicitado pelas forças antagônicas do policentrismo e da bipolarização, os chamados pequenos conflitos tendem a inserir-se em um contexto mais amplo e mais complexo de maneira a interessar toda a comunidade internacional. Há algum tempo, tive a oportunidade de registrar no Conselho de Segurança que o problema do Oriente Médio, difícil de solucionar-se nos seus próprios termos, poderia tornar-se totalmente insolúvel se resvalasse na direção que parece hoje tomar e se transformasse em mais um capitulo da longa história da confrontação Leste-Oeste.

Ao silêncio e à omissão

Um caso a assinalar: a agenda de qualquer sessão regular da Assembleia Geral das Nações Unidas é longa e repleta de temas, mas seria em vão procurar nela qualquer menção a alguns dos mais sérios problemas que cotidianamente nos preocupam e atemorizam. Parece mesmo prevalecer um estranho entendimento tácito no sentido de que um debate nas Nações Unidas sobre determinada questão poderia envenenar de tal maneira a atmosfera política, que o problema em causa se tornaria insolúvel. É difícil aceitar esse ponto de vista, a menos que se pretenda condenar as Nações Unidas ao silêncio, à omissão e à impotência. As mesmas dúvidas e desconfianças quanto à possibilidade ou à utilidade

de um debate franco e aberto parecem motivar a tendência existente de tratar certas questões em círculos restritos e minguantes. Muito frequentemente, sem que qualquer razão plausível seja apresentada, favorece-se a transferência do foro de uma Assembleia de 126 membros para um Conselho de Segurança de apenas 15 membros, sob o argumento de que seria irrealista tentar a solução de um dado problema em um órgão de atribuições tão variadas e de composição tão numerosa. Uma vez remetido o assunto ao conselho, surge a ideia de que seria talvez mais prático e mais razoável evitar a discussão por um órgão de 15 membros, número que a essa altura já parece excessivo e inconveniente. Caímos, assim, nos cinco membros permanentes e em prazo extremamente curto os cinco se reduzem a quatro. Surge então o pensamento que, em última análise, pesadas e sopesadas as realidades do poder, seria mais aconselhável e mais realista deixar a questão de lado e abandoná-la à discrição das duas superpotências. Foi precisamente o que aconteceu no caso do Oriente Médio e de alguns outros problemas mundiais como o desarmamento e não proliferação de armas nucleares. A copresidência daí resultante parece inspirada por noções de esferas de influências e de balanças de poder, que constituem em si mesmas a própria negação dos propósitos e objetivos da carta.

Como tema, o supérfluo

O interesse comum das superpotências em congelar e estabilizar a estrutura mundial de poder à base das datas arbitrárias de 1945 e 1967 levou-as a substituir o conceito original de "desarmamento geral e completo", mencionado na Resolução 1.772 (XVI) da Assembleia Geral, pelo novo conceito de "controle de armamentos" ou "limitação de armamentos". No entanto, é óbvio, nas negociações no campo do desarmamento, seja em Genebra, seja em qualquer outro lugar, que nenhuma das superpotências aceita a ideia de despojar-se de sua capacidade de *overkill*. Como já foi dito, as conversações de Helsinki adotam como tema o supérfluo, ou, em outras palavras, a possibilidade de eliminação do que potencialmente excede os limites do *overkill*.

É sem dúvida significativo que no léxico das grandes potências, a palavra "desarmamento" esteja sendo lenta e gradualmente superada pelos conceitos de "controle de armamentos" ou "limitação de armamentos". O desarmamento geral e completo é agora encarado como quimérico ou utópico, embora fosse esse claramente o objetivo atribuído

ao Comitê do Desarmamento em Genebra, e embora fosse esse o objetivo das negociações precipitadas pelo Acordo Zorin-Stevenson, de 1961. Em seus esforços em direção desse objetivo, o Comitê de Genebra não realizou qualquer progresso além de um acordo sobre a redação de dois parágrafos de um eventual preâmbulo, de um eventual tratado.

O espírito de São Francisco

Até que ponto e em que sentido será lícito e justificável falar-se de uma "crise das Nações Unidas"? Até que ponto a carta da organização, elaborada por 50 Estados em 1945, pode ser hoje considerada como representando os pontos de vista e aspirações dos 126 membros que a compõem? Observe-se que a grande maioria dos atuais membros da organização não teve qualquer participação na enunciação das normas e princípios que hoje regem a sua vida internacional. Para a maioria dos membros das Nações Unidas, a carta é apenas um "contrato de adesão". Não determinará essa simples constatação numérica a necessidade inadiável de revisão dos termos da Carta de São Francisco?

A questão é importante e se tornará cada vez mais importante com o passar dos meses e dos anos, pois, enquanto o estorço dos pequenos e médios países parece ser o de libertar-se do realismo de 1945, a tendência das grandes potências parece ser a de determinar um retorno ao "espírito de São Francisco", isto é, à tese da manutenção da paz mediante uma melhor harmonização das ações das potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial.

Uma básica incompreensão

Muitas das críticas dirigidas às Nações Unidas derivam de uma básica incompreensão de sua natureza e de seus objetivos. As Nações Unidas não se constituíram e não se erigiram em governo mundial. Nem a Assembleia Geral poderá ser classificada como um órgão legislativo de âmbito mundial, com a possibilidade de decretar leis destinadas a uma ampla e universal observância. Não seria, assim, razoável criticar as Nações Unidas por não haverem realizado uma obra que delas não se esperava ou por não haverem exercido funções que não lhes haviam sido cometidas.

Até as causas e raízes

A ação das Nações Unidas não deveria limitar-se à manutenção ou à restauração da paz. A organização deveria necessariamente visar à construção da paz, isto é, ao lançamento das bases de um mundo futuro, onde as nações e os povos pudessem buscar seu desenvolvimento e seu aperfeiçoamento, livres do medo e da intimidação. Sem um progresso constante das normas e nas atitudes que regem o comportamento das nações e, principalmente, das grandes potências, será atividade fútil e irrealista contemplar-se uma organização mundial dinâmica e efetiva. Não bastaria resolver ou tentar resolver os conflitos que se manifestassem. Seria indispensável ir além, penetrar mais fundo, até às causas e raízes dos desentendimentos entre as nações. Não é segredo para ninguém que ainda estamos muito aquém desses objetivos.

Única alternativa válida

As Nações Unidas não constituem uma garantia de paz mundial. Nem mesmo constituem uma garantia da integridade territorial e da segurança dos membros que a compõem. Não conseguiu ainda a organização escapar aos corolários da política do poder que lhe assegurou o estabelecimento em 1945 e um funcionamento, mais ou menos precário, nestes vinte e quatro anos que nos separam de sua criação. É, entretanto, a única alternativa válida na luta comum pela paz e pela segurança internacional. Por isso mesmo, teremos de preservá-la e de trabalhar pelo seu fortalecimento. Os custos de manutenção da organização são mínimos em comparação com os riscos que correríamos na eventualidade de seu desaparecimento.

O medo, o pânico

Atribui-se esta consideração a um embaixador asiático: "Quando pioram as relações entre a União Soviética e os Estados Unidos da América, instala-se o medo na Assembleia Geral das Nações Unidas; quando elas melhoram, instala-se o pânico". A formulação está longe de corresponder à realidade. Evidentemente, ninguém em sua sã consciência pode deixar de admitir que, em última análise, a paz e a segurança internacional estejam na dependência direta do prosseguimento da *détente* ou melhor, do prosseguimento da política de acordos básicos entre as

duas superpotências. É óbvio que a humanidade só terá a beneficiar-se de um relaxamento de tensões internacionais e é meridianamente claro que um conflito nuclear entre as superpotências teria efeitos catastróficos e possivelmente fatais para a comunidade das nações. Os receios que se manifestam em alguns setores se referem apenas à possibilidade de que, como aconteceu no caso específico do Tratado de Não Proliferação, os entendimentos bilaterais das duas superpotências possam afetar adversamente ou não levar em devida conta os legítimos direitos e aspirações do mundo não nuclear e, mais especificamente, do mundo não desenvolvido.

Como prova de um conluio

Um exame superficial do Tratado de Não Proliferação Nuclear revelará a qualquer observador não existir o menor equilíbrio de obrigações entre os vagos compromissos assumidos pelas potências nucleares, de um lado, e os estritos compromissos a serem assumidos pelos países não nucleares, de outro. Em relação a esse tratado, não seria fora de propósito assinalar que a opinião pública mundial não está perfeitamente familiarizada com muitos de seus aspectos e muitas de suas eventuais consequências. Poucos, por exemplo, estão atentos ao fato de que, venham ou não a assinar o tratado, a França e a China comunista serão os seus maiores eventuais beneficiários, na medida em que, com a permanente desnuclearização militar da Alemanha Ocidental e do Japão, poderão essas potências conseguir consolidar sua hegemonia nos respectivos continentes. Entretanto, ao definir como potência nuclear aquela que haja feito explodir artefatos nucleares até a data limite de 1º de janeiro de 1967, o Tratado de Não Proliferação implicitamente legítima todo o programa nuclear da China continental ao reconhecê-la e proclamá-la como um dos elementos integrantes da pentarquia nuclear estruturada no tratado. A China possivelmente nunca assinará o tratado, embora seja propício a seus interesses, porque preferirá explorar as vantagens políticas de denunciá-lo como prova de um conluio entre os ocidentais e os chamados "revisionistas".

A idade de ouro da paz, a idade de ferro do poder

Todo o sistema de segurança das Nações Unidas foi concebido de modo a funcionar somente no caso específico de haver acordo entre

as grandes potências, que são precisamente aquelas mais inclinadas a divergir, dissentir e discordar. Isto confirma, em minha opinião, a natureza da carta como um instrumento da política da aliança da Segunda Guerra Mundial. Os mecanismos de segurança da carta demonstraram, assim, uma acentuada inadequação para assegurar a observância de seus princípios e objetivos. Estes estavam muito além do estágio das relações internacionais em 1945, ou até mesmo em 1970. Poderíamos dizer que os mecanismos já eram antiquados e estavam superados pelos acontecimentos no próprio momento de sua criação. Como quer que seja, o fato irrefutável é que o conceito de balança de poder, que já excedeu a sua utilidade, continua a ser invocado. Um rápido exame da situação internacional nos convencerá que esta não é a idade de ouro da paz, mas a idade de ferro do poder.

Uma sugestão brasileira

A delegação do Brasil se tem, tenaz e abertamente, oposto a esta tendência para transformar as Nações Unidas em um Instituto Internacional de Tecnologia ou em mero capítulo da Cruz Vermelha Internacional. Por isso mesmo, o Brasil propôs, em memorando datado de 3 de abril de 1970, dirigido ao secretário-geral U Thant, todo um processo de "reativação diplomática da ONU", mediante o estabelecimento de comitês *ad hoc* de negociação no âmbito e sob a autoridade do Conselho de Segurança. Mais especificamente, propôs que um desses comitês fosse imediatamente constituído para explorar as modalidades de uma solução pacífica aos problemas do Oriente Médio. Árabes e judeus acolheram, de maneira afirmativa, a sugestão brasileira.

O selvagem feliz

É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a ressurreição, em pleno século XX, da teoria do "selvagem feliz", de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês. "Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova Iorque." "Conservem suas belas praias." São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, esses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado para a

preservação do meio humano deve ter em linha de conta os fatores básicos do desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do *environment*.

A fome e a penúria

Na consideração dos problemas atinentes à preservação do meio humano, tende-se a colocar uma tônica demasiado forte nos perigos da rápida industrialização. Acentuam-se os perigos da poluição, certamente graves para os países altamente industrializados, quando a maior parcela do planeta ainda vive em um estágio de pré-contaminação ou, em outras palavras, ainda não teve a oportunidade de ser poluída. Duas terças partes da humanidade estão muito mais ameaçadas pela fome e pela penúria do que pelos males da poluição.

Uma tendência para mirar o passado

Os países em desenvolvimento continuam às voltas com o eterno problema da deterioração dos termos de troca no mercado internacional e na dependência de uma ajuda externa precária e aleatória. Os países em desenvolvimento procuram, de todas as maneiras, fazer transpor para o plano internacional certos princípios de justiça social que paulatinamente vêm ganhando acesso às legislações internas dos Estados-membros. Referimo-nos a certas atenuações de antigas normas de liberalismo econômico, que colocavam uma parcela da sociedade à mercê da implacável operação de certos dogmas doutrinários. Embora os acordos sobre produtos de base realizados e em funcionamento no que se refere a alguns itens e ainda sujeitos a longas e penosas negociações quando a muitos outros tenham trazido certa contribuição a um esforço de disciplinamento do comércio internacional em que estão grandemente interessados os países em desenvolvimento, é forçoso reconhecer que o comércio entre as nações se organiza, ainda hoje e em grande parte, por normas que Jean-Baptiste Say não repudiaria. A filosofia do "*laissez-faire*, *laissez-passer*" ainda se reveste bastante influente na atuação dos grandes países industrializados, inclusive – e como ênfase especial – a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Nova Déli revelou que os países desenvolvidos ainda não aceitaram a ideia e as consequências práticas de uma aplicação dinâmica dos princípios da Carta de São Francisco,

que deveria olhar além de 1945 e fixar-se se não no futuro, pelo menos no presente. Porque, no setor econômico multilateral, a tendência é, infelizmente, mirar o passado.

Imobilizando o divisor

Afirma-se que a chamada "*population bomb*" poderá vir a ser mais fatal e mais nefanda do que a própria bomba nuclear e pronuncia-se uma tendência para tratar o problema em bases uniformemente universais, com o esquecimento de que o problema é da competência exclusiva de cada Estado, que no exercício de sua plena soberania tem de levar em conta fatos e circunstâncias de caráter eminentemente nacional. Ninguém duvida de que existem Estados superpovoados, como ninguém deve duvidar de que alguns Estados, como o Brasil, não obstante seus 95 milhões de habitantes, estão a requerer um crescimento demográfico em consonância com as necessidades de pleno aproveitamento de seus recursos naturais e da efetiva ocupação de seu território. Tentar resolver o problema em abstrato, em termos alegadamente frios e estatísticos, sem tomar em linha de conta uma série de fatores importantíssimos no levantamento do problema geral do desenvolvimento parece atitude pouco técnica, destituída de lógica e destinada, aliás, ao malogro político. Argumenta-se que o crescimento demográfico neutraliza as vantagens do crescimento do Produto Nacional Bruto, na avaliação da renda per capita, agora tomada, de maneira um tanto simplista, como índice único e absoluto de desenvolvimento econômico. Em uma palavra, em vez de insistir-se no aumento do dividendo, ou seja, do Produto Nacional Bruto, insiste-se agora na imobilização do divisor, isto é, do contingente populacional. Ainda em outras palavras: tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que, se fôssemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos a uma estabilização em nível extremamente baixo.

O fracasso de uma década

Na realidade, o que procuram os países em desenvolvimento é transpor para a esfera internacional certos princípios de justiça social e de redistribuição de riqueza que foram paulatinamente ganhando terreno no

âmbito nacional dos países politicamente mais adiantados. Trata-se, em última análise, de obter o reconhecimento internacional para um princípio de "segurança coletiva no terreno econômico", semelhante àquele que, gradual e lentamente, viemos procurando delinear no campo da paz e da segurança internacional. Deve ser dito que os resultados têm sido, até agora, pouco promissores. A Primeira Década do Desenvolvimento, implementada pelas Nações Unidas foi um fracasso, e a década que ora se inicia não oferece perspectivas muito promissoras. No fundo, trata-se de determinar se as Nações Unidas, ou melhor, os Estados que integram a organização, aceitam ou não aceitam uma responsabilidade coletiva no campo do desenvolvimento econômico.

No vestiário, os livros

Tem sido extremamente negativa a atitude adotada pela URSS e pelos demais países socialistas, em matéria de programas multilaterais de desenvolvimento econômico. Nesta matéria, os socialistas se aferram a princípios superados de liberalismo econômico e se revelam fidelíssimos discípulos do "*laissez-faire, laissez-passer*", de Jean-Baptiste Say. Já se disse que, ao se prepararem para assistir qualquer sessão do Conselho Econômico e Social ou da Segunda Comissão da Assembleia Geral da ONU, os delegados socialistas tomam a precaução elementar de deixar no vestiário todos os seus livros de Karl Marx.

Mais tímidos, mais cautelosos

No terreno dos problemas de comércio e desenvolvimento, a União Soviética está na categoria dos países mais tímidos, mais cautelosos e menos avançados. Sua atuação e a dos outros países socialistas têm sido extremamente negativa em Genebra, em Nova Déli e em Nova Iorque, toda vez que se tem tentado obter um reconhecimento prático da íntima correlação existente entre os problemas de comércio internacional e de desenvolvimento econômico. O sentimento generalizado é o de que, como país altamente industrializado, a União Soviética passou a fazer parte do que poderíamos chamar de establishment. Em muitos assuntos, a União Soviética passou a atuar, menos em termos ideológicos e doutrinários que em termos de interesse nacional específico, e vem norteando sua atuação pelos métodos e meios de "política de poder", invariavelmente utilizados,

no passado, pelas grandes potências. Se existe nas Nações Unidas um movimento renovador, certamente neste movimento não estão integrados nem a União Soviética nem os outros países socialistas, que se têm mostrado mais negativos do que os países industrializados do Ocidente em relação aos interesses e às necessidades dos países em desenvolvimento.

Realismo e pragmatismo

Mesmo aceitando-se que a política externa dos Estados Unidos é hoje dominada por um conceito frio de realismo e pragmatismo, isso não determina, a nosso ver, quaisquer dificuldades de monta nas relações Brasil--Estados Unidos. Pelo contrário. O Brasil cresceu, ganhou confiança em si mesmo e pode dar-se hoje o luxo do realismo e do pragmatismo em suas relações com o maior país do mundo, em bases de respeito mútuo e igualdade soberana de direitos. Se, como vimos anteriormente, as posições do Brasil e dos Estados Unidos não podem ser coincidentes em relação a muitos pontos importantes da problemática mundial, não existe razão alguma para que não possa proceder-se a uma reconciliação ativa de interesses.

A Nixon e a Rogers

Como tive a oportunidade de dizer ao presidente Nixon e ao Secretário de Estado Rogers, em meus primeiros contatos oficiais, as relações Brasil-Estados Unidos não são um fato histórico ou um fato político. São, antes de tudo, um fato cartográfico. Basta olhar-se para um mapa do hemisfério para verificar que essas duas imensas massas territoriais e demográficas devem forçosamente ter as relações mais estreitas e mais cordiais.

Nenhum ressentimento histórico

O Brasil talvez seja um dos poucos países latino-americanos em que não prevaleça um acentuado sentimento popular antiamericano. E isso por uma razão muito simples: o Brasil – e nisso nos diferenciamos de outros países – não teve, até agora, causas de ressentimento histórico para com os Estados Unidos da América. Nem pretendemos criá-las artificialmente.

Sem rigor e nitidez

Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de política externa, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua política internacional. Sinto a necessidade de ser mais explícito, a fim de evitar um mal-entendido inicial. É claro que sempre existiu uma política brasileira no continente; é claro que a diplomacia portuguesa na era colonial, a diplomacia do Império e a fase de consolidação territorial, a cargo do barão do Rio Branco, são estágios diplomáticos que nos asseguraram a extensão e fisionomia do Brasil de nossos dias. Nunca descuramos de nossos interesses no plano externo e, neste particular, nada tem sido mais significativo e mais relevante do que a ação do Itamaraty, como instituição brasileira e como instrumento de uma política. A manutenção do *status quo* no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacifica de controvérsias internacionais – todos esses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma política externa, atuante e consistente, a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma política internacional ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os termos da política brasileira em relação aos outros países do hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira – e ela já se encontra em pleno desenvolvimento – frente aos problemas do mundo contemporâneo. Não é fácil determinar o alcance da política internacional, na medida em que ela se distinga da política externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A política externa e a política internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.

Pontes naturais

Deve ser dito que poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática – não necessariamente irradiação política ou irradiação econômica – do Brasil. Como massa territorial, massa geográfica, sociedade multirracial, formação cultural, estágio de desenvolvimento

econômico e cultural, e, até mesmo como atitude psicológica de interesse e de participação, o Brasil tem pontes naturais e uma linguagem natural para todos os continentes. O que não tínhamos, até há pouco tempo, era a vontade de utilizar essas pontes e essa linguagem. É claro que, sem o trabalho anteriormente realizado no campo da política externa, sobretudo no campo da afirmação geográfica e da consagração cartográfica, o Brasil de hoje não seria o que é. Nem estaria hoje em condições de indagar – como hoje estamos indagando, com toda a seriedade e profundidade – o papel que nos cabe desempenhar no cenário internacional.

Segurança para todas as nações

O Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico. Nem pode aceitar limitações a qualquer aspecto de seu crescimento, econômico ou demográfico, em homenagem a um duvidoso princípio de interdependência ou de supranacionalidade. Em matéria de soberania, só poderemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso. Não chegou ainda para nós o momento de ceder. Essa política internacional do Brasil é autêntica, na medida em que preserva a sua identidade nacional e na medida em que atende às suas necessidades de desenvolvimento econômico e social. Essa política foi afirmada com perfeita nitidez, na Assembleia Geral do 25º Aniversário das Nações Unidas, quando, ao apresentar, em nome de todos os agrupamentos políticos e regionais das Nações Unidas, o Projeto de Declaração sobre Segurança Internacional (aprovado por 124 a favor e apenas duas abstenções), o Brasil conseguiu o reconhecimento do princípio de que a segurança internacional significa segurança para todas as nações e o reconhecimento da intima e estreita correlação existente entre os temas de segurança internacional, desarmamento e desenvolvimento econômico.

Condenado à grandeza

Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento socioeconômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções

medíocres e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento; e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer à margem da história, como povo e como nacionalidade. Falo em termos de alternativas, mas tenho a certeza de que a opção felizmente já foi tomada em sentido afirmativo, em escala nacional e em caráter irreversível. Em uma palavra: a política internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu poder nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e na solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações.

Política externa independente

Prefácio

San Tiago Dantas

A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias. As atitudes, depois de assumidas em face de situações concretas que se depararam à chancelaria, patentearam uma coerência interna, que permitiu a sua unificação em torno de um pensamento central de governo.

Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

Esse foi, desde o primeiro instante, o princípio gerador da política externa e a razão determinante de sua unidade. Passados alguns meses, em que episódios dramáticos puseram à prova a coerência e a resistência da chancelaria, o povo brasileiro se deu conta, e todos os países compreenderam, que o Brasil havia fixado uma posição internacional, e que essa posição não era arbitrária nem provisória, mas correspondia a interesses e aspirações permanentes da nacionalidade.

Era natural que se levantassem contra essa posição política a incompreensão de alguns, os interesses contrariados de muitos, e o zelo

exagerado daqueles que temem, nessas circunstâncias, desgostar amigos poderosos, em geral mais compreensivos do que eles diante das posições brasileiras. A essas três atitudes se reduzem as críticas formuladas, entre nós, à política exterior independente. O povo a aplaudiu, entretanto, e rapidamente a assimilou, incorporando-a ao seu ideário político, nela se apoiando para formular, na área da política interna, reivindicações paralelas ou complementares.

Disse há pouco que na política exterior independente devemos distinguir dois momentos lógicos: o do critério geral, preformulado, que inspirou, em face dos fatos, a tomada de atitudes e decisões; e o do sistema formado pela concatenação de todas estas, e pela sua redução *a posteriori* a uma unidade inteligível.

Creio que esse sistema – ainda hoje em pleno crescimento e em vias de enriquecer-se com novas experiências, que lhe serão acrescentadas na gestão do meu ilustre sucessor – ordenou-se em torno dos seguintes pontos:

A) contribuição à preservação da paz através da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo;
B) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervencão e autodeterminação dos povos;
C) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas;
D) apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole.

Acredito que a esses quatro pontos se deva acrescentar um quinto, que não chegou a alcançar expressão plena nos meses de minha gestão, mas que se materializou no convênio assinado com os Estados Unidos para auxílio econômico ao desenvolvimento do nordeste brasileiro. Refiro-me à política de autoformulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional.

(A) A política de preservação da paz e da coexistência exprimiu-se, em primeiro lugar, no reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética[1]; em seguida, na atitude do Brasil contrária ao isolamento de Cuba no hemisfério, e à sua expulsão da OEA[2]; e finalmente em iniciativas na Conferência do Desarmamento em Genebra[3] a que comparecemos como

[1] Ver discurso na Câmara dos Deputados, em 23 de novembro de 1961, p. 45.
[2] Ver especialmente discurso pronunciado na Comissão Geral na Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, em Punta del Este, em 24 de janeiro de 1962, p. 116.
[3] Ver todo o capítulo "O Brasil e o desarmamento", pp. 203 e segs.

nação não alinhada por definição das próprias potências responsáveis pela escolha dos membros da comissão especial.

Para o reatamento de relações com a URSS tinha o Brasil razões de ordem econômica e política. As primeiras se relacionavam com a política de ampliação dos nossos mercados, e a elas voltarei mais adiante. As segundas decorriam da opção feita em favor da coexistência como único comportamento condizente com a preservação da paz mundial.

À coexistência se contrapõe o isolamento. O Brasil se mantinha isolado da URSS, por motivos mais de ordem interna que externa, e não sentia os inconvenientes dessa atitude por não aspirar a uma participação mais ativa nas responsabilidades da vida internacional.

O isolamento entre os dois campos ideológicos do mundo contemporâneo só se harmoniza com uma política, que vise, consciente ou inconscientemente, à eliminação de um deles, através de uma decisão militar. Essa podia ser uma convicção existente em 1947 e nos anos imediatos, quando o Ocidente detinha o monopólio das armas atômicas e a Guerra Fria podia parecer o prelúdio de um conflito real.

Nos dias de hoje, em que o Ocidente e o Oriente rivalizam na tecnologia e na capacidade de produção, armazenagem e lançamento de armas nucleares e termonucleares, e em que as perspectivas entreabertas pela retaliação atômica são de destruição maciça, não apenas dos vencidos, mas também dos vencedores, já não é possível supor, e sobretudo esperar, um desenlace bélico para as tensões tornadas crônicas, entre os Estados Unidos e a URSS. Como não se cogita, nem seria admissível cogitar-se, de uma partilha do mundo em duas áreas estanques de influência, cada uma sob o controle de uma das grandes potências atômicas, o que resta como solução única é a aceitação da coexistência, com o deliberado empenho de reduzir as tensões através do intercâmbio e do entendimento.

Essa coexistência não significa para a área democrática, ou para a socialista, nenhuma abdicação ideológica, nenhuma perda de confiança na superioridade de sua própria filosofia de vida ou tipo de organização. Ela é uma coexistência essencialmente competitiva, isto é, que põe os dois campos políticos, não apenas em contacto, mas também em competição, expondo cada um deles à influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro.

Foi o mundo socialista, e não o ocidental, que pretendeu evitar esse contacto competitivo através da instituição do isolamento sistemático, ou seja, da "cortina de ferro". A política de aproximação com o Ocidente, hoje aceita e encorajada pelos dirigentes soviéticos, vem ao encontro de uma atitude que o mundo democrático nunca repeliu. A convicção dominante

no Ocidente tem sido a de que o conhecimento recíproco da sociedade democrática e da socialista favorece a influência da primeira sobre a segunda, graças aos níveis mais elevados de liberdade individual, que aquela está em condições de assegurar.

As vantagens da coexistência podem ser encaradas, ainda, sob outro aspecto, não menos relevante. O contato entre o mundo socialista e o democrático é benéfico a democracias, como a brasileira, na qual o regime de liberdades políticas, característico do Estado de Direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático.

Há, assim, razões de ordem política internacional e razões de ordem político-social, que amparam a tese da coexistência. Nela é que se fundou o reatamento de relações entre o Brasil e a União Soviética, iniciado, no terreno comercial, durante a gestão do senhor Horácio Lafer e, no terreno político, durante a primeira gestão do senhor Afonso Arinos. Coube-me convertê-lo em realidade, vencendo a resistência obstinada de alguns setores conservadores apegados à atitude isolacionista.

O segundo episódio, em que a tese da coexistência foi posta à prova, foi o caso da expulsão de Cuba da OEA. O que se visava com essa medida era aplicar ao governo de um país americano, pelo fato de se declarar marxista-leninista, medidas que importassem no seu isolamento, em relação aos demais povos do hemisfério. O Brasil recusou-se a ver no caso de Cuba algo de diverso do que se tem passado com outros povos, em áreas geográficas mais distantes, e sustentou a conveniência de uma política de coexistência e não de isolamento. Cheguei a apresentar aos chefes de missão americanos, acreditados no Brasil, e por intermédio deles às chancelarias respectivas[4], uma sugestão brasileira para que se negociasse com o governo de Cuba um estatuto consensual, cujas finalidades eram, de um lado, evitar a integração daquele país no chamado bloco político-militar soviético e garantir o seu desarmamento até níveis compatíveis com as necessidades defensivas regionais; e, de outro lado, colocar os cubanos a salvo do risco da invasão militar.

Essa tese, que mereceu aplausos de alguns eminentes estudiosos das questões internacionais, permitiria, se vingasse, que a revolução cubana cumprisse o seu ciclo interno, não sob a influência de um único

[4] Ver Exposição aos Chefes de Missão dos Estados Americanos, no Itamaraty, em 12 de janeiro de 1962, p. 105.

centro de atração – o soviético, mas sob a ação competitiva de dois polos – o socialista e o ocidental.

A coexistência está igualmente na raiz das atitudes do Brasil na Conferência do Desarmamento, em Genebra. A posição em que ali nos colocamos, desde os meus primeiros pronunciamentos[5], a que se seguiram os do embaixador Afonso Arinos e os do embaixador Araújo Castro, foi de cooperação ativa, para que as grandes potências nucleares se movimentassem no sentido do desarmamento progressivo e geral. Em vez de tomarmos, nos debates, mera posição de apoio às teses enunciadas por uma delas, procuramos sempre antecipar o rumo em que se delineavam possibilidades de evolução.

Desse modo assumimos um papel inequívoco na política do desarmamento, passando a contribuir para que se abrevie a distância que nos separa de uma coexistência sem risco militar.

(B) Os princípios de não intervenção de um Estado nos negócios internos de outro, e de autodeterminação estão incorporados, como é sabido, ao direito internacional público codificado americano.

É sabido que eles representam uma conquista, a cuja sombra foi possível criar um sistema de relações internacionais inspiradas pela confiança mútua. A OEA se tornou, no quadro desse sistema, o instrumento por excelência da não intervenção.

Creio não exagerar dizendo, entretanto, que a Oitava Consulta de Ministros das Relações Exteriores foi o *test-case* do princípio, que dela saiu melhor delineado e certamente fortalecido.

O primeiro ponto a salientar é que o princípio não tira o seu valor excepcional para as nações, especialmente americanas, unicamente de sua racionalidade jurídica. Na verdade, ele protege alguma coisa de vital, que é a autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno amadurecimento de suas independências.

Nenhuma transformação política é válida se for imposta à sociedade que a executa pela consciência de um outro povo ou pelo poder de dominação de outro Estado, ou força, que substitui a sua vontade. Daí a necessidade de nos conformarmos com as vicissitudes da história nacional de um povo, e de esperarmos que ele amadureça sua própria experiência, em vez de submeter-se a um esquema imposto do exterior.

Essa compreensão exata dos fins a que responde o princípio de não intervenção e autodeterminação supera e exclui as objeções algo primárias que lhe são feitas, frequentemente, pelos que supõem que não se possa falar na sua aplicação senão quando o governo deriva de eleições livres.

[5] Ver discurso na Conferência do Comitê das Dezoito Potências sobre o Desarmamento, em 16 de março de 1962, p. 203.

Pelo contrário, o princípio tudo protege, por isso mesmo que, através dele, o que se garante é o cumprimento do processo histórico nacional, sem coerção externa que o desvirtue.

O Brasil desempenhou um papel construtivo na Consulta de Punta del Este ao contribuir para que não chegassem sequer a ser votadas as proposições que importavam em intervenção nos negócios internos de Cuba, sob o fundamento que nos pareceu evidentemente inadequado da aplicação do Tratado do Rio de Janeiro. Foi este, aliás, um dos pontos mais valiosos do debate ali havido: a distinção específica entre a sanção e a intervenção, essencial à execução correta das normas de segurança coletiva.

(C) A rápida ampliação do mercado externo de nossos produtos tornou-se um imperativo do desenvolvimento do país. Com uma taxa de expansão demográfica que em 1970 situará a população na ordem de cem milhões, o Brasil necessita elevar a taxa de crescimento do produto nacional bruto a um nível, que os estudos econométricos realizados no Itamaraty, situam em 7,5% ao ano. Para isso é indispensável uma ampliação da capacidade de importar, que só se conseguirá se as vendas brasileiras para o exterior crescerem, de ano para ano, na próxima década, a um ritmo superior a 10%. Daí dever ser a conquista de mercados a tônica de nossa política econômica exterior[6].

É certo que a simples expansão de exportações de produtos primários não representa a solução total de um problema sobre o qual atua permanentemente o fato negativo da deterioração dos termos de comércio, ou seja, a desvalorização contínua dos produtos primários em relação às manufaturas. No entanto, o crescimento quantitativo é indispensável, e para isso não podemos contar apenas com a capacidade potencial de absorção dos mercados que já frequentamos.

Nossa política voltou-se para a América Latina, em primeiro lugar, e, em seguida, para os países socialistas, sem desprezo das possibilidades de incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental.

O comércio dos países latino-americanos entre si representava, em 1960, cerca de 9% do comércio global do hemisfério. A diversificação crescente das economias mais desenvolvidas (Brasil, México, Argentina) vem permitir que se aumente esse intercâmbio, sobretudo se as barreiras alfandegárias forem reduzidas preferencialmente e se forem encontrados meios eficazes de financiar competitivamente as exportações.

O Brasil deu à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), nascida do Tratado de Montevidéu, apoio irrestrito; e graças também ao que lhe deram outros países, pôde desenvolver-se em 1962

[6] Ver discurso sobre reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética, p. 45.

a Zona de Livre Comércio, em que vemos o germe do futuro mercado comum latino-americano.

Com relação aos países socialistas, o Ministério das Relações Exteriores fez tudo o que se achava ao seu alcance para criar uma linha de intercâmbio, que deve adaptar-se, para lograr pleno êxito, ao tipo de transações característico dos sistemas de economia centralmente planificada. Nenhuma possibilidade de crescimento existe nessa área se o Brasil desejar esquivar-se às normas do comércio bilateral, planejando com as autoridades dos países socialistas, ao mesmo tempo, a compra e a venda de seus respectivos produtos. Haverá, porém, um horizonte promissor se nos decidirmos a tais transações, pois o comércio dos países socialistas é, juntamente com o do Mercado Comum Europeu, o que apresenta, nos dias de hoje, taxa de expansão mais elevada.

Com relação ao Mercado Comum Europeu, o ministério desenvolveu ação múltipla para eliminar a situação desvantajosa a que nos conduz a aplicação das normas do Tratado de Roma, vide favorecimento aduaneiro dos chamados "países e territórios associados". Os resultados estão sendo colhidos, ainda incompletos, mas já inequívocos, em algumas decisões que indicam a transitoriedade da discriminação.

D) A posição anticolonialista sempre esteve implícita na conduta internacional do Brasil, por motivos éticos e econômicos. Os primeiros resultam da autenticidade de nossa política de emancipação econômica e autodeterminação dos povos; os segundos da necessidade de que os países competidores do nosso em produtos tropicais produzam em regime de trabalho verdadeiramente livre e com os mesmos propósitos de assegurar às suas populações níveis mais elevados de bem-estar.

Na linha anticolonialista do Brasil houve pequenos desvios de atitude apenas pelo desejo de dar a nações tradicionalmente amigas do nosso país oportunidades para que definissem, por movimento próprio, uma posição evolutiva em relação a territórios não autônomos confiados à sua administração. Esses desvios foram, porém, superados e retificados na 16ª Assembleia Geral da Nações Unidas, em que a delegação brasileira firmou, pela voz do embaixador Afonso Arinos, o ponto de vista do Brasil[7].

Cumpre notar que no caso de Angola jamais o Brasil olvidou os laços de solidariedade histórica que o unem a Portugal. Pelo contrário, o que tememos, ainda hoje, é que uma posição política demasiado rígida comprometa o papel que a cultura portuguesa pode representar na África em longo prazo, e tornar difícil, senão impossível, a transformação dos vínculos atuais em outros de caráter comunitário, cuja preservação

[7] Ver discurso do embaixador Afonso Arinos, na ONU, em 15 de janeiro de 1962, p. 195.

seria útil a todos os povos de língua portuguesa e manteria Angola e Moçambique no quadro cultural e político do Ocidente.

(E) Aludi à cooperação internacional para o desenvolvimento econômico com o propósito de dizer, a esse respeito, algo sobre a Aliança para o Progresso. Acredito, porém, que este livro contém sobre o assunto tão pouco, que será melhor reservar o tema para outra publicação com esse objetivo.

Limito-me, pois, a acentuar que a política externa independente viu na aliança uma forma avançada e construtiva de americanismo, desde que a prestação de auxílio técnico e econômico vá ao encontro — como, aliás, recomenda a Carta de Punta del Este — de planos formulados pelos próprios países e aplicados por seus órgãos nacionais.

O risco dos planos de cooperação internacional é o de modificarem o sentido que os povos desejam imprimir ao seu próprio desenvolvimento. Esse risco foi evitado na formulação do Convênio sobre Auxílio ao Desenvolvimento do Nordeste, o único de escala nacional assinado no correr da minha administração.

Não seria possível deixar de concluir este prefácio com uma referência à obra de aproximação e entendimento entre os Estados Unidos e o Brasil, realizada pelo presidente João Goulart em sua visita aos Estados Unidos, obra que se completou, em relação à América Latina, na visita feita ao México[8].

Os povos se conheceram melhor e se entenderam no plano da independência e do respeito mútuo, graças à palavra dos seus chefes de Estado e às manifestações a que tais visitas deram ensejo.

Agradeço ao editor Ênio Silveira e ao professor Thiers Martins Moreira e ao secretário de embaixada Dário Castro Alves a iniciativa que tiveram de publicar este livro e o trabalho de organizá-lo.

Discutiram eles se devíamos incluir apenas discursos e pronunciamentos meus, ou também atos de nossa chancelaria e discursos de outros eminentes homens públicos. Pedi-lhes que optassem por esta última alternativa, porque a política exterior posta em prática no Itamaraty nada teve de pessoal, não foi obra de um homem, mas de um governo, e dos profissionais excepcionalmente competentes que cercaram o ministro de Estado e o assessoraram em todas as decisões.

Pedi-lhes que incluíssem no livro discursos do presidente João Goulart, do chanceler Afonso Arinos e bem assim notas de chancelaria e declarações de embaixadores e delegados, sempre que lhes parecessem esclarecedoras da política executada. Foi adotado o critério de não incluir senão documentos surgidos durante os meses de minha gestão no

[8] Ver todo o capítulo acerca da visita do presidente da República aos Estados Unidos e ao México, p. 224.

Itamaraty. Por isso deixam de figurar alguns textos de especial significação para a política externa, que provêm do governo do senhor Jânio Quadros e da primeira gestão do senhor Afonso Arinos.

Estou certo de que a política exterior brasileira não sofreu, ao passar a ser chamada independente, nenhuma solução de continuidade, pois jamais a chancelaria brasileira se inspirou em outro objetivo que não fosse a defesa da soberania e da independência do Brasil. O qualificativo apenas indica o alargamento voluntário de uma área de iniciativa própria, e, consequentemente, de responsabilidades.

Esse resultado foi atingido, e graças a ele pode o Brasil hoje levar uma contribuição crescente, dentro de suas forças e possibilidades, à construção de uma ordem internacional pacífica e justa.

Rio de Janeiro, agosto de 1962.

San Tiago Dantas

Remessa de tropas brasileiras ao exterior

Afonso Arinos de Mello e Franco

Em julho de 1956, o presidente Nasser, do Egito, aceitara apoio dos Estados Unidos, do Reino Unido e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento para construir a grande barragem de Assuan, no rio Nilo. No dia 18 do mesmo mês, entretanto, os americanos (através do secretário de Estado, John Foster Dulles), britânicos e o BIRD retiraram a promessa de cooperação. Os Estados Unidos, tanto reagindo à aproximação do Egito de países membros do bloco comunista quanto por forte pressão, foram contrários à ajuda, por parte do *lobby* judeu, ali proeminente. Em 26 de julho, Nasser retaliava, anunciando a nacionalização do canal de Suez e que, com a renda obtida da sua exploração, edificaria a barragem e estenderia o sistema de irrigação por ela propiciado.

Em 29 de outubro, Israel atacou o Egito. Na antevéspera, pressionadas pela revolução libertadora que tomava conta da Hungria, forças soviéticas se retiraram de Budapeste, mas retornaram no dia 30, com a chegada de reforços, e cercaram a capital húngara.

Neste mesmo dia 30, Grã-Bretanha e França, potências controladoras do canal de Suez, apresentaram ultimato ao Egito e a Israel, ordenando que suas tropas se afastassem, respectivamente, ficando a dez milhas de cada lado do canal. Pelos seus termos, forças anglo-francesas ocupariam Port Said, Ismailia e Suez, a fim de garantirem o livre trânsito das embarcações. Israel, que não dispunha de tropas substanciais na região, aceitou o ultimato. O Egito rejeitou-o. O Reino Unido vetou projeto de resolução apresentado pelos Estados Unidos ao Conselho de Segurança das Nações Unidas,

requerendo que todos os membros da ONU se abstivessem do uso da força. Aviões ingleses e franceses bombardeavam sistematicamente aeroportos e outros alvos egípcios. O Egito bloqueou o canal.

Em 5 de novembro, tropas franco-britânicas desembarcaram em Port Said, ao arrepio de projeto de resolução norte-americano, aprovado pela Assembleia Geral da ONU (e não pelo Conselho, que se chocaria com os vetos da Grã-Bretanha e da França), determinando a retirada das forças israelenses para trás da linha do armistício com o Egito e das de outros estados que evitassem ações armadas.

Na véspera, tropas soviéticas haviam invadido Budapeste. Em dez dias, esmagariam a resistência da Hungria, cujos chefes civil e militar, o primeiro-ministro Imre Nagy e o general Pai Maleter, seriam executados. A cumplicidade anglo-francesa com o assalto israelense ao Egito retirou àqueles aliados ocidentais qualquer autoridade moral para uma reação mais forte contra o esmagamento da independência húngara.

Nesse ínterim, em 4 de novembro, a Assembleia Geral da ONU aprovara, por unanimidade, moção inspirada pelo Canadá, criando uma força internacional de emergência para atuar na região. Dois dias depois, os ingleses aceitariam a suspensão das hostilidades, contanto que Israel e o Egito concordassem com o cessar-fogo, e que a força internacional recém-estabelecida substituísse as tropas inglesas e francesas na zona do canal. O secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, solicitou, então, ao governo brasileiro que enviasse um contingente militar para integrar aquela força.

* * *

Quando da aprovação pela Câmara dos Deputados, em 1952, do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos (João Neves da Fontoura lhe diria, posteriormente, que ele salvara o tratado), Afonso Arinos havia preparado projeto de lei fixando normas para a remessa de tropas brasileiras ao exterior, hipótese configurada no texto daquele instrumento jurídico internacional, mas que não dispunha de legislação interna a assegurar-lhe a aplicação. Aprovado o acordo, a Câmara deu seguimento ao projeto complementar apresentado pelo líder oposicionista, mas o Senado o engavetou durante quatro anos.

O projeto, datado de 11 de novembro de 1952, dispunha que:

> Artigo 1º – A remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea, para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações

assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais, ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional. § único – O disposto neste artigo não se aplica aos casos constitucionais de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira. [...] Artigo 2º – Não necessita da autorização prevista no artigo anterior o movimento de forças terrestres, navais e aéreas processado dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como necessária à proteção e defesa do litoral brasileiro.

Como justificação, o autor assinalou que:

no sistema de defesa coletiva do continente, têm sido assinados, pelo Brasil, vários tratados e resoluções que preveem o emprego de garantias efetivas para conter qualquer agressão levada a efeito contra um país americano. Entre essas garantias, figura o emprego de força armada, tendo ficado estabelecido, no Tratado do Rio de Janeiro, que ele só se dará com o consentimento dos estados chamados a colaborar dessa forma. Há a distinguir entre o emprego de força armada para conter ou repelir agressão, na forma referida, e a declaração de guerra, no sentido jurídico clássico, que é o adotado pela nossa Constituição Federal. No caso de declaração de guerra, a autorização do Congresso é exigida pela Constituição, salvo na hipótese do artigo 87, parágrafo 7º, em que essa declaração cabe ao presidente da República, quando for feita concomitantemente à agressão estrangeira. Mas, na hipótese da remessa de tropas para atender aos compromissos internacionais de legítima defesa coletiva, poder-se-ia admitir, sem lesão constitucional, uma transferência de atribuições do Legislativo ao Executivo, de forma a ficar este autorizado por aquele a enviar forças brasileiras para fora do território nacional, em cumprimento de acordos diplomáticos que estabelecem o emprego de força armada sem declaração de guerra. O "consentimento do Estado" seria assim, de fato, consentimento do Executivo. Tal interpretação, entretanto, seria de todo inconveniente. Inconveniente para o Congresso, que se veria despido de uma atribuição do maior relevo, e inconveniente para o Executivo, que ficaria sofrendo o peso de uma gravíssima responsabilidade. Em benefício mesmo do Executivo, convém que seja repartida essa responsabilidade com a representação nacional. No projeto que apresentamos, que é uma espécie de complemento das disposições constitucionais sobre operações bélicas, respeitamos, como é natural, os casos em que a autorização do Congresso é desnecessária, e que são os de repulsa à invasão (artigo 7º, parágrafo 2º)

> e repulsa à agressão (artigo 87, parágrafo 8º). Como é sabido, agressão e invasão podem ser coisas diferentes, e também se deve prever a hipótese da combinação do artigo 87, parágrafo 8º, com o artigo 4º da Constituição, isto é, a hipótese de que o Executivo, por seus órgãos militares, possa repelir a agressão sem necessidade de ir à declaração de guerra. Mas, neste caso, é claro que a Constituição impõe a ação imediata e independente de autorização. Procuramos, igualmente, manter a liberdade do Executivo para movimentar forças militares na zona de segurança fixada pelo Estado-Maior geral ou outro órgão competente. Na verdade, essas providências, principalmente levadas a efeito por meio das forças navais e aéreas, não podem ser incluídas entre as que precisam de autorização prévia do Congresso, ainda que se realizem fora do perímetro estrito do território nacional. Ninguém ignora como é controvertido, em direito internacional, o conceito de território, principalmente em função dos princípios de liberdade dos mares e das águas territoriais. Ainda assim, a doutrina mais aceita, e constante de acordos internacionais, faz coincidir o espaço territorial aéreo com o limite das águas territoriais. Ao oferecermos este projeto à alta consideração do Congresso, move-nos apenas o intuito de esclarecer, por norma de direito interno, alguns pontos omissos na Constituição, que têm incontestável repercussão na nossa vida internacional.

* * *

Só que, agora, não se tratava mais de legítima defesa coletiva, mas sim de assegurar, no terreno, a aplicação do acordo de paz a que se chegara após as difíceis negociações patrocinadas pelas Nações Unidas. Para tratar do assunto, o presidente Kubitschek reuniu, com o ministro das Relações Exteriores, os líderes partidários no Senado e na Câmara. A exposição de Afonso Arinos, reapresentando o seu projeto de 1952, foi apoiada pelo presidente, pelo chanceler e pelos demais líderes presentes à reunião. Instruída por Juscelino, a bancada governista no Senado, onde o projeto estancara, aprovou-o em seguida, sem qualquer alteração.

Uma vez transformado em lei, o líder da oposição defendeu, no longo discurso que proferiu em novembro de 1956, o envio ao Egito do nosso Batalhão Suez, baseando sua postura em argumentos jurídicos e políticos.

A Carta da ONU – lembrou o deputado – já prevê aquilo que o Pacto de Versalhes não previa, e aquilo que os instrumentos transitórios ou de acomodação posterior, como o Protocolo de Genebra e o Pacto de Locarno, não puderam prever, isto é, a possibilidade do emprego de uma força internacional, não para intervir em um conflito armado, não para interferir em uma guerra, no sentido clássico da expressão "guerra" e na

forma tradicional em que o Pacto da Liga das Nações considerava a guerra, mas uma força internacional que viesse restabelecer a tranquilidade e a paz, naqueles pontos do globo onde dissídios ou litígios de natureza política ou jurídica estivessem sendo resolvidos pelo emprego da força. Foi exatamente essa diferença entre a guerra e o emprego da força que caracterizou o avanço da carta sobre o pacto, e que exatamente colocou a Constituição de 1946 na linha do pacto, mas não na linha da carta, porque essa Constituição fala na guerra, [...] mas não se refere ao emprego da força sem a declaração de guerra e sem o reconhecimento do estado de guerra, precisamente aquela situação jurídica à qual devemos atender para o cumprimento das obrigações que assumimos, e das limitações políticas que nos impusemos, em função do próprio artigo 4º da Constituição Federal.

Este dispunha que "o Brasil só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança de que participe".

Por isso, pareceu-lhe que

> tínhamos, também, que submeter ao Congresso essa participação do Brasil no restabelecimento da ordem, nos momentos em que existe o emprego de força sem declaração de guerra, porque aí estaríamos construindo, por meio da teoria dos poderes implícitos, a competência do Congresso para também dar licença a que essas forças se mobilizassem, que essas forças se transferissem, que essas forças fossem empregadas nos casos de aplicação daquela situação de emprego da força, e estaríamos, portanto, completando aqueles poderes, que temos, de dar permissão para a mobilização, prevista na Constituição para os casos de guerra.

Assim,

> com esta intenção, o meu projeto foi adotado nesta casa, mediante pareceres unânimes das comissões de Segurança, de Diplomacia e de Constituição e Justiça. E foi, também, segundo pude depreender, o assentimento a esta tese que sustentei que levou os nobres líderes dos partidos majoritários a, apoiando minha proposição e concordando com a minha justificação, determinarem a aprovação do projeto, que hoje se acha transformado em lei da República.

Quanto à substância da crise, Arinos declarou-se

> convencido de que o ato de agressão a Suez foi um ato brutal de infração aos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas. Sabemos que um dos

> princípios gerais do Direito Internacional é aquele que estabelece a diferença entre o estreito e o canal. A passagem dos estreitos é matéria de Direito Internacional, não suscetível de controvérsia, porque o estreito é acidente geográfico que sempre foi considerado como veículo para a navegação livre. A navegação dos estreitos, no Direito Internacional, está confundida com a navegação dos mares. Não há, por consequência, discussão sobre a liberdade de navegação dos estreitos. Os canais, entretanto, constituem capítulo diferente. Sempre se entendeu, em toda a tradição livre, desimpedida e desinteressada do Direito Internacional, que os canais, sejam ou não construídos pelo Estado cujo território atravessam, são, pela sua própria natureza de obra artificial, de engenharia, uma via de comunicação que está vinculada à soberania do estado em cujo território se encontra. [...] Por consequência, a técnica, a tradição e a pureza dos princípios do Direito Internacional sustentam que o canal de Suez, atravessando território egípcio, está subordinado à soberania do Egito.

Partindo daquelas premissas, o que do Brasil se esperava seria,

> apenas, a demonstração de boa vontade e de confiança no organismo internacional incumbido de manter a paz, de fazer os mais desesperados esforços pela manutenção da paz, condenando, como aqui condenei, com a maior veemência e energia, a agressão imperialista da Inglaterra e da França ao Egito, e condenando, como condenei com a mesma veemência e energia, a agressão imperialista da Rússia soviética à Hungria. [...] Hoje, vemos, uma semana depois do seu desembarque, a Inglaterra ter de baixar a cabeça, ter de curvar a cerviz, diante da força das Nações Unidas, força não material, mas força moral, que arregimenta o mundo no intuito de autodefesa, que é a defesa da segurança coletiva.

A conclusão exprimiu uma profissão de fé na pátria e de devoção à herança paterna, ao afirmar que, "por ser nacionalista, por defender os interesses do Brasil e por ter no meu sangue e no meu nome uma tradição de defesa da paz, contra a guerra, é que voto pelo comparecimento do Brasil, e por que o nosso país cumpra as obrigações que assumiu na Carta das Nações Unidas e na Constituição Federal".

Convidado a manifestar-se, em entrevista à imprensa, sobre os resultados que esperava da presença das tropas da ONU para a solução do conflito árabe-israelense, Afonso Arinos opinou que

> a força internacional das Nações Unidas não contribuirá para a solução do conflito. Ela irá, apenas, ocupar um território, e exercer uma polícia de

garantia, na eventualidade do conflito [...]. O que pode contribuir para a liquidação do conflito é o espírito de obediência e de fé nas possibilidades da conquista da paz pelo direito. Se esse espírito prevalecer na mentalidade dos estadistas que governam os países envolvidos nesse conflito, então a solução virá, independentemente da presença das Forças Armadas. Se não existir boa-fé e esta esperança, esta confiança viril no direito como elemento de solução dos litígios internacionais, então, por mais numerosas que forem essas Forças Armadas, o conflito não se resolverá.

Limite, fronteira e paz

Conferência proferida na Universidade de Bucknell Pensilvânia, 8 de julho de 1937

Oswaldo Aranha

É motivo de grande prazer para mim – embora receie que meu escasso inglês possa impedir a vossa participação neste prazer – estar aqui na vossa universidade e falar-vos sobre um assunto que eu creio ser de interesse geral e jurídico para nós e para o nosso continente.

Proponho-me explicar-vos como, em uma era de pirataria e conquista, sucedeu que nós, brasileiros, formássemos e completássemos um país tão vasto, com um território de 3.285.316 milhas quadradas, que cobre, mais ou menos, a metade da área da América do Sul, limitado por todas as outras repúblicas do continente, salvo o Chile, e pelas Guianas britânica, francesa e holandesa.

Com o fim de tornar mais clara a minha exposição, procurarei dividi-la nos grandes períodos da nossa história, isto é, o colonial, o imperial e o republicano, sob os aspectos que correspondem no título desta conferência, "Limite, fronteira e paz".

Sabeis que o Brasil foi descoberto em 1500 pelos portugueses, que foi uma colônia durante um período de 322 anos e um império durante 67 anos, até 1889, quando se tornou uma república. É a mais vasta divisão geográfica e política de todo o continente americano – maior do que os Estados Unidos e, também, mais vasto do que a Europa. É o mais populoso dos países latinos, com uma população maior do que a da França ou a da Itália, as quais são tidas como as nações latinas mais avançadas.

É matéria de conhecimento comum que, imediatamente após terem sido conhecidas na Europa as primeiras descobertas de Colombo,

o papa Alexandre VI, em 1493, declarou em uma Bula que "todas as terras descobertas e a serem descobertas a oeste e ao sul de uma linha traçada, de polo a polo, a 100° oeste e sul das Ilhas Açores, e que não estejam sob posse de nenhuma potência cristã, devem pertencer exclusivamente à Espanha".

Essa linha de demarcação, inaceitável para a coroa portuguesa, foi modificada pelo Tratado de Tordesilhas, de 1494.

Porém, mais tarde, verificou-se ser impossível aplicar a linha de demarcação do século XV, mais teórica do que real, mais espiritual do que temporal, mais religiosa do que geográfica.

Como única solução para as dificuldades, as duas coroas, Portugal e Espanha, decidiram suspender suas contendas, e "concordaram em relegar ao esquecimento as exigências de rivalidade" surgidas da linha de demarcação e recomeçar tudo novamente, "declarando nulos e ocos a Bula de Alexandre e o Tratado de Tordesilhas e outros nele baseados".

Surgiu então o Tratado de Madri, assinado entre Portugal e Espanha em 1750. Nesse documento, foi declarado que as partes contratantes

> haviam resolvido pôr fim às disputas passadas e futuras e desistir de todas as ações e direitos que poderiam haver tido em virtude de tratados, acordos ou atos anteriores e observar duas regras, das quais a principal era a de que os marcos mais conhecidos, tais como cabeceiras e cursos de rios e montanhas mais importantes deveriam ser adotados na definição de fronteiras e, em segundo lugar, que cada parte deveria ficar de posse daquilo que até então havia tido, exceção feita de concessões mútuas tais como para fins de conveniência, de maneira que as fronteiras deixassem de ser, tanto quanto possível, motivo de controvérsia.

De conformidade com esses desígnios, uma linha, que se imaginou poder fornecer uma base para a demarcação de fronteiras, foi traçada entre a colônia espanhola e o Brasil, colônia de Portugal. Além disso, cada país, nas suas explanações e estabelecimentos, ultrapassara o que o outro julgava ser de sua esfera, de maneira que qualquer tentativa para traçar a linha era impossível.

Em consequência disso, pelo Tratado de El Pardo, em 1761, Espanha e Portugal anularam o Tratado de Madri, e posteriormente, em 1777, concluíram o Tratado de Santo Ildefonso, cognominado um "tratado preliminar" com o fim de "servir como base e alicerce ao tratado definitivo de limites" a ser traçado posteriormente pelas duas partes. Este foi o esforço mais definitivo "para atingir o propósito de efetuar uma linha praticável e conveniente entre as duas coroas".

Entretanto, nunca foi cumprido. Em 28 de fevereiro de 1801, o rei da Espanha declarou guerra à rainha de Portugal, a seu reino e a seus domínios; e, mais tarde, foram dadas instruções aos vice-reis e governadores espanhóis na América do Sul para iniciarem as hostilidades contra o Brasil.

O Tratado de Santo Ildefonso foi assim rompido pela guerra e, no Tratado de Paz, concluído em Badajoz, em 6 de junho de 1801, nenhuma medida foi tomada para o necessário restabelecimento ou para a restauração do *statu quo ante bellum*.

Iniciou-se nova era, depois da Paz de Badajoz, que nenhum país europeu, nem mesmo a poderosa e célebre Santa Aliança pôde inibir: a era da independência das colônias sul-americanas do jugo europeu.

O Brasil e seus vizinhos, nas suas controvérsias relativas a fronteiras, conservaram-se como sucessores de Portugal e de Espanha e, por ocasião de sua independência, tiveram que fazer frente ao fato de que as pátrias mães não lhes legaram nenhum tratado pelo qual pudessem determinar seus limites.

Por ocasião do advento da independência, a América do Sul era indivisa e indivisível. O estado precário da ciência geográfica e a enorme área de território desconhecido ou inexplorado, agravados pelas rivalidades e ambições políticas de duas raças e duas coroas, criaram uma árdua tarefa para os novos países.

A era colonial foi uma época de descobertas, de expansão e de conquista de novas terras, com o intuito de aumentar duas soberanias: a portuguesa e a espanhola. Era caracterizada pela aventura, pela força, pela ambição, pelas invasões cruéis, pelas perseguições e pelas ocupações impiedosas.

A história desse tempo, como o fluxo da maré, era uma guerra sem lei ou reta que anulava todos os tratados, todas as fronteiras reconhecíveis pelos novos países sul-americanos ou aceitáveis para eles.

Durante essa época, especialmente quando Portugal e Espanha estavam em guerra, os brasileiros, com suas "bandeiras", fizeram grandes aquisições de território, ampliando assim as fronteiras dos estabelecimentos portugueses na América. Quando veio a independência, todos os tratados entre Espanha e Portugal tendo sido ab-rogados; o Brasil e seus vizinhos, nas suas tentativas de fixar seus limites e assentar suas fronteiras, não tinham nenhum direito convencional, regra jurídica ou princípio legal, para seguir ou obedecer.

Os novos países da América do Sul iniciaram a sua vida independente sem terem conhecimento da área precisa de suas fronteiras e,

como escreveu Bassel Moore, "assim era o entendimento entre Espanha e Portugal, e sempre foi, desde então o entendimento entre seus sucessores".

Nessa situação continental, a colonização por Portugal e a expansão do Brasil, segundo um escritor argentino, "espalhou-se, como uma mancha de óleo em pergaminho, vagarosa mas seguramente, através da permeabilidade do mapa continental, de tal maneira que, quando as colônias se separaram das pátrias mães, o Brasil ocupava cerca de metade da América do Sul".

Os brasileiros, durante a era colonial, exploraram o continente meridional inteiro, e, em pequenos grupos, as suas chamadas "bandeiras" penetraram até quase o Pacífico. As barreiras das florestas e dos pântanos tropicais, a tediosa travessia de nossas imensas campinas não detiveram esses valorosos pioneiros que alcançaram os próprios Andes na sua avançada. O que é fora de dúvida, entretanto, é que eles tinham a noção da proporção do quanto podiam conservar. Abandonavam, voluntariamente, as terras que julgavam inconvenientes ou sem proveito manter, mas conservaram e defendiam as outras que formam o Brasil de hoje.

A era colonial foi a era de limites, mas a noção de limites naqueles dias não era a de hoje, e devemos mostrar onde está a diferença.

A noção de limites é hoje objetiva e universal. Nós temos limites em tudo e para tudo. Não há ideia ou ato que não implique a consideração de limites. Mas é verdade também que nós sempre encontramos o limite onde nos é mais conveniente colocá-lo. A natureza, por si mesma, não tem limites e somos nós que estabelecemos o limite onde o queremos ou onde o necessitamos; mas tal limite cria uma nova zona que novamente requer limitação, e assim por diante, ilimitadamente.

A noção de limite é em si mesma artificial, é uma convenção, uma criação da humanidade. Eis porque, quanto mais civilizados e cultos nos tomamos, mais vamos adquirindo a noção exata do limite. Eis porque a lei é uma regra de limite e a vida é limitada pelos direitos do próximo. E o que é verdadeiro para o indivíduo é verdadeiro para os povos.

Porém, deveis lembrar-vos de que a noção de limite é também dinâmica em si mesma, porque a vida não se detém e é um eterno ciclo de movimento e de curiosidade.

Essas ideias gerais da noção de limite dão a psicologia de indivíduos e de povos.

Toda a atividade humana é uma corrente de esforços tendentes à criação de novos limites.

Geógrafos, historiadores e juristas têm reconhecimento que o limite na história, na geografia e no direito, tal como é conhecido hoje, é apenas

a base para expansões de amanhã, porque a tendência natural de todos os grupos tem sido e é a de crescer e de ampliar seus territórios e horizontes.

Essa tendência resulta da natureza humana e da expressão do instinto dos povos.

Por essa razão, a concepção romana de *Limes e Fines* dominou todos nossos estabelecimentos na América, porque era baseada na natureza humana.

Para os romanos, o *Limes* era uma linha, um limite do qual se originava o *Fines* do império, ou sua base de expansão política e territorial. Os limites eram, praticamente, linhas simbólicas por intermédio das quais as organizações administrativas e militares se preparavam para o *Fines*, ou a expansão, que era um movimento organizado, um empreendimento racional, uma finalidade do povo romano e de seus governos.

A política de delimitação era para eles uma redução do poder de expansão e de domínio.

Ela era impraticável na era romana e também na era colonial na América.

O conselho de Pasquier a um dos reis de França, "Para bem delimitar vosso reino, é necessário primeiramente que fixeis limites razoáveis a vossas esperanças e desejos", era um absurdo naqueles tempos. Portugal e Espanha não tinham limites na América, senão linhas pelas quais tentavam criar novas fronteiras na sua ambição natural de expansão no novo continente, pois o limite era uma linha restritiva; e suas fronteiras, uma zona aberta. O limite era somente um termo geográfico; e a fronteira, uma necessidade política.

A fronteira era um processo de competição entre duas jurisdições, entre duas influências, o contato de duas expansões, uma zona de um problema de domínio, uma região de debate, um fruto de conquista, e era organizada com novas conquistas em vista.

A fronteira era uma limitação e o limite, uma delimitação. Uma era unilateral e a outra, bilateral; o limite era um princípio de divisão, e a fronteira era um princípio de expansão territorial e unidade política.

O interesse, tanto de Portugal como da Espanha, era o de manter suas fronteiras e não o de determinar os limites de suas colônias.

Nos períodos primitivos da história da sociedade humana, tais como os da Antiguidade ou da Idade Média, o limite tanto para o indivíduo quanto para os povos correspondia à mera necessidade subjetiva ou a um padrão de vida íntima ou interior.

Era uma criação do espírito para a satisfação do espírito, uma convenção política ou religiosa para os povos, cuja utilidade era a criação de um símbolo de fé ou de domínio.

Nos tempos modernos, com a multiplicação dos povos, com o progresso político, jurídico e social, o limite corresponde a uma necessidade objetiva e universal. O limite é, hoje, o primeiro dever de Estado, e a delimitação é a própria base de paz.

Ao período colonial seguiu-se o Império do Brasil, que iniciou a demarcação prática de suas fronteiras com as novas repúblicas independentes do continente.

Desde o início de sua vida independente, o Brasil se esforçou no sentido de entrar em acordo com todos os seus vizinhos em relação aos limites territoriais. Herdamos as rivalidades entre Espanha e Portugal, todas suas questões sobre fronteira, e recebemos um imenso território que estava praticamente sem limites estabelecidos. Éramos um império no meio de repúblicas, e éramos portugueses entre os espanhóis; nossa língua era diferente, diferentes os nossos hábitos, e estávamos sós no meio deles.

A Espanha dividiu suas terras em vice-reinos, dando a cada um seus próprios limites. Esses limites, que eram fixados por decreto e válidos entre espanhóis, não eram e não podiam ser aceitos ou reconhecidos pelos portugueses. O problema de posse e domínio, de fato e direito, transplantado do direito civil para o direito internacional, debatido mas não resolvido durante a era colonial, deu origem a muitas dissensões nas relações e na vida das nações americanas recém-criadas.

Os vice-reinos espanhóis tornaram-se independentes; e suas confusas divisões administrativas, que tinham sido ditadas pela Espanha para caracterizar zonas mal-conhecidas, geraram, mesmo entre países que haviam tido a mesma formação e origem, muitas dúvidas, discórdias e questões que infelizmente tiveram um trágico desfecho nas Guerras Cisplatinas, nas lutas entre o Chile e o Peru, entre a Bolívia e o Paraguai, e, ultimamente, no caso de Letícia, assim como em muitos outros casos.

As questões com o Brasil foram, por conseguinte, muito mais graves, primeiramente porque a Espanha e Portugal nunca chegaram a um completo entendimento em relação aos limites entre suas colônias, especialmente entre seus territórios americanos; em segundo lugar, porque o Brasil, não estando sujeito à jurisdição espanhola, não podia considerar-se ou ser considerado obrigado pelos atos da soberania espanhola; e em terceiro lugar, porque, por ocasião da proclamação de sua independência em 1822, o Brasil não podia aceitar os limites espanhóis de 1810.

Tendo sido proclamada a independência, qual seria, então, a regra para delimitação das novas nações americanas?

Não havia limites *in actu*, mas *in potentia*. Essas eram as divisões administrativas estabelecidas pela metrópole espanhola.

Essas divisões eram as únicas adotadas com o propósito de serem evitadas questões territoriais entre os novos países espanhóis.

O ponto de partida para a divisão de novos países foi a "posse teórica pela Espanha no ano de 1810", quando se iniciou a era de emancipação. Isso era chamado o *uti possidetis de 1810*, o qual, nos congressos e mesmo nos tratados, foi daí por diante considerado o "princípio do direito americano", relativamente às questões de território e de limite.

Um notável escritor colombiano afirmou:

> O princípio que é universalmente aceito na América para demarcação de fronteiras é o *uti possidetis juris de 1810*, isto é, cada país reivindica a posse pelo direito de todo o território que, de acordo com as divisões políticas ditadas pela soberania ou fixadas pelo tratado vigente, constituiu uma colônia espanhola ou estrangeira até 1810, a data da revolução. Esta base de demarcação é invulnerável, porque é a única justa e possível e não é suscetível de modificação, exceto em certos pontos, sobre os quais os países interessados poderão fazer concessões recíprocas com o fim de obterem fronteiras definidas que melhor se coadunem com seus legítimos interesses.

Esse "princípio americano", baseado na posse teórica pela Espanha no ano de 1810, foi invocado pela primeira vez na Colômbia em 1819, antes da independência do Brasil, e foi estabelecido como base de demarcação pelo Congresso do Panamá em 1826 e reafirmado pelo de Lima em 1847.

O princípio, em si mesmo, era absurdo; primeiramente, porque a posse teórica pela Espanha em 1810 não tinha controle geográfico; em segundo lugar, porque a posse teórica espanhola se opunha à posse real por Portugal.

Foi por esse motivo, como bem expõe o notável jurista argentino León Suarez, com uma imparcialidade digna de ser imitada, que "a questão se complicou, quando estavam prestes a ser resolvidos, não somente os limites entre as nações hispano-americanas, mas também entre estas e o Brasil, que é limitado por todos os países sul-americanos, com exceção do Chile".

O Brasil não se tinha sujeitado à Espanha e não poderia, naturalmente, considerar-se dominado pelos atos de soberania ou pela jurisdição da coroa espanhola, nem mesmo por meio de convenções, princípios ou recomendações, que consultavam somente os interesses das novas repúblicas hispano-americanas e que procuravam restabelecer as divisões administrativas entre vice-reinos e províncias da Espanha Colonial.

Enquanto os espanhóis apoiavam as demarcações do Tratado de Santo Ildefonso como base para a solução das questões de limites, os brasileiros, favorecidos pelas estipulações do Tratado de Badajoz, sustentavam que, em questões territoriais, não se poderiam considerar limitados por nenhuma linha histórica, porquanto o Tratado de Paz de 1801 não somente deixara de restabelecer o Tratado de Santo Ildefonso, o *statu quo ante bellum*, mas como, pelo contrário, estabelecera expressa e indubitavelmente o *statu quo post bellum*, o qual não se podia determinar naquele momento, e sim quando as questões de limites entre o Brasil e cada um dos seus vizinhos tomassem forma concreta.

À tese do *uti possidetis juris de 1810*, artificial e destituída de base geográfica ou jurídica, o jovem Império do Brasil opôs a tese do simples *uti possidetis* do Direito Civil.

A proposta do Brasil, em clareza e propósitos pacíficos, desafia qualquer outra: o Brasil desejava aquilo que possuía, real e efetivamente, ao tempo da sua Independência, com ou sem títulos, quaisquer que fossem esses, e não aquilo que tinha o direito de possuir. Era o princípio do *uti possidetis*: o reconhecimento da soberania do Estado sobre o território por ele ocupado até o limite real e efetivo dessa ocupação, no momento das conversações para a delimitação territorial.

A fórmula espanhola só poderia ser aplicada entre povos que se originassem de uma única soberania e que, mais tarde, se dividissem para formar nações independentes. Mesmo assim, tal aplicação desse conceito não tem sido fácil como o provam as disputas que, mesmo hoje em dia, têm lugar entre os países de origem espanhola, muitas das quais são praticamente sem solução.

O problema da demarcação de limites com o Brasil deveria ser, portanto, de solução extremamente difícil.

A realidade, porém, é diferente.

A capacidade revelada pelo povo brasileiro na descoberta, ocupação e conservação de tão imenso território, durante um período de conquistas, lutando contra espanhóis, franceses, holandeses e finalmente contra os próprios portugueses, não poderia deixar de criar, igualmente, um espírito nacional, uma consciência jurídica e um poder político. Criou também uma vocação internacional.

Os espanhóis e portugueses tinham idênticas condições geográficas e a mesma religião e, apesar de falarem idiomas diferentes, tinham também a mesma ambição política de expansão e domínio.

Como pode, portanto, ser explicado que, enquanto o Brasil mantinha sua unidade política e territorial no período de sua

Independência, o domínio colonial espanhol, então dividido em quatro únicos vice-reinados, viesse a ser desmembrado em dezenove repúblicas?

Isto se deu ao fato de terem os brasileiros, apesar de assolados por conquistas e invasões, adquirido um espírito nacional, bem como de ter sua Independência resultante de um processo de amadurecimento, de resultados políticos e geográficos, na hora da libertação continental.

Esta virtude política que criou a unidade territorial e política do mais vasto país da América estava destinada a contribuir – como nós o demostraremos, para os anais americanos –, na hora da demarcação dos limites das novas nações do continente, com uma política de conciliação geral, de ordem continental e de paz geral no continente.

A história do gênio político que criou esta atmosfera, propícia à solução pacífica de rivalidades e contendas de mais de cem anos, é a história da política internacional do Brasil.

Caracteriza-se pela forma por meio da qual o Brasil delimitou suas fronteiras com todos seus vizinhos, os quais eram não só os novos países espanhóis, mas também poderosas nações como a Holanda, a França e a Inglaterra.

A razão disto baseia-se no fato de que a fronteira é mais o fundamento da unidade nacional do que uma linha histórica.

Um limite, como já o demonstrei, era um termo geográfico, uma linha voluntariamente traçada; mas a fronteira foi sempre um ato de supremo domínio, e não um fato geográfico.

Lorde Curzon, no seu notável trabalho sobre fronteiras, escreveu:

> É digno de nota o fato de que, conquanto fronteiras sejam o principal motivo da ansiedade de quase todos os Ministérios de Estrangeiros do mundo civilizado, bem como a causa de 4/5 de todos os tratados ou convenções políticas do momento, não haja ainda, que eu saiba, um único trabalho ou estudo, em qualquer língua, que se dedique exclusivamente a este assunto. Isto é tanto mais digno de nota se considerarmos que a política de fronteiras é de importância prática primordial e tem efeito mais profundo em relação à paz ou guerra entre nações do que qualquer outro fator. Pode-se procurar com atenção nos catálogos das bibliotecas, pode-se buscar com afinco nos índices de famosos trabalhos históricos, pode-se estudar os trabalhos dos intelectuais e verificar-se-á que esta matéria é quase completamente ignorada.

A fronteira era simples objeto de estudo dos geógrafos, os quais, justamente porque sempre existira uma geografia que se antecipava à história, foram os primeiros a fixar a ideia real de fronteira.

Ratzel, na sua *Antropogeografia*, chamou a fronteira de linha divisória do 3º grau, porque não era somente uma linha física, mas também uma manifestação de desígnios humanos, uma criação coletiva, um órgão do Estado.

Não há dúvida de que fronteira não é a linha que divide os territórios de dois países, mas sim uma realização política que cria resultados políticos. É uma instituição de ordem pública incorporada aos princípios básicos de cada nação. É uma linha de contato entre duas raças, duas autoridades, duas políticas. Não é propriamente uma linha, e sim uma zona que não está sujeita a regras topográficas mas a um regime jurídico, a uma organização política, social e econômica, do Direito Público e Internacional.

É necessário frisar que fronteira é uma zona territorial completa, que precede a delimitação e ultrapassa o limite, com o qual não deve ser confundida, porquanto resulta de regras internas e internacionais.

Do ponto de vista do Direito Público Interno, a fronteira, representando a unidade e a coesão dos Estados, assume o papel de uma instituição criada com a finalidade de defesa, disciplina e organização nacional.

É uma zona de serviço público distinta de outras zonas internas. A fronteira fiscal, marítima ou militar pode estar sujeita, por exemplo, a regras e leis especiais não aplicáveis ao resto do país.

Do ponto de vista internacional, é uma zona de contato, de relações, uma região de ligação entre dois países, um território misto, produto da união de duas zonas de influência diferentes ou de interesses de povos e governos.

Assim como o homem, que não pode viver sem corpo, o Estado não pode existir sem território e, este último, sem fronteiras.

Mareei Sibert, em seus estudos a respeito de fronteiras internacionais, disse: "São produtos da história, e seus resultados, felizes ou infelizes, são consequência de fatos e de tempo".

Eu vos direi agora como o Brasil independente tentou realizar esta tarefa, transformando a ideia de limite da era colonial na ideia de fronteira, base de vizinhança, de cooperação e de paz.

O Império fez saber a todos que o Brasil estava pronto a negociar tratados de limites baseados no princípio geral do *uti possidetis* e que não tinha intenções de aumentar suas possessões territoriais em detrimento de outras fronteiras nacionais.

Em 1825, o Brasil declarou nulo e sem valor o ato do governo do estado de Mato Grosso que incorporara ao Brasil a província boliviana de Chiquitos, acedendo à proposta que, nesse sentido, lhe fora feita pelo governador da província, revoltado contra o governo boliviano, rejeitando assim a proposta do célebre Bolívar.

O decreto do Império declara: "o referido ato é, por este decreto, desaprovado e declarado nulo", que era de estranhar que:

> ele [o governo do estado] houvesse avaliado tão mal os sentimentos do seu soberano a ponto de ousar admitir que o imperador pudesse louvar, pela sua simples utilidade prática, aquilo que é contrário aos princípios do Direito Público, reconhecido por todas as nações civilizadas, quando é sabido de todos que o imperador é invulneravelmente guiado pelos princípios mais sãos de justiça e política, procurando o bem-estar da nação que governa, sem violar jamais os direitos de outrem.

Para completar este aviso imperial, o governo ordenou, mais tarde, que a propriedade tomada pelas forças invasoras fosse restituída a seus legítimos donos, "visto que foi nossa a agressão".

Estes fatos e o decreto mencionado são extremamente importantes, porque exprimem e acentuam a conduta internacional seguida pelo Brasil, sem interrupção, desde sua Independência até o dia de hoje, na solução das suas questões de limites com outras nações.

A mensagem do visconde do Rio Branco ao governo paraguaio, em 1857, definindo a atitude do Brasil em relação a problemas territoriais, é um documento não menos importante:

> Os limites do Brasil com as outras repúblicas americanas que com ele confinam não podem ser estabelecidos por tratados existentes entre Espanha e Portugal, exceto se ambas as partes contratantes desejam adotar tais tratados como base de demarcação de suas fronteiras. Os convênios pelos quais as coroas de Portugal e da Espanha tentaram dividir terras ainda não descobertas conquistadas na América e delimitar as possessões já estabelecidas no continente nunca produziram os efeitos desejados. As dúvidas e incertezas decorrentes de tais estipulações, as inconveniências resultantes de uma ou outra parte e, finalmente, a guerra tornaram inúteis, sucessivamente, tais acordos, e estabeleceram o direito de uti possidetis como sendo o único título e a única barreira contra a usurpação por parte de um ou de outro, assim como por parte de suas colônias na América do Sul.
>
> .....
>
> O governo de sua majestade o imperador do Brasil, reconhecendo a falta de lei escrita para a demarcação de limites com os Estados vizinhos adotou e propôs as únicas bases razoáveis e equitativas que podem ser invocadas:

> O *uti possidetis*, sempre que este exista, e as estipulações de 1777, quando estas estiverem de acordo e não se oponham as possessões atuais de uma e outra parte contratante.
>
> Estes princípios, em si próprios aceitáveis à razão e à justiça, têm sido estabelecidos no direito público universal. Se tivessem que ser refutados, o único princípio regulador da matéria seria a conveniência ou a força de cada nação.

De acordo com essas regras, vindas dos nossos primeiro e segundo imperadores ou dos estadistas do primeiro e do segundo período do nosso Império, solucionamos todas as nossas questões de fronteiras com os onze países que nos rodeiam, tendo sido necessário apelar para a arbitragem somente nos casos com a França, Inglaterra e Argentina. Nossa atitude, quando falhava a negociação direta, era a de propor o estabelecimento de uma zona neutra, a qual seria cedida a uma das partes, por arbitragem. A questão da Guiana Francesa foi solucionada a nosso favor pelo decreto do presidente do Conselho Federal da Suíça, em 1900. A questão inglesa foi decidida pelo rei da Itália, o qual dividiu ao meio a zona neutra, concedendo à Inglaterra uma zona maior do que a que ela até aí reclamara. Esta decisão foi considerada, por juristas internacionais, como tendo exorbitado os poderes de arbitragem, pois as funções de árbitro eram as de decidir a questão de fronteira de acordo com as reclamações das partes litigantes, enquanto ele resolveu, tentando seguir o exemplo de Salomão, dividir o território entre os dois contendores. O Brasil, porém, fielmente se ateve à decisão, porque considerou mais vital a preservação do princípio da arbitragem do que a conservação do território disputado.

A contenda com a Argentina foi resolvida em nosso favor pelo presidente Grover Cleveland, à memória do qual, assim como à de outros grandes estadistas americanos, o povo brasileiro paga tributo de admiração. Posso quase dizer que não há uma única cidade importante do Brasil onde não exista uma rua, avenida ou praça com o nome do presidente Cleveland.

A Argentina, em relação a essa decisão, deu ao mundo um nobre exemplo de adesão ao princípio da arbitragem.

Os limites do Brasil se estendem hoje sobre 9.700 milhas de fronteira territorial e 4.700 de fronteira marítima.

O Brasil não tem a mais simples questão territorial a ser solucionada, nem a mais simples disputa a ser confiada à decisão dos tribunais internacionais.

A fronteira, motivo perene de lutas e guerras, foi transformada pelo Brasil em fundamento sólido de boa vizinhança e de paz.

Não acredito que exista outro país, com fronteiras tão extensas confinadas com onze outros países, que tenha, tão pacífica e solidamente quanto o Brasil, delimitado seu território e sua soberania sob a égide do direito, somente.

O Brasil acredita na força do direito e na soberania da lei, e tanto sua política quanto sua unidade foram inspiradas e fundamentadas na prática destes princípios e destas regras.

A República, proclamada em 1889, cristalizou esta tradição política quando estabeleceu, na Constituição, o princípio da arbitragem como sendo a única base para a solução dos conflitos internacionais, tornando-se, desse modo, possuidora da primeira Declaração de Direitos que adotou tal princípio:

> Art. 34 – O Congresso Nacional tem competência exclusiva para:
> § 11 – Autorizar o governo a declarar a guerra, quando não couber recurso a arbitragem ou no caso de insucesso da mesma, e a fazer a paz [...].

Quando a Constituição foi reformada em 1934, este princípio foi ampliado ainda mais pela condenação das guerras de conquista:

> Art. 4º – O Brasil só declarará guerra se não couber ou malograr-se o recurso do arbitramento; e não se empenhará jamais em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

Restava com o Brasil apenas, senhores, uma questão a ser resolvida. Quando o país reconheceu, em 1828, a independência do Uruguai, estipulou-se que os limites deste último com o Brasil ficariam estabelecidos ao longo da margem uruguaia da lagoa Mirim e ao longo das margens uruguaias dos rios Jaguarão e Quaraí. O Uruguai ficou, desta forma, privado da livre navegação da lagoa e desses rios limítrofes.

O Brasil é grande e poderoso em comparação a seus vizinhos espanhóis, e especialmente em relação ao Uruguai, país menor do que a maioria dos 21 estados do Brasil. No entanto, esta estipulação, restringindo a livre navegação da lagoa e dos rios – o que acarretava praticamente a perda de uma faixa de território ao longo da margem uruguaia – repugnava aos estadistas da República do Brasil.

Em 1913, por sua própria iniciativa, o Congresso do Brasil – inspirado pelo barão do Rio Branco, filho do visconde do Rio Branco, que,

em 1857, definira a política do Império – decidiu conceder ao Uruguai não somente o direito de livre navegação da lagoa Mirim e dos rios mencionados, mas, e o que é mais importante, o condomínio da região, tomando por base a ideia de que "a fronteira é zona de interesse comum, de amizade e de vizinhança e não uma linha de exclusão de duas soberanias".

Eu vos agradeço a indulgência que tivestes ao escutar-me e considerar-me-ei feliz se, ao findar esta conferência, tiver conseguido vos dar uma ideia das condições em que se processou a delimitação do Brasil, e que é uma síntese do espírito de conciliação e de fraternidade que domina o nosso continente, sob a inspiração de vossa grande democracia.

Discurso de abertura da Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas

Nova Iorque, 16 de setembro de 1947

Oswaldo Aranha

Está inaugurada a Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas. O mundo a espera com ansiedade, e também nós, os mais diretamente interessados na solução dos problemas internacionais, sentimos do mesmo modo a sua necessidade, para pôr fim às angústias e suspeitas mundiais e às nossas próprias.

Na realidade, desde a sua última sessão, pouca coisa pôde fazer a Organização das Nações Unidas. Assim sendo, cabe-nos agir. Apesar de no programa da Assembleia Geral constarem numerosos assuntos, todos eles, na verdade, podem ser resumidos em um só: a escolha do caminho que será trilhado pelas Nações Unidas. O nosso verdadeiro programa é espiritual, o nosso tratado não é apenas um pacto entre países. É também um pacto com os seus destinos como países. Aqui será organizado um mundo em paz, ou surgirá a guerra.

O momento atual é grave, como o são todos os dominados pelas dúvidas e pelas decepções. Mais de dois anos já se passaram desde o fim da guerra, porém, não conseguimos ainda uma verdadeira paz. Todos os grandes conflitos são ineludivelmente seguidos por um período de reconciliação. Assim como a doença nos mostra os benefícios da saúde, a guerra também nos traz a vantagem de odiá-la, e fazer-nos amar ainda mais a paz.

Assim, pois, a luta que se segue às guerras é de caráter espiritual. Nela, sucumbirão todos aqueles que não aprenderam as lições do período de tormentas. Portanto, a vontade deve ser humana, pois, do contrário, contradiria os fundamentos essenciais da vida. O mundo totalitário

percebeu que quis afogar a liberdade da consciência humana. As conquistas espirituais não podem ser anuladas pela foça bruta.

A guerra que passou e que afetou a todos os povos e todos os seres humanos, pois nenhum deles conseguiu escapar aos seus efeitos, necessariamente produzirá uma paz baseada no consentimento universal. Compreendemos que esse consentimento não é obra de um dia nem uma consequência automática da cessação das hostilidades.

Todavia, seria inútil deixar passar o tempo em vão, para consolidar as aspirações e necessidades pacíficas dos povos. As conquistas pacíficas são lentas, não se justificam as demoras desnecessárias. Esta organização precisa remover as dificuldades momentâneas, da mesma forma como os países que são seus membros venceram a guerra, quando parecia perdida, a fim de manter a paz. Temos que aceitar a superioridade dos povos e dos seus governos, depois da experiência passada, no período que não desejamos sucumbir.

Esta organização vê a paz como consolidação das obrigações conjuntas dos países vencedores e a subordinação justa e consciente dos vencidos à ordem internacional, criada pela Carta das Nações Unidas.

A nossa finalidade é aproveitar as lições do erro e a consciência do mal, para facilitar a obra de aperfeiçoamento pacífico material e moral de todos os povos.

Todavia, essa tarefa será impossível se não soubermos tirar, da última guerra, com maior força que os conflitos precedentes, a decisão de proibi-las para sempre, na vida dos povos.

Não é suficiente colocar armamentos à margem da lei

Não é suficiente colocar armamentos de destruição em massa, como os gases asfixiantes e a bomba atômica, à margem da lei. Devemos condenar não só as armas, como também os ideais guerreiros e todos os que se aproveitam dos progressos pacíficos da ciência para fomentar a guerra e a destruição, em lugar de procurar, com tais progressos, aumentar o bem-estar dos povos.

Com o triunfo da razão, surgirá uma paz duradora; e nunca devemos tomar as armas, e sim os princípios, os responsáveis pela utilização daquelas. Queremos conservar o mundo dentro da razão; unindo as diversas raças; facilitando a convivência das religiões diferentes; universalizando as ciências e as artes; coordenando os interesses; abrindo na vida comum dos povos, através da civilização e da cultura, possibilidades imensas para o futuro da humanidade.

Uma humanidade como a que sonharam os utopistas

Aproxima-se uma humanidade com a qual sonharam os utopistas. Não devemos deixar passar esta oportunidade. Porém, como toda a obra humana, isso exige paciência, sabedoria e constância na sua realização.

É este o trabalho de que está incumbida esta assembleia: a luta que caracteriza esta fase do pós-guerra deve ser resolvida pelas ideias, e não pelas armas. Não podemos estabelecer um mundo de nações suicidas. Assim, a questão deste momento é fazer com que todos os países, todos os homens, tenham confiança nesta organização. Só assim os desarmaremos para a guerra e os aprestaremos para a paz e para a amizade.

Esta é a razão de ser e a finalidade das Nações Unidas. E para isso nos reunimos aqui. Jamais, no curso da história, se concertaram para esta obra de conjunto, tantas forças materiais e espirituais como agora o fazem; não só para manter a paz como um equilíbrio político, mas também para encontrar meios e adotar iniciativas que possam suprimir as guerras, como solução para os problemas da vida.

Isto aqui não é uma simples organização política. Não é um mero pacto entre nações. É um acordo entre os sentimentos e os pensamentos humanos. Aqui verificaremos se os povos aprenderam a se conhecer e a confiar uns nos outros, se poderão solucionar fraternalmente os seus diversos problemas.

Para aqui afluirão todas as discussões, todas as dúvidas e todos os conflitos que afligem os povos. Virão à procura de solução. Muitos deles são seculares e parecem insolúveis; outros surgiram das situações oriundas da complexidade sempre crescente dos problemas econômicos e sociais. Não conheço nenhum outro empreendimento mais digno da inteligência humana para o conhecimento humano e para a boa vontade dos povos e governos. É necessário enfrentá-la se não desejarmos que o mundo sucumba. Estou certo de que o império da razão, que domina grande parte do mundo, acabará por se impor em todo ele, facilitando o trabalho da paz.

As forças da resistência terminarão por ceder ante as novas concepções que surgirão desta organização, para incluir todos os povos. Não existem conflitos eternos. Tal é a experiência da vida humana. A guerra não pode ser permanente, como ainda não o é a paz.

A democracia é um imperativo da civilização e da cultura

A vida é uma obra de contínua superação, e para isso a liberdade é uma condição ineludível. A democracia é um imperativo da civilização e

da cultura. O mundo melhora sem cessar e continuará a melhorar cada vez mais. A paz permanente surgirá como uma consequência dessa evolução material e moral do mundo. Todavia, reconheço que tal evolução poderá encontrar obstáculos e atrasos, crises em sua evolução.

É uma função das Nações Unidas evitar essas interferências e atrasos e promover a cooperação necessária para a comunidade mundial.

Neste momento vemos: uns países vencidos, outros vencedores, uns confiantes, outros atemorizados; porém, quase todos eles desesperados. A paz que reina nas nações ocupadas é uma paz imposta pelas armas e para os países ocupantes, o que implica manter grandes contingentes mobilizados.

A Europa é atualmente uma tragédia econômica e uma interrogação militar. Na Ásia, ainda não cessou a maré de sangue agitada pela guerra. Apenas a América continua sendo o continente da paz.

Os países americanos não serão, por isso, as únicas forças políticas que resolverão o problema do porvir, do mundo. Não acredito, também que o mundo poderá desenvolver-se sob o poderio militar dos povos. Agora estamos perfeitamente convencidos de que outros fatores econômicos, sociais e culturais terminarão por se impor.

Não serão as alianças nem as "ententes" as que cuidarão do equilíbrio mundial. Também não haverá nações autônomas. O mundo atual é mais consciente e realista, mais livre e senhor dos seus destinos, apesar de isso não ser igual em todos os países.

A obra das Nações Unidas deve pender cada vez mais intensamente para a orientação dos povos e da consciência dos homens, para que tenham confiança nesta instituição e nos princípios e fins desta carta.

Poderá alguém dizer que existem zonas impenetráveis a tais ideias. A natureza dos povos análoga. Todavia, não existem terrenos suficientemente fortes para impedir a penetração das modernas invenções, que permitem perfurar os terrenos graníticos com que em outros menos resistentes se proceda anteriormente.

As ideias são mais poderosas do que as máquinas. O poder espiritual, maior que o da matéria, aumenta sem cessar o poder da inteligência humana e a necessidade de convivência social. Elas são as forças mais poderosas que existem e terminarão por vencer todos os obstáculos, barreiras e resistências, impondo-se sobre as necessidades dos espíritos reconciliados de todos os povos.

Teremos ante nós, nesta próxima década, uma etapa de dúvidas e de insegurança, o que é inevitável, pois trata-se de um período de convalescença, durante o qual a doença se apresenta como permanente e nos parece ser impossível recobrar a saúde.

Decaem as forças morais, e as forças espirituais parecem estar anquilosadas e confusas. Está à nossa espera uma atmosfera de pessimismo e desalento, que debilita os homens e as nações. Todos os males, tanto morais quanto espirituais se agravam; e um profundo desânimo parece esgotar todas as energias da humanidade.

Porém, senhores delegados, esta organização surgiu da necessidade de superar os males desta catástrofe.

A paz não foi vencida nos campos de batalha

A paz não foi vencida nos campos de batalha e não pode ser enfraquecida em nossas reuniões. As resistências que se opõem à sua compreensão unânime fundamentam apenas os meios e modos de consegui-la.

Nós temos o dever de encontrar os meios de conciliar essas diversas atitudes, ante um bem comum. Assim, o caminho para a paz é o mesmo, porque não existem várias pazes e sim uma só paz, que foi iniciada em São Francisco e deverá terminar em Nova Iorque, aqui nas Nações Unidas.

Não existem alternativas nem lugar para opções. É uma tarefa ineludível e é a missão desta assembleia. O mundo aqui representado só poderá dividir-se pela incompreensão dos homens, pelo nosso fracasso no que de nós espera o mundo. O processo histórico e natural tende para uma crescente solidariedade nos destinos humanos. E essa tarefa nos pesa sobre os ombros. Devemos realizá-la com a consciência do dever assumido e firme determinação.

Ao abandonar esta presidência, à qual fui elevado pelo voto quase unânime das Nações Unidas, quero mais uma vez expressar a minha gratidão pela honra que me foi conferida e pela vossa confiança, bem com a minha fé nesta organização. Desejo afirmar mais uma vez, ainda, que todos os países que agirem fora desta organização agirão mais em favor da guerra do que em favor da paz.

Interdependência entre segurança e desenvolvimento

Apresentação

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti
Representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas

Ao reunir textos clássicos da diplomacia brasileira e artigos de renomados especialistas em relações internacionais e política externa, esta obra oferece ao leitor uma visão abrangente das múltiplas facetas da contribuição do Brasil à paz e à segurança internacionais.

Nos últimos anos, o alcance dessa contribuição tem aumentado, acompanhando a tendência de maior projeção internacional do país em diversas áreas. Lastreada por instituições democráticas plenamente consolidadas e pela retomada do crescimento econômico com significativa inclusão social, a atuação do Brasil tem adquirido cada vez maior desenvoltura e influência nos fóruns internacionais.

No âmbito das Nações Unidas, é visível a elevação do perfil do Brasil. Tendo servido três vezes na Missão do Brasil junto à ONU, testemunhei pessoalmente essa evolução. Nossa atuação é cada vez mais intensa, propositiva e atenta à importância de promover convergências que fortaleçam o multilateralismo. Nossa interlocução é sempre mais ampla e nossa voz, mais ouvida e respeitada.

Como membro fundador das Nações Unidas, o Brasil fundamenta suas posições na estrita observância aos princípios e propósitos da Carta de São Francisco. Além disso, a diplomacia brasileira é reconhecida por trabalhar em favor de uma visão que articula a defesa da paz e da segurança com a promoção do desenvolvimento socioeconômico, inclusive nas situações pós-conflito. Sabemos que estabilidade e segurança dificilmente são alcançadas onde há miséria e atraso.

O compromisso brasileiro com a paz não é retórico. Temos fronteiras com dez países e há mais de 140 anos convivemos em harmonia com todos os nossos vizinhos.

No Conselho de Segurança da ONU, o Brasil tem procurado reforçar a ideia de que a diplomacia preventiva é o melhor instrumento para preservar e promover a paz. Defendemos o engajamento das Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio da promoção do desenvolvimento e do exercício incansável da mediação, em que a coordenação com organizações regionais adquire cada vez maior importância.

Temos defendido a criação de canais de diálogo que possam favorecer soluções negociadas nas regiões que enfrentam conflitos. Acreditamos que, para favorecer desfechos pacíficos, é essencial que a diplomacia abra caminhos políticos. Em cada deliberação do Conselho de Segurança da ONU, sobretudo quando se considera a possibilidade de intervenção militar ou de imposição de sanções, é preciso sempre ponderar se foi realmente esgotado o recurso à diplomacia e aos esforços por uma solução negociada.

Em nossa visão, a ação militar deve ser sempre o último recurso. Seu emprego requer toda a cautela e responsabilidade. Da medicina, podemos extrair dois princípios que devem nortear também as ações da ONU: a prevenção é sempre o melhor remédio, e a intervenção nunca deve agravar o estado do paciente. É a ênfase na prevenção e na diplomacia que reduz os riscos de conflitos e os custos humanos.

Atualmente, como membro eleito do Conselho de Segurança, cumprindo mandato relativo ao biênio 2010-2011, o Brasil vem participando ativa e diretamente das deliberações sobre as questões mais importantes ligadas à paz e à segurança internacionais.

As operações de manutenção da paz, por exemplo, têm sido importante instrumento de atuação das Nações Unidas no desempenho de sua atribuição primordial de preservação da paz. Embora as missões de paz existam há muitos anos, a última década tem assistido a transformações importantes em seus objetivos e estruturas. O reconhecimento de que os desafios das situações pós-conflito requerem um enfoque mais abrangente tem levado a missões cada vez mais complexas. Seus mandatos hoje incluem tarefas em áreas como proteção de civis, fortalecimento do Estado de Direito, capacitação, direitos humanos, eleições e reforma do setor de segurança.

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz. Desde a primeira participação brasileira, na missão no Suez, iniciada em 1956, o Brasil participou de mais de 30 operações de paz. No momento, o maior contingente brasileiro está no Haiti, como parte da missão de estabilização

naquele país (Minustah), cujo comando militar o Brasil exerce desde 2004. Além da manutenção da segurança e da estabilidade, o mandato da missão também contempla apoio ao governo haitiano em diversas áreas, desde a patrulha de fronteiras até a reconstrução após o trágico terremoto de janeiro de 2010.

O Brasil tem trabalhado para assegurar um enfoque integrado por parte das missões de paz, que leve em conta as interligações entre segurança e desenvolvimento. No caso do Haiti, nossos engenheiros militares têm sido parte fundamental desse esforço. Ao realizarem tarefas como recuperar estradas, construir pontes e apoiar obras de infraestrutura, no exercício de atividades necessárias à mobilidade da missão, os engenheiros ajudam a criar condições para que o Haiti possa avançar mais rapidamente no seu desenvolvimento.

Com esse mesmo espírito, o Brasil vem contribuindo de forma especial para a consolidação da paz em outros países, bilateralmente ou por intermédio das Nações Unidas, em especial de sua Comissão de Construção da Paz. No âmbito da comissão, o Brasil preside a configuração para Guiné-Bissau desde o início de 2008. Nessa condição, temos buscado mobilizar o apoio da comunidade internacional aos esforços de Guiné-Bissau para sua plena estabilidade e sua revitalização econômica e social.

Nos últimos anos, o Brasil expandiu consideravelmente sua rede diplomática, inclusive em regiões onde se deram e se dão importantes conflitos. Também incrementamos fortemente nossa cooperação técnica e assistência humanitária, ambas úteis, em diversos cenários, para prevenir a violência e assegurar a estabilidade. Somados à determinação política de buscar o diálogo e o engajamento sempre que possível, esses fatores contribuem para que a atuação brasileira no Conselho de Segurança corresponda à expectativa criada em torno de nossa presença naquele órgão.

Em meio a uma extensa e complexa agenda, sempre sujeita a eventos imprevisíveis, a delegação brasileira procura atuar no Conselho de Segurança de forma equilibrada, construtiva e transparente. Como intransigente defensor do multilateralismo, o Brasil vê essa responsabilidade como excelente ocasião para reafirmar seu compromisso como o fortalecimento das Nações Unidas e suas instâncias decisórias. Em nenhum outro foro multilateral esse esforço é tão relevante para a paz mundial quanto no Conselho de Segurança.

No entanto, como é amplamente reconhecido, a composição do conselho ainda reflete uma estrutura política anacrônica, prevalecente ao final da Segunda Guerra Mundial. Nas últimas décadas, o mundo passou por profundas transformações, que tornaram mais premente a

necessidade de que as estruturas de governança global sejam atualizadas, sobretudo em sua dimensão política.

Como o principal órgão afeto à questão da paz, o Conselho de Segurança não pode permanecer à margem das mudanças que estão ocorrendo. Por essas razões, o Brasil, juntamente com outros países, vem defendendo uma reforma urgente que confira ao conselho maior representatividade, legitimidade e eficácia.

A tese de que o conselho precisa ser ampliado para responder às novas realidades do cenário internacional tem angariado apoio praticamente unânime. O que permanece em aberto são os contornos dessa reforma. A complexidade desse exercício não deve ser subestimada, pois se trata de reformar a estrutura central de gestão do sistema de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Não obstante sua complexidade, a reforma do Conselho de Segurança é imperativa. Um conselho ampliado, com o ingresso de novos membros permanentes, inclusive de regiões em desenvolvimento, terá condições de atuar com maior efetividade e legitimidade no encaminhamento de soluções para os conflitos.

O Brasil está em condições de oferecer contribuição significativa para um novo Conselho de Segurança, que melhor reflita as realidades e os desafios do século XXI. Nossas credenciais, além das dimensões do país e de seu peso econômico, são a tradição pacífica, o papel construtivo que o Brasil desempenha nas Nações Unidas e o acervo de realizações para a promoção da paz, da cooperação e do desenvolvimento em nossa própria região e no contexto internacional mais amplo.

Em 11 de fevereiro de 2011, durante a presidência brasileira do Conselho de Segurança, o Brasil organizou debate aberto de alto nível, presidido pelo ministro das Relações Exteriores, embaixador Antonio de Aguiar Patriota, sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento. O tema despertou grande interesse e 66 países fizeram intervenções ao longo do debate. Os dois textos a seguir são resultado dessa iniciativa. A Nota Conceitual foi circulada pelo Brasil previamente à reunião para servir de base às discussões. A Declaração Presidencial, adotada pelo conselho a título de conclusão, ressaltou a estreita interligação entre segurança e desenvolvimento, essencial para uma paz sustentável, e formulou recomendações para a tradução prática desse enfoque integrado nas atividades do sistema da ONU e nas operações no terreno.

Esses documentos constituem referência no tratamento da questão no âmbito multilateral, e é justo que sejam reproduzidos aqui como contribuição à reflexão sobre assunto de tal relevância para o mundo de hoje.

Interdependência entre segurança e desenvolvimento

Nota Conceitual

Delegação do Brasil na Organização das Nações Unidas

Introdução

Desde o final da década de 1990, o Conselho de Segurança tem mostrado estar mais consciente da interdependência entre segurança e desenvolvimento. Em várias ocasiões reconheceu a necessidade de considerar ambos os elementos no desempenho de sua responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais. A história já demonstrou a improbabilidade de que o engajamento puramente militar em situações de conflito – sobretudo em casos de conflitos internos com implicações internacionais – enseje uma paz de qualidade, sustentável em médio e longo prazos. Para que o Conselho de Segurança tenha eficácia, há que se estabelecer uma paz sustentável.

A experiência das Nações Unidas em situações de conflito demonstra que a paz sustentável requer uma concepção abrangente de segurança – que considere as raízes da violência, assim como a situação socioeconômica no terreno. O que continua em discussão entre os membros do Conselho de Segurança é o quanto essa consideração enquadra-se no âmbito do Conselho e até que ponto deve-se recorrer às operações de manutenção da paz como parte dessas iniciativas.

O debate sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento agora proposto pelo Brasil para o Conselho de Segurança oferece uma oportunidade para promover o já intenso diálogo internacional sobre a questão. Pretende-se fundamentá-lo nas conclusões alcançadas em discussões pertinentes,

como as promovidas no ano passado pela França, em fevereiro, sobre "Transição e estratégias de saída" (S/PRST/2010/2); pelo Japão, em abril, sobre "Estratégia abrangente de consolidação da paz para prevenir a recorrência de conflito" (S/PRST/2010/7); pela Turquia, em setembro, sobre "Assegurar a eficácia do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais" (S/PRST/2010/18); por Uganda, em outubro, sobre "Consolidação da paz pós-conflito" (S/PRST/2010/20); e, finalmente, pela Bósnia e Herzegovina, durante sua presidência em janeiro deste ano de 2011, sobre "Consolidação da paz pós-conflito: desenvolvimento institucional" (S/PRST/2011/2).

Segurança e desenvolvimento: uma relação complexa

Nem todas as pessoas que sofrem com a pobreza recorrem à violência, mas a exclusão social, política e econômica pode contribuir para a eclosão, persistência ou reincidência da violência e do conflito. Parece ser esse o caso em situações tão diversas como as do Haiti e da República Democrática do Congo (RDC). Um setor de segurança profissional e sujeito à prestação de contas pode, por exemplo, promover a estabilidade e o Estado de Direito. Todavia, isso não deve ser considerado o objetivo final. Deve-se buscar a estabilidade como meio de elevar o desenvolvimento socioeconômico – que é, por exemplo, claramente o enfoque mais adequado para uma situação como a de Guiné-Bissau.

O Conselho de Segurança sublinhou "a necessidade de tratar das raízes dos conflitos, considerando-se a interligação e o reforço mútuo que existe entre desenvolvimento, paz e segurança e direitos humanos" (S/PRST/2010/18). Com isso em mente, várias questões de relevo em situações de conflito e pós-conflito devem ser consideradas de ambas as perspectivas de segurança e desenvolvimento. A relativa abundância de recursos naturais, por exemplo, pode acelerar o desenvolvimento ou instigar conflitos. A consideração de apenas um desses aspectos oferecerá uma visão incompleta.

A consolidação da paz emergiu como principal instrumento para preencher a lacuna entre segurança e desenvolvimento. Já em 2001, o Conselho de Segurança reconheceu a "necessidade de aprimorar as atividades de consolidação da paz com a formulação de uma estratégia baseada na interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões" (S/PRST/2001/5). Dez anos depois, tal estratégia continua inexistente, não obstante os vários passos positivos dados, inclusive a criação de uma arquitetura específica da ONU para atividades de consolidação da paz.

O Conselho de Segurança também reconheceu que responder aos desafios dos conflitos "na maioria dos casos, requer uma combinação coerente e integrada de atividades de consolidação e manutenção da paz, inclusive atividades políticas, militares, civis, humanitárias e desenvolvimentistas" (S/PRST/2005/20). Tal "combinação de atividades de consolidação e manutenção da paz" exige um nível suficiente de consideração, pelo Conselho de Segurança, de atividades de consolidação da paz, caso a caso, e a partir de um engajamento precoce com um país.

O êxito da implementação de muitas das tarefas normalmente atribuídas às missões de paz, como a de prestar apoio a programas de reforma do setor de segurança e de desarmamento, desmobilização e reintegração, tem estreita ligação com a disponibilidade de oportunidades econômicas. Em um nível mais estratégico, o progresso na área de desenvolvimento pode ajudar a promover um compromisso maior da população local com a estabilidade. A criação desse interesse na estabilidade é essencial para que se estabeleçam as condições necessárias para uma paz sustentável e para viabilizar a posterior redução da operação de manutenção da paz.

Nos casos apropriados, o Conselho de Segurança deve assegurar a implementação de atividades iniciais de consolidação da paz por operações de manutenção da paz ou com o apoio destas, enquanto outros organismos da ONU e os parceiros dos países anfitriões abordam questões mais amplas de consolidação da paz e desenvolvimento.

A relevância da interdependência entre segurança e desenvolvimento para o trabalho do Conselho de Segurança

À luz das considerações discutidas, parece estar claro que as questões de desenvolvimento são relevantes para o Conselho no cumprimento de sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Tal relevância foi identificada inicialmente em 1997, no tocante às questões africanas em pauta. Em reunião em nível de chanceleres, o Conselho de Segurança adotou a Declaração Presidencial S/PRST/1997/46, na qual considerou que os desafios existentes na África exigiam uma resposta mais abrangente e solicitou ao secretário-geral que apresentasse um relatório "contendo recomendações concretas para o conselho com respeito às fontes de conflito na África, formas de prevenir e tratar dos conflitos e como lançar os alicerces da paz duradoura e do crescimento econômico após a sua resolução". O relatório de 1998 do secretário-geral, sobre "As causas de conflitos e a

promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável na África" (A/52/871-S/1998/318), tornar-se-ia um documento marcante sobre o nexo entre a paz e segurança e o desenvolvimento.

A existência de tal nexo não significa que o Conselho de Segurança deve assumir responsabilidades de outros órgãos principais das Nações Unidas, como a Assembleia Geral e o ECOSOC, ou sobrepor funções da Comissão de Consolidação da Paz ou das agências, fundos e programas das Nações Unidas. Estes devem, indubitavelmente, continuar a exercer suas respectivas jurisdições sobre as questões de desenvolvimento. Contudo, implica que o Conselho de Segurança deve considerar questões sociais e de desenvolvimento em suas deliberações, de modo a assegurar uma transição efetiva para a paz.

Em algumas situações de conflito e pós-conflito, o Conselho de Segurança pode concluir que certas questões socioeconômicas por si só constituem uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Em outros casos, pode identificar as tarefas iniciais de consolidação da paz que podem ser realizadas por missões de paz após seu desdobramento. O conselho pode, outrossim, considerar em que áreas os capacetes azuis podem assumir o papel de capacitadores para outros agentes e atores.

Ademais, visto que o apoio aos países afetados por conflitos em sua jornada rumo à paz e à prosperidade deve ser um compromisso assumido por todo o sistema das Nações Unidas, o conselho tem um interesse legítimo na eficácia dos atores desenvolvimentistas no terreno e em sua coordenação com as missões autorizadas pelo Conselho de Segurança, onde estejam presentes. Uma estratégia integrada e bem-executada pelas agências, fundos e programas e pelas instituições financeiras internacionais pode realçar significativamente as perspectivas de sucesso das iniciativas adotadas pelo conselho para assegurar a paz e a segurança (inclusive aumentando-se o interesse da população local na estabilidade e reduzindo-se a sua probabilidade de apoiar ou aderir a grupos rebeldes).

Portanto, o conselho pode considerar várias medidas dentro dos limites de suas responsabilidades, conforme definidas na Carta das Nações Unidas, a saber:

- atrair a atenção para as questões relacionadas com o desenvolvimento e suas implicações para a segurança (por meio de seus documentos formais ou de diálogos informais com outros atores);

- comunicar ao secretário-geral sua preocupação com o aspectos de desenvolvimento que possam instigar a violência, como o desemprego entre os jovens, ou agravar situações de conflito, e solicitar informações nesse tocante;
- requerer o assessoramento da Comissão de Consolidação da Paz sobre áreas não relacionadas com a segurança, mas que possam ter um impacto significativo sobre questões de segurança, permitindo, assim, a adoção de uma perspectiva mais ampla; e
- conclamar os Estados-membros a promover a coerência no trabalho das Nações Unidas em situações de conflito e pós-conflito por meio de sua participação nas Juntas Executivas e nas estruturas de governança das agências, fundos e programas da ONU.

O caminho à frente

Em sua consideração da questão, os Estados-membros são encorajados a examinar relatórios recentes e documentos não oficiais, como: o relatório sobre a análise da arquitetura de consolidação da paz das Nações Unidas (A/64/868-S/2010/393); o relatório sobre a implementação das recomendações constantes do relatório do secretário-geral sobre as causas de conflitos e a promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável na África (A/65/152-S/2010/526); a nota conceitual para o "Relatório do desenvolvimento mundial 2011 sobre conflito, segurança e desenvolvimento" do Banco Mundial, a ser publicado em breve; os documentos não oficiais do DPKO/DFS "Uma nova pauta de parceria: a definição de um novo horizonte para a manutenção da paz pela ONU" e "Manutenção e consolidação da paz: esclarecimento do nexo"; o documento conceitual da presidência turca sobre "Assegurar a eficácia do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais" (S/2010/461); e os resumos do debate temático da Assembleia Geral sobre a manutenção da paz e os seminários realizados em Portugal (A/64/871-S/2010/397) e no Brasil (A/64/907). Sugere-se que os Estados-membros reflitam sobre as seguintes perguntas em suas intervenções:

- Como as missões designadas por mandato do Conselho de Segurança podem melhorar sua contribuição para a paz sustentável? Que dividendos da paz são mais relevantes para assegurar o apoio local e um ciclo virtuoso de estabilidade em um país que emerge de um conflito?

- Que capacidade as missões da ONU devem ter para contribuir para o aumento da coordenação e das sinergias entre todos os atores com interesse em uma paz sustentável, inclusive as autoridades locais e a sociedade civil?
- Como as operações de manutenção da paz podem ajudar os atores desenvolvimentistas a criar um ambiente propício à proteção de civis em curto e longo prazo?
- Como a maior integração das dimensões de segurança e desenvolvimento em situações de pós-conflito – como nos programas de DDR e nas atividades de consolidação da paz – pode resultar em maior inclusão socioeconômica da mulher e na promoção dos direitos da mulher?
- Que papel o conselho pode desempenhar para ajudar a abordagem do papel dos recursos naturais na instigação de conflitos?
- Em que áreas o aumento da coordenação com os atores desenvolvimentistas ajudará as missões paz a melhor cumprir seus mandatos relacionados com a consolidação da paz?
- Como o conselho, no âmbito de seu quadro institucional, pode estabelecer um diálogo estratégico com a Comissão de Consolidação da Paz, e, por seu intermédio, com o Banco Mundial e outros atores desenvolvimentistas no tocante a situações preocupantes específicas?
- O supramencionado relatório do secretário-geral sobre as causas de conflitos e a promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável na África e sua análise abrangente poderiam servir como referência para um estudo global sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento?
- Como os relatórios do secretário-geral poderiam ser aperfeiçoados em termos de análise de conflitos, de forma a incluir informações contextuais suficientes sobre as raízes de conflitos e sobre questões de desenvolvimento, para que o conselho possa tomar decisões bem-informadas sobre questões de segurança?

Declaração presidencial sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais: a interdependência entre segurança e desenvolvimento

11 de fevereiro de 2011

Por ocasião da 6.479ª reunião do Conselho de Segurança, realizada no dia 11 de fevereiro de 2011, em relação à consideração dada pelo conselho ao item intitulado "Manutenção da paz e da segurança internacionais", o presidente do Conselho de Segurança fez a seguinte declaração em nome do conselho:

> O Conselho de Segurança reafirma sua responsabilidade primária, nos termos da Carta das Nações Unidas, pela manutenção da paz e da segurança internacionais e sua disposição de empenhar-se na busca da paz sustentável em todas as situações sob sua consideração.
>
> O Conselho de Segurança ressalta que há uma estreita interligação entre segurança e desenvolvimento, que estes se reforçam mutuamente e que são essenciais para se alcançar uma paz sustentável. O conselho reconhece que sua relação é complexa, multifacetada e específica a cada caso.
>
> O Conselho de Segurança reitera que o apoio a um país para que este emerja de um conflito de forma sustentável requer uma abordagem abrangente e integrada, que incorpore e reforce a coerência entre atividades nas áreas de política, segurança, desenvolvimento, direitos humanos e Estado de Direito, e que trate das causas subjacentes a cada conflito. Nesse sentido, o conselho afirma a necessidade de que se considerem as dimensões econômicas, políticas e sociais relevantes do conflito.
>
> O Conselho de Segurança afirma que a apropriação e a responsabilidade nacionais são essenciais para o estabelecimento de uma paz sustentável.

O conselho reafirma a responsabilidade primordial das autoridades nacionais na identificação de suas prioridades e estratégias para a consolidação da paz pós-conflito, com o objetivo de assegurar a apropriação nacional.

O Conselho de Segurança volta a ressaltar a importância de que as atividades de consolidação da paz sejam consideradas e iniciadas desde as primeiras etapas do planejamento e da implementação de operações de manutenção da paz, inclusive com mandatos claros e factíveis. O conselho sublinha a importância de clareza quanto às funções e responsabilidades da operação de manutenção da paz da ONU e da equipe da ONU designada para atuar no país, além de outros atores relevantes para a prestação de um apoio priorizado a um país, em consonância com suas necessidades e prioridades específicas de consolidação da paz, conforme delineadas pelas autoridades nacionais, para assegurar uma integração efetiva dos esforços. O conselho recomenda atenção particular ao aperfeiçoamento da integração do trabalho da ONU onde missões de paz estejam atuando juntamente com atividades de consolidação da paz empreendidas por outros atores da organização, como ocorre na República Democrática do Congo e no Sudão.

O Conselho de Segurança observa que o êxito da implementação das várias tarefas que os mandatos das operações de manutenção da paz poderiam incluir nas áreas de reforma do setor de segurança; desarmamento, desmobilização e reintegração; Estado de Direito; e direitos humanos requer a compreensão e uma prática que levem em consideração a estreita interligação entre segurança e desenvolvimento. Nesse contexto, o conselho nota com apreço as contribuições dos capacetes azuis e das operações de manutenção da paz aos estágios iniciais da consolidação da paz, por meio da criação de um ambiente propício à recuperação econômica e à prestação de serviços básicos. O conselho reconhece que essas contribuições podem ajudar a estabelecer e aumentar a confiança na missão.

O Conselho de Segurança propõe-se considerar a melhor forma de as operações de manutenção da paz prestarem apoio às autoridades nacionais, conforme seja apropriado, para que articulem as prioridades de consolidação da paz; e, atuando de acordo com essas prioridades, apoiarem outros atores nacionais e internacionais na implementação de atividades de consolidação da paz e empreenderem, elas próprias, certas tarefas iniciais de consolidação da paz. O conselho ressalta que a reconstrução, a revitalização econômica e a capacitação constituem elementos cruciais para o desenvolvimento de longo prazo de sociedades pós-conflito e para uma paz sustentável; e, nesse sentido, atribui importância especial à apropriação nacional e sublinha o significado da assistência internacional.

O Conselho de Segurança nota que, em questões relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacionais sob sua consideração, a

importância de análises do conflito e de informações contextuais sobre questões sociais e econômicas, entre outras, quando tais questões são instigadoras de conflito, representam um desafio para a implementação dos mandatos do conselho ou comportam risco para o processo de consolidação da paz. Nesse sentido, o conselho solicita que o secretário-geral assegure a inclusão de tais informações contextuais em seus relatórios ao conselho.

O Conselho de Segurança sublinha a importância que atribui à sustentabilidade da paz em situações pós-conflito. A esse respeito, reafirma que o objetivo maior das missões de manutenção da paz deve ser o de alcançar êxito pela criação de condições de segurança e paz sustentável no terreno, permitindo assim a reconfiguração ou o encerramento da missão.

O Conselho de Segurança relembra o papel desempenhado pela exploração ilegal de recursos naturais na instigação de certos conflitos passados e presentes. Reconhece, a propósito, que as Nações Unidas podem ter o papel de prestar a ajuda necessária aos respectivos Estados, conforme seja apropriado e mediante sua solicitação, com total respeito pela soberania sobre seus recursos naturais e no contexto da apropriação nacional, para prevenir o acesso ilegal aos recursos e estabelecer a base para sua exploração legal, voltada a promover o desenvolvimento, sobretudo por meio da capacitação dos governos em situações pós-conflito, para que possam administrar melhor os seus recursos.

O Conselho de Segurança incentiva a cooperação estreita no âmbito do sistema das Nações Unidas e com organizações regionais, sub-regionais e outras que atuam no terreno e na sede, para que interajam devidamente em situações de conflito e pós-conflito, em conformidade com as respectivas responsabilidades definidas na Carta das Nações Unidas, e expressa sua disposição de considerar formas de melhorar tal cooperação.

O Conselho de Segurança ressalta que a ação integrada dos atores que desempenham atividades de segurança e de desenvolvimento no terreno precisa ser coordenada com as autoridades nacionais e pode contribuir de forma significativa para estabilizar e melhorar a situação de segurança, bem como assegurar a proteção dos civis. O conselho também nota a importância da cooperação com a sociedade civil nesse contexto. O conselho afirma que a paz e o desenvolvimento sustentáveis não podem ser alcançados sem a inclusão de todos os atores relevantes, ressaltando que as mulheres devem ser incluídas como participantes ativas em todos os estágios da consolidação da paz, dos acordos de paz e de programas de desenvolvimento. O conselho expressa sua disposição de dialogar com outros atores, inclusive agências, fundos e programas da ONU e instituições financeiras internacionais, quando necessário, acerca das situações específicas em sua agenda.

O Conselho de Segurança encoraja os Estados-membros, sobretudo os representados nas juntas executivas das agências, fundos e programas da ONU, a promover a coerência no trabalho das Nações Unidas em situações de conflito e pós-conflito.

O Conselho de Segurança reitera seu apoio ao trabalho realizado pela Comissão de Consolidação da Paz e sua disposição em utilizar mais sua função de assessoramento. O conselho também reconhece a necessidade de coordenação e diálogo com a comissão. O conselho insta a comissão a continuar a promover uma abordagem integrada e coerente para a consolidação da paz e a procurar assegurar o reforço mútuo entre as atividades relacionadas ao desenvolvimento e à segurança apoiadas pela comissão.

O Conselho de Segurança destaca a contribuição que o Conselho Econômico e Social pode prestar no tratamento de questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias e sublinha a importância de uma estreita cooperação, em conformidade com o artigo 65 da Carta das Nações Unidas.

Cultura, diversidade e acesso

Gilberto Gil

Introdução

O concerto da globalização deslocou a cultura para um lugar singular e estratégico do debate global – provavelmente porque a geopolítica do mundo contemporâneo vem mudando ela própria seu terreno tradicional. Sobre a cartografia dos mapas nacionais, hoje vemos com mais lucidez emergir uma paisagem global composta de vasta diversidade cultural, de milhares, talvez milhões, de sistemas culturais diversos, nem todos coincidentes com as paisagens nacionais. A região que une o norte da Argentina, o sul do Brasil, parte do Uruguai e do Paraguai tem a força de um sistema simbólico que vai além de fronteiras nacionais.

Cito esse exemplo não por acaso, na medida em que o Mercosul e a relação com os países da América do Sul têm sido uma prioridade no esforço geral do governo brasileiro para integrar a região, não apenas economicamente, mas culturalmente. No entanto, essa mudança não é apenas regional. A paisagem geral do planeta é redesenhada quando a cultura se desloca para o centro de uma discussão sobre o tipo de desenvolvimento que desejamos para o planeta, quando verificamos os limites do modelo econômico que pautou o século XX, que provocou a migração contemporânea da produção para formas leves e imateriais de geração de valor. Também é redesenhada quando constatamos a expansão da democracia no mundo e a afirmação da educação como prioridade global. Quando se evidenciam multidões de sujeitos, antes excluídos, que passaram a dizer, em alto e bom

som: "queremos acesso à cultura". Não se trata apenas de um maior acesso ao consumo, mas de um maior acesso às formas de expressão, às estruturas de produção e aos meios de circulação social.

Hoje, a agenda da cultura encontra uma interface com o debate econômico internacional. Essa interface se intensifica quando o debate econômico migra para a discussão sobre formas de contrato, propriedade intelectual e direito autoral, identificando a reposição de velhas assimetrias e de um comércio injusto com os países pobres e em desenvolvimento. Não por acaso, uma das pautas brasileiras de destaque, tanto no plano interno quanto externo, é o movimento de reconhecer, examinar e efetivar políticas para a chamada "economia da cultura". São estas circunstâncias novas que fazem da agenda cultural uma agenda tão importante para o Brasil e para o mundo.

Nesse concerto, somos nós, o Brasil, uma voz cada dia mais integrada ao destino regional dos povos sul-americanos, uma voz que reconheceu sua enorme dívida e irmandade cultural com a África. Recentemente, como forma de ampliar laços no plano cultural, realizamos a Segunda Conferência de Intelectuais da Africa e Diáspora (CIAD), em Salvador. Nos últimos quatro anos, o Ministério da Cultura do Brasil assumiu sua responsabilidade com o plano regional e internacional e, também, com a promoção da cultura brasileira no mundo, tanto simbólica quanto economicamente. Um bom exemplo disso é o Ano do Brasil na França, que envolveu dezenas de milhões de pessoas em suas atividades, assim como a Copa da Cultura, que aproximou a diplomacia cultural da diplomacia das chuteiras. Em muitas direções, temos assumido uma responsabilidade de provocar esse bem-vindo deslocamento de agenda: a cultura como forma modificadora de uma velha forma de desenvolvimento.

É importante lembrar o papel desempenhado pelo Brasil, ao lado de muitos outros países, na formação de uma grande base para a aprovação da *Convenção da Unesco sobre a Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais*, em 2005. Nos próximos anos, essa convenção — recém-ratificada pelo parlamento brasileiro — poderá significar para a agenda cultural do mundo o que o Protocolo de Kyoto representa hoje para o avanço concreto das políticas de meio ambiente: não apenas uma plataforma efetiva de princípios fundamentais, mas um acordo sobre um novo papel do Estado no que diz respeito à cultura e à diversidade.

O Brasil tem importante papel porque a formação brasileira, apesar das enormes desigualdades ainda persistentes, é um feliz exemplo de diversidade e encontro cultural. Somos mestiços, produto de populações e tradições diversas e vivas que ocupam um vasto território, que compõem,

juntas, um amplo imaginário. Praticamos, a olhos externos, um modo singular de viver e estar no mundo. Há uma mensagem universal de paz, convívio e enorme criatividade explícita na forma como essa população abriu seus poros e assimilou os valores de outros países e civilizações, na forma como essa população lida com seus costumes, etnias, raças e credos. Essa mensagem de paz é um patrimônio do povo brasileiro. Nesse sentido, nos últimos quatro anos de gestão, buscamos atuar na promoção da cultura brasileira como portadora de conteúdos singulares e valores universais.

O que a convenção nos aponta é que esses valores culturais, tangíveis e intangíveis, vêm sendo cada vez mais desafiados pelo processo da globalização. A carga simbólica dos bens culturais revela a natureza especial desses bens e serviços porque, afinal, eles expressam o acúmulo de centenas de anos, o investimento de diversas gerações que depositaram em suas expressões o próprio significado da existência humana. O alto valor agregado da cultura – manifesto no interesse de corporações pelos saberes farmacológicos e tecnologias dos indígenas sul-americanos, na perícia das mãos de nossos artesãos ou, ainda, na reprodução virótica das músicas e danças do Brasil – ganhou a consciência de muitos e, especialmente, do Estado e seus órgãos responsáveis pela agenda da cultura.

É por tal razão que o governo Lula e o Ministério da Cultura vêm deslocando as políticas culturais para o centro do debate do desenvolvimento nacional e das relações de intercâmbio do Brasil com outros países. Entendemos as políticas de cultura, ao lado das políticas do meio ambiente, como dimensões que qualificam e, em certos casos, condicionam o desenvolvimento econômico e sustentável. São políticas que promovem o equilíbrio entre a produção econômica e o bem-estar da sociedade.

A cultura possui uma inegável dimensão econômica. No ano de 2003, as atividades culturais foram responsáveis pela movimentação de 7% do PIB mundial[1]. As suas atividades não estão concentradas apenas nas expressões simbólicas já reconhecidas – como as cadeias produtivas da música, do audiovisual e do livro, hoje mais evidentes – mas em dezenas de externalidades, em conteúdos que, apoiados na convergência tecnológica hoje em curso, deslocam-se entre os meios de comunicação tradicionais e contemporâneos. São conteúdos velozes, dinâmicos e intempestivos que hoje agregam valor a sandálias, dribles e tecidos. O advento da tecnologia digital somente aguça essas possibilidades de acesso, trabalho e intercâmbio que a cultura carrega consigo. Também potencializa novas formas de circulação monetária e novos modelos econômicos que, em um futuro próximo, estarão plenamente sedimentados.

[1] Bird (Banco Mundial).

O desafio aqui é compreender a dimensão econômica crescente da cultura e encontrar formas de cooperação que permitam que as populações mais pobres detentoras de saber, cultura e identidade, usufruam plenamente dos benefícios e riquezas da propriedade intelectual. É preciso encontrar formas e meios de permitir que os saberes cultivados, formatados e industrializados possam circular e serem acessados, equilibrando direitos autorais, direitos de investidores e direitos de acesso.

Contudo, essas características contemporâneas da cultura adquirem outras feições quando encaradas no contexto dos países em desenvolvimento, como é o caso da América do Sul. Nesse viés, a política cultural internacional transforma-se em um dos principais elementos de enfrentamento de assimetrias internacionais que, no limite, resultam em modelos hegemônicos, em formas centralizadas de comunicação social, em formas concentradoras de gestão de conteúdo e em indústrias que precarizam mão de obra e poluem o meio ambiente. Trata-se, enfim, de uma luta constante para que a democracia se realize em um plano mais efetivamente cultural e abrigue melhores condições de acesso a conteúdos culturais e modelos de proteção da diversidade cultural.

Vivemos um momento histórico privilegiado. As mudanças das formas de produção, significação e distribuição dos conteúdos culturais apontam para um espaço novo e dinâmico das políticas culturais. A revolução digital abre novas portas aos países em desenvolvimento. Trata-se de uma chance única de intervenção no modelo de globalização vigente, uma oportunidade de praticarmos o júbilo da diversidade cultural.

A cultura possui um incrível potencial de produzir sedimentos que ativam a mudança histórica. Em muitos casos, ela é o lugar onde a mudança efetivamente se realiza. No entanto, sua atuação discreta e incisiva nos rumos das relações internacionais, suas novas potencialidades econômicas e sua atuação transversal ainda padecem de um grande desconhecimento – e até desconfiança – das burocracias públicas tradicionais. É hora de atentarmos à força contemporânea da cultura, à força de modernizar agendas e atualizar discussões públicas, de promover paz, prazer e conhecimento mútuo – para o bem dos países em desenvolvimento, para o bem da América do Sul.

Do plano doméstico ao internacional

Nos primeiros quatro anos do Governo Lula, tentamos orientar as políticas públicas de cultura no Brasil a partir de três diretrizes conceituais.

A cultura foi compreendida em suas dimensões simbólicas, econômicas e cidadãs. Tal conceituação representa uma tentativa de organizar o papel do Estado e reconhecer a abrangência dos fenômenos culturais no mundo contemporâneo. Representa uma forma de traduzir esses desafios, políticos e simbólicos, em ações públicas efetivas.

O Mercosul cultural abriu uma nova frente de possibilidades. Um dos seus principais eixos decorre, justamente, da ênfase dada ao *Intercâmbio de Políticas Nacionais de Cultura* dos países membros do Mercosul. Focamos, portanto, na interação de políticas estatais e programas voltados aos fenômenos culturais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Essa troca é extremamente salutar, pois potencializa nosso patrimônio comum (como o solo arqueológico) e as nossas similaridades históricas e culturais, além de incentivar o aprendizado mútuo de programas e mecanismos que cunharam respostas consistentes e importantes para a complexidade dos fenômenos culturais que nossos países abrigam hoje em dia.

O intercâmbio, no entanto, não deve estar restrito às políticas implementadas pelos Estados. É preciso considerar as manifestações culturais que estão circunscritas, ou altamente influenciadas, pelas dinâmicas de distribuição das indústrias culturais. Dados da Unesco indicam que, no ano de 2002, os Estados Unidos, o Reino Unido e a China, sozinhos, foram responsáveis por 40% da circulação de mercadorias culturais no mundo.[2] Outra consequência das assimetrias internacionais no campo da cultura é a importância assumida pela língua inglesa, que se torna a grande intermediária dos contatos entre culturas de outros idiomas. A maior parte das trocas culturais entre as diferentes regiões "periféricas" do globo é controlada pelo centro do sistema, concentrado no eixo Estados Unidos-Europa-Japão. As comunicações de massa, que constituem hoje um espaço fundamental na esfera pública de expressão, debate e formação de pensamento, estão cada vez mais absorvidas por grandes conglomerados transnacionais que oligopolizam a produção e distribuição dos bens culturais massivos. Existe um incrível potencial de interação entre as mais diversas culturas do mundo, mas esse potencial é arrefecido pelas lógicas de distribuição das mercadorias culturais.

É nessa seara que ocorre um encontro entre acesso, intercâmbio e diversidade. A posição brasileira diante desse novo cenário deve se orientar pelo exercício da pluralidade, contra a imposição de uma cultura única, ou da cultura transformada em simples mercadoria. Isso implica a

[2] Unesco. *International Flows of Selected Goods and Services, 1994-2003.* 2005.

defesa e a promoção tanto da diversidade cultural brasileira, no interior e exterior, quanto do acesso a outras culturas e a trocas com nossos vizinhos da América do Sul.

Diversidade das expressões culturais, propriedade intelectual e desenvolvimento

A implementação da *Convenção da Unesco sobre a Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais* representa um novo marco no ordenamento jurídico internacional. Ela procura estabelecer um sistema internacional de trocas de bens e serviços culturais mais equilibrado, assegurando o direito soberano dos Estados de implementarem políticas culturais de proteção e promoção de sua diversidade cultural e de garantia de acesso à diversidade cultural de todo o mundo, por meio da implementação de uma série de políticas regulatórias, por exemplo. Essa convenção propicia a criação de um circuito de trocas sul-sul de bens e serviços culturais, criando a possibilidade de acesso, consumo e intercâmbio da produção cultural entre os países em desenvolvimento, quebrando eventuais hegemonias de segmentos do mercado cultural.

Outra frente internacional que o Ministério da Cultura do Brasil prioriza é a participação na Rede Internacional de Políticas Culturais (RIPC), uma rede informal de ministros da cultura de todo o mundo que se reúnem anualmente, tendo sido, talvez, a grande mola propulsora da aprovação da convenção na Unesco.

Em 2006, quando fomos anfitriões da reunião anual, escolhemos o tema "Acesso à cultura, direitos autorais e novas tecnologias: desafios em evolução à diversidade cultural" para refletir sobre duas de nossas principais preocupações políticas: direitos autorais e acesso à cultura. Nossa principal conclusão do estudo foi a de que os direitos autorais podem representar um obstáculo para o acesso à cultura, principalmente frente às novas tecnologias, com consequências evidentes para a diversidade cultural. Tal fato pode ser explicado pela crescente ampliação do alcance e do escopo das leis e dos tratados que regulam o setor em todo o mundo nas últimas décadas, fazendo com que vários países em desenvolvimento venham contraindo obrigações muito restritivas em matéria de propriedade intelectual, mesmo se não dispõem de infraestrutura e capacidade institucional necessárias à assimilação de novas regras.

Temos hoje um sistema de propriedade intelectual totalmente discordante das modernas tendências tecnológicas, econômicas e sociais.

Um sistema que transforma a propriedade intelectual e, dentro dela, os direitos autorais, em um fim em si mesmo.

Nosso encontro da RIPC em 2006 demonstrou que o problema com os direitos autorais é mais grave para os países em desenvolvimento, uma vez que são nesses países que as leis autorais são mais restritivas, seja pela maior vulnerabilidade aos lobbies das grandes corporações transnacionais da indústria cultural, seja pela ausência, nesses países, de organizações da sociedade civil que defendam os interesses dos usuários de obras protegidas e o interesse público, em geral, a exemplo do que ocorre nos países desenvolvidos.

O Ministério da Cultura do Brasil também elaborou, em estreita parceria com o governo argentino, a Agenda para o Desenvolvimento. Nossa preocupação foi incorporar os temas relativos aos direitos autorais no estabelecimento de um programa voltado ao desenvolvimento na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi). Dessa forma, defendemos um domínio público robusto, com um efetivo respeito às limitações e exceções aos direitos autorais, assim como à promoção de formas alternativas de licenciamento de obras, como o *Software Livre*, o *Copyleft* e o *Creative Commons*.

As discussões na Ompi sobre esse tema continuam a ocorrer, com a participação ativa do "Grupo dos amigos do desenvolvimento", bloco de países em desenvolvimento liderado por Argentina e Brasil em oposição ao grupo dos países desenvolvidos. A depender dos resultados das discussões, os países em desenvolvimento poderão contar, na Ompi, com um programa segundo o qual a propriedade intelectual não seja um fim em si mesma e sim uma ferramenta para o desenvolvimento. Assim, os países teriam espaço para a implementação de políticas públicas que garantam à sua população o acesso à cultura, ao conhecimento e à informação, bem como ao fluxo internacional dos ativos protegidos por propriedade intelectual de forma mais justa e menos penosa ao mundo em desenvolvimento.

Um outro tema relacionado à propriedade intelectual que pretendemos desenvolver nos próximos meses e anos – caro a todos os países da América do Sul – é o da *Proteção dos Conhecimentos e Expressões Culturais Tradicionais*. Existe um comitê especializado sobre o tema na Ompi, cujos trabalhos têm deixado muito a desejar. Pensamos que é fundamental que se chegue a algum tipo de proteção internacional de tais ativos. Essa medida poderia vir a beneficiar, principalmente, países em desenvolvimento e menos desenvolvidos; e, dentro deles, suas populações tradicionais, que normalmente possuem grandes carências econômicas

e sociais – embora detenham um rico patrimônio cultural. Torna-se importante uma agenda para a nossa região que inclua a proteção dos conhecimentos e expressões culturais tradicionais como uma fonte de renda econômica, digna e justa, para nossas populações.

Paz, cultura e a atual crise do multilateralismo

Meio século depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a agenda da cultura volta a se apresentar no mundo pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro como um elemento fundamental para a construção da paz entre os povos. O discurso do aparente "colapso simbólico", referido às novas formas de terror e intransigência, leva-nos novamente à reflexão coletiva acerca do futuro, bem como à necessidade de desfazer sentimentos belicosos, fundamentalistas e igualmente etnocêntricos que retornam para assombrar a humanidade.

Assim como foi preciso erguer um novo organismo internacional no pós-guerra, hoje cresce o consenso de que o Sistema das Nações Unidas carece de uma reforma profunda para se fortalecer e se adaptar aos novos tempos, tornando-se ainda mais plural e representativo. Não se trata aqui de apoiar apenas uma reforma no Conselho de Segurança ou na Assembleia Geral, instituições políticas mais importantes da ONU, mas de praticar em todas as nossas relações essa agenda da centralidade da cultura para a democracia, a paz e o desenvolvimento.

A *Convenção da Unesco* certamente será um instrumento fundamental para a governança global no século XXI, mas precisamos ir além e aprofundar leituras nacionais e regionais dessa convenção. Ela afirma, por exemplo, o valor da diversidade cultural em um plano ainda mais amplo e global. Ao fazer isso, enfrenta o discurso legitimador de conflitos e até daquela forma de guerra que, absurdamente, ainda se dá pela noção de choque de civilizações – conflitos culturais que seriam a causa maior da indústria bélica e das intervenções unilaterais. A tese de que a cultura está na gênese dos conflitos contemporâneos tem o propósito de desviar as causas reais das assimetrias que marcam o destino de multidões. Trata-se de um destino a formas restritivas de propriedade intelectual que limitam a tecnologia e os direitos sociais e culturais da população.

Por tudo isso, a noção de diversidade é ampla, e o instrumento da convenção deve ir além da perspectiva de "proteção". Ela autoriza os países a promover a cultura como elemento central da sua estratégia de desenvolvimento. Isso significa, por exemplo, que rodovias e portos

precisam ser construídos e modernizados sob a ótica pública, pois são as populações a razão de ser dessas estruturas, são elas o ponto de chegada e partida dessas estratégias. As populações não podem ser suprimidas das análises de custo, nem das políticas de Estado. Se tomarmos a restauração de centros históricos, por exemplo, desconsiderar as populações envolvidas significaria também desconsiderar todo o valor dos centros históricos, esvaziar a vida e a dinâmica social desses centros, as feiras e festas, que são o motivo profundo das migrações turísticas no mundo atual. Foi o que – em certo momento – aconteceu na cidade de Salvador, no estado da Bahia, quando resolveram tirar a população do Pelourinho, no Centro Histórico da cidade, para os trabalhos de restauração. Tal decisão teve que ser enfrentada a duras penas por todos os que ainda compreendiam que o valor da cidade está em suas comunidades – e não exclusivamente em suas estruturas.

Do ponto de vista estritamente econômico, uma visão realista ou pragmática deixa de perceber que atualmente a economia da cultura é uma das que mais se expandem no capitalismo globalizado, crescendo a um ritmo superior à evolução do PIB mundial. A economia criativa concorre com a indústria da guerra nos Estados Unidos, já aparece como uma das mais significativas na União Europeia e mostra um forte desempenho em países menos desenvolvidos, como o Brasil. A cultura é o setor da economia que mais cresce no mundo, pois gera, em média, melhores salários, mais empregos e, ainda – o que considero mais importante –, inclusão social com cidadania plena.

A ideia de cultura como direito, economia, política e identidade, espreitada nas últimas décadas, deve mais do que nunca compor o ideário subjacente às propostas de reforma das instituições internacionais. Em vez de choque entre civilizações, a cultura deve ser vista como o barro flexível das relações globais, capaz de unir pela diversidade distintas comunidades sociais, nações e, mesmo, hemisférios inteiros.

A crise do multilateralismo não poderá ser superada sem o fim de qualquer e toda pretensão hegemônica. Hegemonia, só se for a da diversidade. Se, por um lado, versões unilateralistas do mundo contemporâneo servem apenas para empobrecê-lo e ameaçá-lo, por outro, a fragmentação das relações internacionais – verificada nos últimos anos como fruto desse unilateralismo – também reforça o isolamento das culturas, impedindo que o intercâmbio cultural se coadune com as amplas oportunidades abertas pelas novas tecnologias.

O Ministério da Cultura do Brasil trabalha para restaurar o multilateralismo em todas as suas dimensões e significados. Não somente

a face institucional e decisória, mas o próprio espírito de coabitação ao multilateralismo movem as ações internacionais do governo brasileiro. A concepção multilateral combina com a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, assim como o equilíbrio entre o respeito à propriedade intelectual e o acesso menos assimétrico à cultura em suas mais diversas modalidades e vias tecnológicas.

Os laços históricos, culturais e mesmo geográficos nos impelem a combinar nosso universalismo com preocupações de ordem mais local. Fortalecem, em termos regionais, nossos vínculos com a América do Sul e com os países africanos e de língua portuguesa. Com os países sul-americanos podemos constituir, finalmente, um espaço multilateral de paz e solidariedade, sobretudo em comparação com outras regiões em situações econômicas semelhantes, com aqueles que falam nosso idioma. Podemos também fortalecer nossa inserção cultural no mundo ao mesmo tempo em que nos reconhecemos em nossa própria identidade linguística.

Da América do Sul e da comunidade de países de língua portuguesa, certamente partimos de bases mais sólidas para enfrentar, globalmente, os desafios do mundo contemporâneo com iniciativas como o Mercosul Cultural, a Rede Especializada de Cinema e Audiovisual do Mercosul (Recam), a Casa Cultural da Comunidade Sul-Americana de Nações, a Comissão Interamericana de Cultura da OEA e a Conferência de Intelectuais da África e Diáspora. No entanto, a política de promoção de uma cultura de paz e humanista, seja em nível local, regional ou global, deve reconhecer como ponto de partida todas as dificuldades existentes. A história é marcada por conflitos. Não nos enganemos. Mas a guerra tampouco é uma verdade inexorável quando a cultura de paz deixa o campo da retórica e influencia verdadeiramente as grandes decisões.

A cultura como agenda

Por fim, um pequeno retrospecto. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a cultura entrou na pauta internacional como um elemento imprescindível ao convívio harmonioso e pacífico entre os Estados, povos e nações. A imagem devastadora da bomba atômica e do Holocausto levou homens e mulheres das mais distintas origens culturais à reflexão sobre a necessidade de uma nova pactuação mundial.

É nesse contexto, no qual as questões culturais foram as principais tônicas do debate político, que emerge a moderna concepção dos órgãos multilaterais consubstanciada no Sistema ONU. Paz e cultura,

nessas características históricas, tornaram-se forças e fenômenos complementares. Como pensar a paz, afinal, senão pelo convívio cultural, harmônico e equilibrado entre povos e nações? Como pensar um novo mapeamento geopolítico, teoricamente multilateral, sem reconhecer o direito a diferenças culturais e às formas distintas de organizar a vida no plano simbólico?

Não por acaso, a Unesco, pouco após a sua fundação, convidou um grupo de intelectuais renomados para elaborarem uma série de reflexões com o objetivo de revisar cientificamente as teorias racistas que singularizaram a primeira metade do século XX[3]. É nesse contexto que o antropólogo Claude Lévi-Strauss argumenta que a diversidade cultural é o principal elemento fomentador do desenvolvimento humano.

Lévi-Strauss lançou uma das primeiras sementes teóricas da *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural* da Unesco, ratificada em mais de três dezenas de países, no ano de 2006. Ele realçou a riqueza propiciada pela inevitável interação entre as culturas.

Essa nova concepção não emergiu como um debate apenas teórico. Foi despertada por meio da luta pelos movimentos de independência e descolonização, no contexto pós-colonial, por meio de políticas afirmativas – de gênero, grupos e etnias – além das inúmeras searas abertas pelo multiculturalismo.

Nesses sessenta anos, portanto, a cultura passou a ser afirmada e praticada como *um direito*, que está sendo aprofundado agora, em um cenário ainda mais democrático. Um cenário que parece demandar cada vez mais a universalização do direito à cultura. Os Estados estariam aptos a garantir esse direito aos cidadãos? Que novas atualizações são necessárias para que a diversidade cultural seja um ponto de partida das formas atuais de desenvolvimento? Como as instituições nacionais e globais que financiam o desenvolvimento podem incorporar a cultura como diretriz — assim como, no passado, incorporou-se o meio ambiente? Como a tecnologia social que os povos desenvolveram pode ser potencializada, sem tutela e autoritarismo?

Estamos hoje, como há sessenta anos, diante de um grande desafio e uma enorme perspectiva de reposicionamentos, com a oportunidade de aprofundar o marco da presença da cultura não apenas no debate mundial, como adereço do desenvolvimento, mas como fator estruturante e regulador das relações sociais e do próprio projeto de desenvolvimento de nossos países. A sociedade avançou, as culturas avançaram – a agenda precisa avançar.

[3] UNESCO (org.). *Raça e ciência*. São Paulo: Perspectiva, São Paulo, 1960. vol. 1.

PARTE II
COMENTÁRIOS SOBRE A DIPLOMACIA BRASILEIRA PARA A PAZ

Panorama da diplomacia brasileira para a paz

Clóvis Brigagão[1]

Princípios, metas e resultados

De uma perspectiva histórica, o Brasil, com suas dimensões continentais e extensas fronteiras com dez vizinhos contíguos, tem exercido sua dimensão político-diplomática traduzida na busca de negociações e soluções pacíficas dos conflitos, quer de âmbito regional, quer internacional. Comumente, fronteiras são fontes de conflitos e disputas entre Estados, mas o Brasil soube, por meios diplomáticos, preservar sua unidade nacional e manter soberano equilíbrio de poder regional, tendo desenvolvido ao longo dos últimos 150 anos um relacionamento pacífico com seus vizinhos.

Por sua dimensão física, peso econômico, peculiaridades e características políticas e culturais – longo período imperial, solitária língua portuguesa entre inúmeros países de língua espanhola, identidade cultural voltada para si própria – o Brasil mantém-se relativamente distante dos acontecimentos internacionais e de costas para as manifestações dos vizinhos latino-americanos.

No entanto, essa realidade transformou-se; e o Brasil, aos poucos, foi se adaptando. Já nos finais do século XX – após o regime político ditatorial implantado em 1964 – começou a dar passos mais largos:

[1] Cientista político dedicado aos Estudos e Pesquisas da Paz (EPPAZ), doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS-PPGEEI; diretor do Centro de Estudos das Américas, coordenador do Grupo Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon) e da Escola Sérgio Vieira de Mello, Epaz, do Instituto de Humanidades da Universidade Candido Mendes. Professor-visitante do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e professor-Adjunto do Programa de Relações Internacionais e Ciência Política do Iuperj. Foi secretário-geral da Associação Internacional de Pesquisa da Paz (Ipra).

sua passagem em direção à internacionalização, inicialmente no plano regional e, cada vez mais, em termos globais, indica maior sensibilidade com os que buscam compreender ou contribuir para essa vocação. Essa vocação deve ser encarada por suas abordagens múltiplas diante dos novos desafios que o país terá que enfrentar: política de desenvolvimento integrativa, política externa de relacionamentos articulados e, ao mesmo tempo, estratégia que calcule e conduza a questão da segurança/defesa, conforme as palavras sábias de Rubens Ricúpero[2].

Cabe aqui salientar a pioneira pesquisa *Agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, no sentido de identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil e avaliar a representação dos interesses da sociedade brasileira na formação da política externa com referência aos temas ainda pouco elaborados (quando não descuidados) da segurança e da defesa[3].

Reconhece-se que o Brasil tem uma liderança compatível com o seu imenso território e está alicerçada na sofisticada tradição diplomática: 90% da totalidade dos entrevistados concordam com esse fato. Entretanto, há ambiguidades aparentes e reais: a síntese substantiva das prioridades de nossa política externa seria aprovada por 99% em termos de segurança e comércio, mas apenas 13% apontam a questão da segurança e defesa nacional como prioridades. Também a grande maioria aponta o multilateralismo como princípio brasileiro de política externa, mas medidas concretas para assegurar este assento no Conselho de Segurança da ONU são consideradas prioritárias apenas por 49%, o que aponta para lacunas e distanciamentos reais.

Debate sobre diplomacia: pública e democrática

De qualquer forma, não se pode deixar de avaliar as áreas sobre as quais o Ministério das Relações Exteriores – o Itamaraty – debruça-se como ofício operante da diplomacia brasileira para a paz. Entre as suas contribuições estão, a partir da redemocratização, conceitos que permearam e permeiam a ação diplomática, como: *as polaridades indefinidas; a lógica da fragmentação e integração da globalização; a condição de potência de médio porte*

[2] Ver RICÚPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização.* São Paulo: Senac, 2001, especialmente capítulo 6, pp. 89-127; e RICÚPERO, Rubens. "A terceira perna da mesa", *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2002, pp. 1-3.

[3] SOUZA, Amaury. "Agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa". *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri)*, 2001. A pesquisa é composta por 149 questionários sobre temas como segurança, defesa, comércio, finanças, papel e inserção do Brasil no sistema internacional, prioridades geopolíticas, meio ambiente, direitos humanos, integração, democracia e multilateralismo.

e suas caracterizações como ator relevante e voltado para aplicar os princípios fundadores de nossa diplomacia a favor da resolução dos conflitos por meios pacíficos; e, por fim, a democracia como fim em si mesmo, e não como tática operacional.

Na visão da diplomacia brasileira relacionam-se a intensificação dos fluxos, os atores e as dinâmicas internacionais a um aumento no *déficit* de mecanismos de governança global que dessem conta dos novos processos de inserção internacional. A análise sistemática dos cenários internacionais tornou-se instrumento indispensável para adotar estratégias de ação. Ainda para cobrir o *déficit* que não estaria sendo equacionado pelas políticas das grandes potências, o Brasil deveria engajar-se em uma política ativa de construção de regimes internacionais e nas tentativas de reformulação da ordem das polaridades indefinidas.

Inicialmente, o fenômeno da globalização teria trazido altos custos a nações como o Brasil, mas também se pode hoje avaliar se o país, atuando mais ativamente no cenário internacional, poderia cobrir esses custos ao criar mecanismos e instituições que lhe permitissem auferir benefícios dessa mesma globalização. Desafios incertos e ameaças no horizonte...

Para Celso Lafer e Gelson da Fonseca, com o fim da Guerra Fria, os temas de segurança deixavam de ter precedência sobre os demais, e a capacidade militar não deveria ser o único indicador da nova estrutura internacional. No mundo globalizado, permeado por relações de interdependência em que coexistem forças de fragmentação e de integração, a capacidade exclusivamente militar perdeu efetividade como elemento que produz resultados em outros temas.

O fim da bipolaridade levaria a nossa diplomacia a adotar o conceito de polaridades indefinidas: os polos de poder são conhecidos – tanto políticos quanto econômicos – mas desconhecidas são as formas pelas quais esses polos ganharão dimensão estratégica ao lidar com suas relações mútuas.

O fim da Guerra Fria e a emergência das chamadas novas ameaças serão fortes fatores de mudança no posicionamento brasileiro em relação à agenda internacional. O fim da União Soviética e do comunismo retira do mundo a ameaça da ideologia de esquerda marxista que pairou sobre o Ocidente capitalista após a Segunda Guerra Mundial. Agora, o mundo apresentava-se como que palco de desafios e não de "ameaças": a dificuldade seria construir consensos, regimes abertos de integração e de interdependência e não se fechar diante do "outro".

Isso vai requerer de parte do Brasil uma atitude mais participativa nos fóruns multilaterais – inclusive de paz e segurança internacional – e não mais defensiva, como havia sido durante o período do regime ditatorial e autoritário. As tradicionais ameaças estavam perdendo espaço

para as novas ameaças, como o terrorismo pós-11 de setembro de 2001, a antiga extrema pobreza em várias áreas do globo, a exclusão social, os desastres naturais, as epidemias e pandemias, a posse de armas de destruição de massa, a violência do mercado internacional de pequenas e médias armas, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro etc. Enquanto se amainavam os riscos de uma conflagração atômica, aumentavam os perigos e riscos difusos de natureza descontrolada.

Dessa forma, qual a percepção pelo Brasil das novas ameaças, nas longínquas relações que, diante da normalização com a Argentina, a probabilidade de conflito armado seria afastada? Situado na América do Sul, o Brasil não estava na linha de frente das tensões internacionais prevalecentes no componente estratégico-militar da guerra e da paz[4].

Se isso corresponde à situação do Brasil, guardando a tradição e a renovação da política externa – como uma espécie de corolário de nossa atuação diplomática – de forma independente, nossa inserção seria exercida com base em mecanismos da diplomacia do *peace building,* dentro da característica de nossa formação e de desenvolvimento cultural na resolução pacífica dos conflitos, armados ou violentos.

Diante dos novos cenários internacionais, a diplomacia brasileira passa a adotar postura que se assenta fortemente na busca de credenciais e credibilidades. Após a moratória e vinte anos de regime ditatorial – período durante o qual não se tocava em temas multilaterais, como direitos humanos e meio ambiente etc. – a diplomacia brasileira atualizava sua agenda para colocar o Brasil como país de maior credibilidade.

Em linhas gerais, adotam-se temas que foram incrementados nos anos seguintes à redemocratização: direitos humanos; questões humanitárias; liberdade econômica e criação de condições iguais de competição; combate ao narcotráfico e ao crime organizado; solução multilateral de crises regionais; defesa dos ecossistemas; comércio internacional na base das igualdades de oportunidades e nos regimes regulatórios da Organização Mundial do Comércio etc.

Um dos debates ao redor desse novo cenário diz respeito à disseminação de conflitos de natureza difusa, intraestatal, relacionada à lógica da globalização, mas também à passagem das civilizações que se entrecruzam sob a forma de interdependência. O fim da polaridade hegemônica do poder nuclear é aqui emblemático – embora ainda não ultrapassado – para a política externa brasileira[5]. No campo

[4] Cf. LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.* São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 63.

[5] Aqui me lembro bem do pensamento diplomático do embaixador Araújo Castro, que desenvolveu a doutrina dos três "Ds": desarmamento, descolonização e desenvolvimento. Cf. AMADO, Rodrigo (org. e notas). *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982. pp. 25-42.

estratégico diminuem-se as ameaças militares de larga escala, enquanto, paradoxalmente, aumentam-se as formas de insegurança e violência localizadas (os chamados conflitos de baixa intensidade).

Diplomacia e defesa: o debate entre diplomatas e militares

Esse tipo de debate que o Itamaraty travava ao redor do multilateralismo como política externa brasileira não encontrava eco nos meios militares. O Itamaraty considerava de baixa importância as ameaças externas ao Estado brasileiro. Os militares culpavam essa visão pela ineficiência de investimentos em meios de defesa tradicionais para resolver o problema de segurança do Estado brasileiro.

Na visão do Itamaraty, as novas ameaças – como pobreza, exclusão social etc. – limitariam a efetividade do poder militar. O que o Brasil necessitava era de confiança e *soft power*. Diante de tal quadro não era de se estranhar que o Brasil tivesse se engajado na adesão aos regimes multilaterais de não proliferação e desarmamento e na descaracterização do perfil militar em muitos projetos de desenvolvimento brasileiro, à exceção da área eminentemente tecnológica.

A diplomacia passa, então, a apostar no direito e nas instituições internacionais como forma de angariar benefícios de poder ao país. A formulação de um projeto de maior inserção internacional parte da definição de bons resultados no campo da política, da economia e da justiça social. Portanto, para um país como o Brasil, a condição inicial é a de ter um bom recorde em políticas públicas democráticas, de inclusão social, de direitos humanos e de adesão a padrões de conduta diplomática: "Quem quer influenciar em um debate sobre regras tem de demonstrar nacionalmente a capacidade de construir boas regras"[6].

Na formulação sobre a inserção e poder internacionais do Brasil, o Itamaraty diz que tal aspiração passaria pela abdicação de elementos do poder militar e estaria assentada sobre nossa capacidade de formular consensos: "pela limitação dos seus meios, o Brasil é uma potência média no sistema internacional; ao mesmo tempo, ele é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial"[7].

Certamente é esse conjunto de fatores que faz o Brasil oferecer a credibilidade de ser um poderoso *soft power* e que parece ser a forma adotada pela diplomacia brasileira em seu exercício no plano internacional,

[6] Ver MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Reflexões sobre política externa*. Brasília, 1993. pp. 12-13.
[7] LAFER, Celso. "Mudam-se os tempos". *Diplomacia brasileira 2001/2002.* Brasília: Funag/MRE, 2002. p. 14.

com o objetivo de assegurar espaços na repartição dos interesses, que cada vez são mais interdependentes[8].

Entende-se, portanto, o peso internacional do Brasil como os dos países de seu porte – países baleias ou monstros – como a China, Índia, Rússia e Estados Unidos, reconhecidos por suas características tradicionais de capacidade de poder, como tamanho geográfico, demográfico e econômico. O Brasil, de certa forma, esteve fora do foco dos principais conflitos mundiais – apesar ter participado da Segunda Guerra Mundial com o envio de tropas como a FEB e estado presente em muitas das Missões de Paz da ONU – e não era ou é considerado um país ameaçador ou assustador.

Um dos atributos de um país com a capacidade de poder como o Brasil é a sua vocação de buscar entendimentos e diálogo e construir consensos. Nosso país, de grandes dimensões, população relativamente densa e economia forte, com relativo grau de desenvolvimento em ciência e tecnologia, tem importante papel internacional, embora não o desempenhe pela força.

Trata-se de construir mecanismos de confiança mútua que reforcem o seu atributo de *soft power*, em contraposição à construção de um poderio militar ofensivo. Durante os dois governos de Lula, particularmente no segundo, essa situação começou a sofrer algum grau de mudança, pelo menos teórica ou doutrinariamente. A política de defesa começou a aparecer mais no cenário político em termos de política pública de defesa: foram adquiridos novos armamentos, aumentaram-se os recursos orçamentários de defesa e o Brasil encorajou a criação do Conselho de Defesa da América do Sul (CDS). Ainda assim, algum sinal do poderio militar brasileiro ficou muito mais na retórica do que propriamente na eficiência ou eficácia de seus resultados.

Foi durante o período do ministro Nelson Jobim que a defesa sofreu mudanças[9]: reorganização funcional, operacional e logística das Forças Armadas, agora sob a estrutura do Alto Comando da Defesa, que detém o controle de toda a política nacional de defesa (dentro da concepção da Estratégia Nacional de Defesa, de seu emprego e logística), enquanto os Comandos das Três Forças Singulares cuidam de suas próprias corporações, do ponto de vista administrativo, técnico e operacional[10].

Do ponto de vista militar, o papel do Brasil, no período pós-Guerra Fria não teve visão homogênea, e os conceitos e as políticas extraídas do pensamento e da ação do Itamaraty não se confundiam

[8] LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.* São Paulo: Perspectiva, 2001. pp. 76-78.

[9] Durante essa época também está à frente do Ministério das Relações Exteriores o impressionante diplomata, ministro Celso Amorim, em cuja gestão o Brasil passou a participar da maioria dos foros globais de forma substantiva.

[10] Ver o artigo BRIGAGÃO, Clóvis. "O governo Lula: A política externa e de defesa". Seminário Política Externa do Governo Lula. *PPGEST/UFF*, Niterói, 22 de setembro, 2010. No prelo para publicação dos anais do seminário.

com o que os militares brasileiros pensavam. Para estes, o fim da União Soviética não criaria tantas dúvidas quanto em relação ao papel que viria a ser desempenhado pelos Estados Unidos. Se na diplomacia houve a predominância do conceito de "polaridades indefinidas", a visão recorrente nos meios militares era a de que o fim de um dos polos da Guerra Fria resultaria em uma ordem marcada pela unipolaridade.

Os temas da segurança e defesa – inseridos dentro do contexto mais amplo da política externa – encerrariam novos conceitos em função dos contextos sul-americano, hemisférico e global. No atual ordenamento estratégico, o fim do conflito bipolar trouxe para o sistema internacional características que evidenciariam a unipolaridade.

Observa-se, por outro lado, que nos meios militares havia a preocupação com as formas de conflitos que pudessem surgir com o fim da estabilidade bipolar: alinhamento com o pensamento mais realista (postulado pelo pragmatismo de Kenneth Waltz) das estruturas de poder como forma de limitação do conflito, e não apenas a aposta na institucionalização, como interpretada pela diplomacia do Itamaraty[11].

> Vários contenciosos, hoje menos limitados por haver cessado a disciplina bipolar da Guerra Fria, históricos, raciais, religiosos, socioeconômicos e pela autodeterminação de povos com identidade nacional, que trazem ao século XXI alguns ingredientes de séculos anteriores, prosseguem desestabilizando partes do mundo, sujeitando-se a conflitos regionais ou internos[12].

Tal interpretação do almirante César Flores sobre o que fazer da estratégia militar nacional projeta os *recursos estratégicos brasileiros* no e sobre o sistema internacional e também destaca questionamentos de ameaças ao Brasil. Nota-se uma visão mais pessimista – como o de um realismo doutrinariamente concentrado – sobre as novas possibilidades e estratégias em que o Brasil sempre teve interesse, além da vontade de ascender e poder participar no sentido de que falamos aqui sobre as vantagens (e limites) do multilateralismo.

Houve aqui mesmo certa política doutrinária de segurança nacional que isolou o Brasil por duas décadas pelo desrespeito aos direitos básicos do cidadão, pela política sistemática, com base nos atos

[11] Ver as ideias de Kenneth Waltz principalmente em seu primeiro livro *Theory of International Politics.* Reading: Addison-Wesley, 1979, e na tradução de *Man, the State and War* (*O homem, o Estado e a guerra*), São Paulo, Martins Fontes, 2004. O autor já é um clássico do pragmatismo realista ou do neorealismo, como quase sempre são os anglo-saxões em questões de Estado e de seus interesses (nacionais), postos sob a mira ou o olhar estratégico dos conflitos, guerras, acordos entre Estados em uma sociedade cada vez mais internacionalizada e globalizada.

[12] FLORES, Mário Cesar. "Uma estratégia para o Brasil". In: MINISTÉRIO da Defesa. *Reflexões sobre defesa e segurança*: uma estratégia para o Brasil. Brasília, 2004. p. 28.

institucionais, da cassação de direitos civis por 10 anos, além de outras limitações. O militarismo público do regime de 1964 – civil e militar – foi um fator de isolamento do Brasil no mundo. Com a democracia é que voltamos a respirar, trabalhar mais e mais amplamente para o Brasil, no interior dos múltiplos cenários de paz e segurança, economia, finanças e comércio; de longas décadas de experiências de desenvolvimento, de ciência, tecnologia e inovação; de projetos de integração e multiplicação da agenda para o mundo.

Por exemplo, na primeira guerra de intervenção estratégico-militar no Golfo, a derrota sofrida por Sadam Hussein contra as forças aliadas sob o comando dos Estados Unidos, no período de George Bush pai, 1989-1993. Foi grande o impacto das cenas de guerra sobre a opinião pública americana e internacional, em especial sobre o uso da tecnologia empregada em novas balísticas (armas). Essa foi a consagração, quase uma coroação imperial, dos Estados Unidos como a única superpotência militar viva, à mercê do afastamento da ex-União Soviética, que se enredava em conflitos e contenciosos internos e nacionalistas.

Há, portanto, uma discrepância entre o pensamento diplomático e o pensamento estratégico-militar quanto à avaliação sobre instabilidades de ordem unipolar. Para os militares, a segurança não havia deixado de sair de seu eixo central, de acordo com essa visão, reforçada nos cursos da Escola Superior de Guerra, na ECEME e um pouco menos na Escola de Guerra Naval.

No entanto, é bom observar, há alterações substanciais na formação das novas gerações (entre os de 45 a 60 anos) no sentido de que perderam o laço histórico com a doutrina da guerra fria e da segurança nacional: elas são mais liberais e estão muito mais à vontade com seus parceiros, estudiosos, pesquisadores, instituições de ensino, civis, brasileiros e do exterior. O Brasil, no que se refere a esse tipo de pensamento de segurança, não deveria aceitar os pressupostos de um mundo pacífico, após o fim de Guerra Fria, que é a forma de ideologia disseminada pelos círculos das grande potências:

> Algumas vozes foram incapazes de prever a queda do Muro de Berlim [...] e depois afirmam, sem nenhuma dúvida, que a paz seria duradoura. Sob a égide de grandes temas transnacionais, que a todos empolgam, as Forças Armados dos países em desenvolvimento teriam uma nova nobre missão, empenhando-se no combate aos grandes delitos contra a cidadania e a humanidade na preservação ambiental dos recursos naturais[13].

[13] Ver PAOLIELLO, João Baptista. *Fim da guerra no Golfo*: o pressuposto de paz. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval (EGN), 1992. p. 13.

Vale contrastar tal visão com aquela da casa de Rio Branco, de Rui Barbosa, de Araújo Castro, de Santiago Dantas e de Afonso Arinos de Mello Franco e de tantos outros que são formados por essa ideia do interesse nacional voltado, diplomaticamente, para o plano internacional.

Um segundo ponto de divergência aparece entre as duas visões: a agenda internacional do Brasil. A concepção militar defende a posição de que os compromissos de defesa não deveriam servir aos interesses de confiabilidade e credibilidade postulados pela diplomacia.

Assim como esses pontos são exemplos da visão divergente de militares e diplomatas, o tema do desarmamento é ainda mais significativo. As operações engendradas ao longo dos anos 1990, com o objetivo de garantir ao país a credibilidade necessária, implicaram a abdicação de alguns dispositivos de dissuasão importantes para o país, segundo o pensamento militar.

O fato é que não sofremos durante esse período nenhuma ameaça que pudesse justificar e revelar uma estratégia mais ofensiva.

O ato do presidente Collor (e, particularmente, de seu ministro de Ciência e Tecnologia, o físico José Goldenberg) ao atirar uma pá de cal no buraco na Serra do Cachimbo, destinado a testes do programa nuclear militar paralelo que se desenvolvia de forma secreta, tornou-se emblemático na abertura da questão sobre o controle militar, secreto, acima das autoridades civis da República[14].

O diagnóstico militar sobre a agenda internacional, com especial atenção sobre a questão do desarmamento está relacionado à baixa confiança no sistema de segurança coletiva de origem *onusiana*, como forma de garantir a segurança do país. O debate sobre a agenda em cada um dos dois lados sobre a delegação da responsabilidade da segurança às organizações internacionais foi (e continua, em certa medida) a ser vista como potencialização da hegemonia limitadora da capacidade dissuasória de países como o Brasil.

Tratados como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), em vigor desde 1948, e arranjos como a Junta Interamericana de Defesa (JID)

> acabam refletindo formas de tutela hegemônica da potência fiadora de suas validades e intérprete decisiva de seus preceitos, acabam servindo para condicionar o preparo das Forças Armadas que fazem parte desses tratados e arranjos, salvo as da potência hegemônica que procura transformar as demais

[14] Ver as análises do autor, em coautoria com Fernanda Fernandes, assistente de pesquisa e autora do texto sobre relações sul-sul, em BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda. *Política externa brasileira*: os três eixos estratégicos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, nov. 2009.

> em guarda-costas e gendarmerias a pretexto de assegurar a tranquilidade regional, cabendo a ela a segurança contra as ameaças de maior vulto[15].

A avaliação dos arranjos de segurança foi consagrada após a Guerra do Golfo e reforçada com a crise de Kosovo, quando ficou patente a instrumentalidade e a seletividade do multilateralismo. Diante de tal quadro, os militares reafirmaram a postura de que o Brasil não deveria confinar sua segurança e soberania a qualquer organização internacional, como eles interpretavam o discurso ideológico marcante propagandeado pela nova ordem mundial.

Argumentavam que o direito de veto das grandes potências dá um caráter essencialmente antidemocrático, abrindo caminho para intervenções sob a roupagem humanitária[16].

Percebe-se a insistência de que o cumprimento de credenciais em direitos humanos, democracia, meio ambiente e desarmamento aja como pretexto legítimo para intervenções nos países periféricos: a linha divisória entre segurança coletiva e intervenção seria muito tênue.

Resulta daí o corolário de que a redução de gastos de defesa seja injustificável, posição que seria defendida por aqueles que veem as Forças Armadas como fonte de repressão contra a população.

O arcabouço conceitual e político dessa formulação é a de que:

> se os brasileiros não mudarem sua atitude em relação à política mundial de poder e à defesa nacional, a sobrevivência do Brasil, como nação una e soberana, no século XXI estará ameaçada. O Brasil teima em não despertar para a dura realidade de tal constatação. Nossas autoridades, assim como boa parte da imprensa e amplos segmentos da opinião pública insistem em ver o mundo sob a ótica de um idealismo pacifista que parece não ter limite[17].

Sob a mesma visão, surge também o receio sobre a redefinição das Forças Armadas diante da nova ordem mundial. A ampliação do conceito de segurança para abarcar as novas ameaças não tradicionais passaria pela redefinição do papel atribuído às Forças Armadas. Retoma-se o argumento de que havia pressões externas para que elas fizessem parte da guerra contra o narcotráfico, o terrorismo, as migrações ilegais etc.

Quando esse debate apareceu na construção do Ministério da Defesa (1998-1999), tratava-se de uma preocupação recorrente dos

[15] Flores, op.cit., p. 29.

[16] Ver VIGIAL, Armando A. Ferreira. O papel das Forças Armadas no novo contexto mundial. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 112, out./dez. 1992. p. 92.

[17] Ver PESCE, Eduardo Ítalo. O Estado brasileiro e a defesa nacional no mundo pós-bipolar. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, jul./set. 1994. p. 73.

militares, na medida em que um ministério civil não acatava tais temas como prioridade de ação.

A aposta do Itamaraty no multilateralismo, através da adesão aos tratados e regimes de não proliferação e desarmamento, era vista com muita reticência entre os círculos militares. O diagnóstico era o de que a preponderância da participação dos Estados Unidos na Guerra do Golfo, caracterizada não como demonstração de multilateralismo, mas sim de unilateralismo, tenderia a perpetuar-se nos anos seguintes, durante os governos de George W. Bush e acabou sendo consagrada largamente pela política norte-americana.

Diante do quadro de incertezas, a diplomacia brasileira buscava a institucionalização das regras internacionais, principalmente pela atuação em foros multilaterais e pela criação de credenciais, em um crescendo de inserção internacional. O diagnóstico era então caracterizado por polaridades indefinidas que abriam amplos desafios e oportunidades à atuação brasileira, como acabou se confirmando a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do próprio governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em pleno século XXI, como a que estamos vivenciando até hoje.

Tais credenciais, que reconheceriam no Brasil o papel de *soft power*, estariam em oposição direta à concepção estratégica militar sobre o papel do Brasil no novo contexto internacional. A consecução dos *bons recordes* – o que para os militares representaria a postulação das potências hegemônicas – refletir-se-ia na reorganização da corporação castrense.

Logo, haveria uma dicotomia entre poder militar e civil – herança do período da ditadura ainda presente na mente das elites brasileiras – que equivaleria, segundo o pensamento militar, a dizer que, pela sua posição e atuação durante as décadas da ditadura, as Forças Armadas teriam, agora, um papel reduzido na busca do Brasil por credenciais nos novos temas da agenda internacional.

Enquanto a diplomacia aposta no *soft power* e no multiculturalismo, os militares acampavam o ideal da concepção de poder oriundo da geopolítica da ESG. Para a diplomacia o que interessava era a capacidade de construção de direito pela obtenção de credenciais efetivas, o que levaria – segundo o pensamento militar – à abdicação de recursos para a defesa, com a redução do orçamento militar, a política de não nuclearização e a restrição ao desenvolvimento de mecanismos de lançamento do Veículo Lançador de Satélites (VLS) e de mísseis.

O ponto seguinte seria a discussão em torno da forma de inserção brasileira no sistema internacional. De acordo com os militares houve uma continuidade nos governos de Collor, Itamar e FHC, pois os formuladores

da política externa permaneciam com o mesmo discurso daquele veiculado durante o período da ditadura[18].

O que embasaria esse discurso resulta na adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR). A visão dos militares sobre a inserção estratégica brasileira divergia quase frontalmente a essa adesão, pois o poder tradicional não se coadunava com tais obsequiosidades diplomáticas, afirmavam fontes militares.

O fato é que o Brasil engajou-se a fundo no projeto multilateral de não proliferação, e foi nesse contexto que os governos iniciaram a abertura ao mundo, tanto do ponto de vista econômico-comercial quanto das questões de paz e segurança internacional.

Embora a concepção *itamaratyana* não tenha ocorrido de maneira uniforme, até o final dos anos 1980 e início dos 1990 – de Collor a FHC – havia amplo consenso entre os atores do processo decisório sobre que tipo de inserção o Brasil deveria ter.

Parte, então, a arregimentar propostas mais abertas de como retomar o desenvolvimento econômico, após a década perdida, em um cenário bem distinto daquele da Guerra Fria e com reflexões no *modus vivendi* da política externa do Brasil.

Com Collor, a política externa contava com três objetivos:

1. atualizar a agenda internacional multilateral do Brasil;
2. construir uma agenda positiva e aproximativa com os Estados Unidos; e
3. descaracterizar o país com o perfil de terceiro-mundo.

Como consequência, o Brasil passou a negociar com os regimes de não proliferação, e a presença militar na condução da política nuclear foi reduzida, até mesmo quanto ao projeto de desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear, a principal contribuição militar. O país começa agora a se preocupar mais com a sua inserção competitiva no mundo, a realizar a abertura econômica e comercial e a rever sua atuação no campo estratégico[19].

Com maior ênfase, tratava-se da Missão Espacial Completa Brasileira, iniciada nos anos 1980 e que almejava o desenvolvimento

[18] Esse discurso, em linhas gerais, segue as mesmas características desde a Independência, em 1822, aos dias atuais.

[19] Ver o trabalho de VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia: UnB, vol. 40, n. 4, jun. 1997, pp. 41-74. Ver também o artigo do autor e Marcelo Fonrouge: BRIGAGÃO, Clóvis; FONROUGE, Marcelo. Argentina and Brazil: a regional model of confidence building for nuclear security. *International Journal of Peace Studies/International Peace Research Association (IPRA)*, vol. 3, n. 2, jul. 1998, pp. 99-108.

tecnológico e de infraestrutura para a construção, operação e lançamento de satélites e, futuramente, do VLS e de mísseis.

Os militares, em razão da falta de recursos e do interesse presidencial, criticaram a ambiguidade do governo, diante de um suposto "apartheid tecnológico" infringido pela superpotência americana e que trazia uma desconfiança sobre o que os engenheiros e físicos brasileiros estariam tramando na produção de mísseis iraquianos, por não dispor o Brasil de mecanismos eficazes de controle de transferência tecnológica.

Aposta na via híbrida do multilateralismo

Pode-se dizer que a diplomacia brasileira tem como lema a via híbrida e pragmática do multilateralismo: dar resposta aos regimes multilaterais sem, no entanto, comprometer-se a assiná-los de imediato. As bases para que fossem alcançados esses objetivos com êxito eram:

a. o Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (Guadalajara, México, 18 de julho de 1991);
b. o Acordo Quatripartite assinado por Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc) e Agência Internacional de Energia Atômica (Aeia), que legitimava internacionalmente o programa binacional de energia entre Brasil e Argentina (Viena, 13/12/1991) e afirmava o uso para fins exclusivamente pacíficos da energia nuclear, de todo o material e de todas as instalações nucleares – civis e militares – sob a jurisdição dos dois países, sob a verificação da Abacc e do acordo quadripartite com a Aeia;

O acordo previa que o projeto de submarino a propulsão nuclear seria usado para fins exclusivamente pacíficos, o que resguardaria as pesquisas desenvolvidas até então pela Marinha no Centro de Aramar. No entanto, o acordo recebeu críticas dos círculos militares e dos engenheiros nucleares brasileiros (principalmente da Nuclep), para quem a possível retirada de força dos mecanismos de verificação exclusiva e soberania do Brasil-Argentina-Abacc poderia resultar no sucateamento da indústria militar brasileira através do "apartheid tecnológico".

c. a Emenda ao Tratado de Tlatelolco (1967) apresentada pelo México em 1992 incitava a Organização para a Proscrição de Armas Nucleares da América Latina e do Caribe (Opanal) a atuar como Secretaria do Tratado

de Tlatelolco. No Brasil, a ratificação ocorreria de maneira lenta em decorrência do processo de *impeachment* do então presidente Collor;

d. o Programa Espacial Brasileiro passaria das mãos exclusivamente militares para o controle civil, com a criação de uma agência vinculada à então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) sob o comando de um diplomata;

Essa mudança pretendeu viabilizar *joint-ventures* e a prestação de serviços na área espacial, reduzindo a conotação bélica da atuação da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (Cobae). A criação dessa agência brasileira buscou aproximação e entendimento com o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR), que estipulava sanções contra, por exemplo, a Missão Espacial Completa Brasileira, responsável pela produção do VLS[20].

e. houve adequação da legislação nacional para evitar o uso bélico de tecnologias sensíveis ou duais.

Nos governos de Collor e de seu sucessor Itamar de Franco, foi executada a revisão estratégica de inserção internacional do Brasil, para que o país participasse do regime internacional de não proliferação e, como consequência, se credenciasse como parceiro confiável no uso da tecnologia dual[21].

Nos anos 1990, a opção adotada pelo governo brasileiro foi de responsabilidade com respeito aos regimes internacionais de não proliferação, vista pelos meios militares como forma de "alinhamento" aos mesmos regimes.

Já na era do presidente Fernando Henrique Cardoso, o avanço foi ainda maior e mais significativo. O Brasil, depois de décadas fora do TNP em razão das críticas sobre a divisão do condomínio do poder mundial entre possuidores de armas nucleares e os não possuidores, característico de seu mecanismo discriminatório, passou a ser integrante do TNP, assim como do MCTR[22].

Houve avanço de adaptação da não proliferação dos níveis nacional, bilateral e regional para o nível multilateral. No governo FHC revisou-se o passado pela confusão existente entre a atitude autônoma com o retraimento e progressismo com interferência dos governos na

[20] Cf. FELÍCIO, José Eduardo. "Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na nova equação de poder internacional". In: FONSECA JR., Gelson (org.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. vol. 1, p. 276.

[21] Novamente ver o artigo de Vargas, op.cit., p. 56.

[22] O Brasil mantém sua posição crítica ao TNP na medida em que não assinou o protocolo adicional do tratado, posição que enfatiza a necessidade das grandes potências de promover e realizar o desarmamento completo de armas nucleares.

sociedade civil, considerada, então, como a política de autonomia pela participação, em oposição à política da autonomia pelo distanciamento, que marcara os governos autoritários[23].

Pressupunha essa política de autonomia pela participação o engajamento na construção de regras que conferissem ordem ao sistema internacional, ao mesmo tempo em que lhe conferisse credibilidade e *soft power* para a atuação política dentro de uma perspectiva de maior inserção internacional.

Portanto, trinta anos após a assinatura do TNP (1968) o Brasil adere a esse regime ao ratificá-lo, mas mantém sua crítica ao não endossar seu protocolo adicional, reafirmando sua posição que enfatiza a necessidade das grandes potências de promover e realizar o desarmamento completo das armas nucleares.

Essa definição de assimetria caía como uma luva: a diplomacia brasileira continuaria a combater a desigualdade estratégica, embora o fizesse de forma responsável – como já o fizera em relação ao Tratado de Tlatelolco e à própria Constituição Federal de 1988, no qual, pelo capítulo XXI, o Brasil renuncia à bomba atômica, dedicando seu programa de energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos. A aproximação e a implementação do regime de confiança e verificação mútuas entre Brasil e Argentina tornaram-se ainda mais efetivas[24].

A preocupação do governo Cardoso em relação ao MCTR concentrava-se nas questões de transferência de tecnologias duais. O Brasil assinou e ratificou o MCTR, criado em 1987 por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido e que serviria de guia e diretriz sobre a transferência da tecnologia dual de mísseis.

Nele, a questão da não proliferação era uma constante com regras para reduzir "os riscos da proliferação nuclear por meio do controle das transferências que poderiam contribuir para o desenvolvimento de sistemas de lançamentos de armas atômicas (exceto os sistemas tripulados)"[25].

A adesão brasileira foi feita em 1994 sob a justificativa de constrangimentos e limitações que estariam sendo impostos ao nosso programa aeroespacial. O então ministro de Ciência e Tecnologia, Israel Vargas, afirmou que "o MCTR [...] até agora estimava sanções contra a Missão Espacial Completa Brasileira, responsável pelo desenvolvimento de foguetes VLS"[26].

---

[23] Ver CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da politica*: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 601.

[24] Ver do autor seu trabalho escrito durante sua permanência no Instituto Nobel da Paz, em Oslo, abr./jul. 2009: BRIGAGÃO, Clóvis. *Brasil e Argentina*: mecanismos de confiança mútua na área da não proliferação nuclear. Oslo: Nobel Institute, mai. 2009.

[25] Ver MCTR, texto oficial em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/views/43250.html>.

[26] Em Felício, op.cit., p. 278 e também em Cardoso, op.cit., p. 615.

Resumidamente, incertezas são sempre partes da agenda multilateral da política externa. Além de seguir as características principais do legado de nossos fundadores – que completa quase dois séculos de existência – sempre se projetou o poder do Brasil (seu *soft power*) de acordo com os princípios e valores de sua sociedade, características permanentes ao longo de quase toda a nossa história, à exceção do período do regime Vargas (1937-1945) e do regime autoritário (1964-1984).

No entanto, novos eixos se estruturaram na estratégia de inserção internacional do governo Lula. Segundo o embaixador Antônio de Aguiar Patriota, são três os principais eixos de nossa diplomacia:

a. o esforço de relações tradicionais, como aquelas com os vizinhos da América do Sul e Latina e com os importantes parceiros do mundo desenvolvido – Estados Unidos, Europa e Japão;
b. diversificação de parcerias, especialmente no sentido sul-sul, tanto em matéria política, econômico-comercial e de cooperação técnica[27]; e
c. no plano sistêmico, o empenho em aperfeiçoar o multilateralismo e os processos de governança, tornando-os mais inclusivos, legítimos e eficazes.

Na realidade, nossa diplomacia antecipa-se às transformações no sistema e busca com responsabilidade conciliar valores, interesses e resultados[28].

Acreditamos serem esses os interesses que movem a diploma do governo Lula na direção de maior participação na esfera internacional, dentro dos princípios do *soft power* e do multilateralismo, mesmo que avance no sentido de reivindicar o peso e a influência do Brasil nos negócios do mundo.

A diplomacia do governo Lula, liderada pelo ministro Celso Amorim, desperta curiosidades e polêmicas entre seus pares do Itamaraty, da imprensa e da academia. O que se busca nessa trajetória é dar mais dinâmica e altivez para que os ganhos da inserção internacional do Brasil sejam mais bem garantidos e assegurados.

Tal inserção, diga-se de passagem, já não é obra exclusiva do próprio Itamaraty – ainda que mantenha constitucionalmente sua condução e execução – mas compreende hoje novos atores multidimensionais, entre os quais ministérios e agências setoriais do governo, tais como:

[27] A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) passou da condição de letargia e ação concentrada para assumir um papel mais vigoroso e dinâmico no sentido de ampliar a capacidade de cooperação internacional, a partir da cooperação técnica com os vizinhos, com os países da América Latina e do Caribe e, particularmente, com os países da África.

[28] Ver PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz". *Política externa*, São Paulo, vol. 19, n. 1, jun./ago. 2010, pp. 19-25.

i) Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior; Ministério da Agricultura; Embrapa, Agência Espacial Brasileira etc.;
ii) conglomerados corporativos públicos e privados (confederações, federações, conselhos etc.) industriais, agrícolas, comerciais, serviços;
iii) estados e municípios da federação;
iv) multinacionais brasileiras;
v) ascendente participação da sociedade civil, com ênfase nos agrupamentos acadêmicos, como demonstra o aumento vertiginoso de programas, cursos e redes de relações internacionais espalhados pelo Brasil e, agora, pelo exterior[29].

Nesse aspecto, a contribuição aqui registrada pelos autores da segunda parte dessa coletânea expõe análises sobre questões da diplomacia brasileira para a paz nas áreas da prevenção de conflitos internacionais (Gilberto Rodrigues, UniSantos, Santos/SP); da contribuição da cultura brasileira às missões de paz (Sérgio Aguilar, Unesp, Marília/SP); da diplomacia para a paz e o Direito Internacional (Leonardo Nemer C. Brandt e dois coautores, Cedin, Belo Horizonte/MG) e a diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil (Valérie de Campos Mello, analista de política sênior do Departamento de Assuntos Políticos da ONU, em parceria com outro autor).

São resultado da proposta e contribuição da diplomacia brasileira para a paz que se afirma como uma maneira original e *sui generis* de o Brasil participar mais ativamente das questões internacionais dentro do legado e do fio condutor da política externa que segue, *pari passu*, as ideias e as projeções de seus fundadores, conforme registrado na primeira parte desta coletânea.

[29] Hoje são mais de cem cursos de graduação e pós-graduação com cerca de 20 mil participantes da nova elite profissional, cujos indicadores revelam também a internacionalização dos recursos humanos voltados para a diplomacia cidadã da prevenção, resolução e gestão dos conflitos internacionais. Veja o caso da criação do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais, composto de estudantes de graduação e pós-graduação de cinco estados brasileiros (Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) em cinco Grupos de Trabalho com projetos de pesquisa, publicações e agenda pública voltadas para a divulgação da diplomacia para a paz da cidadania.

A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais[1]

Gilberto M. A. Rodrigues[2]

1. Prevenção de conflitos internacionais: partindo de um marco teórico

O estudo da prevenção de conflitos tem sofrido transformações acentuadas nas últimas décadas. Isso se deve, em grande medida, às mudanças nos padrões dos conflitos. Os conflitos interestatais cederam espaço para os de natureza interna; às ameaças clássicas se somaram as novas ameaças derivadas do crime organizado transnacional, do terrorismo, do aquecimento global, das epidemias, da escassez de água e de alimentos[3].

Para lidar com as novas modalidades de conflitos e ameaças, a prevenção de conflitos demanda estratégias e ações multidimensionais, em diversos níveis de governo e agregando os atores não estatais, como o setor privado e a sociedade civil.

Por isso, uma análise da política externa e de sua relação com a prevenção de conflitos internacionais deve ser feita, necessariamente, a

[1] Agradeço a Clóvis Brigagão pelas inúmeras oportunidades de diálogo que inspiraram a elaboração deste artigo. Agradeço também a Thiago Rodrigues (UFF), Moises da Silva Marques (Fasm/Fesp) e Andrés Serbin (Cries) pelos comentários à primeira versão do texto. O autor é plenamente responsável pelo artigo ora apresentado.

[2] Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, pós-doutor (*Fulbright Visiting Scholar*) pela Universidade de Notre Dame (EUA), doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP, é professor do Programa de Doutorado em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, e do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina. É membro da Escola de Paz (Epaz), do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), da Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries) e do Grupo Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc–BID). Colunista de assuntos internacionais do jornal *A Tribuna*, de Santos/SP <http://www.atdigital.com.br/gilberto>.

[3] *2004 United Nations Report on Threats, Challenges and Changes*. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>.

partir de um conceito de prevenção e das distintas perspectivas dos atores envolvidos nesse amplo processo.

1.2. O que é prevenção de conflitos internacionais?

O artigo 1º da Carta das Nações Unidas, logo em seu início, define a prevenção como um dos propósitos da Organização[4]:

> Art. 1º – Manter a paz e a segurança internacionais e para tal fim: tomar coletivamente medidas efetivas para *prevenir* e eliminar ameaças à paz [...] [grifo nosso].

As formas de prevenção constituem campo da política, da diplomacia e do direito internacional e estão previstas na própria carta. Como regra, elas privilegiam os meios pacíficos, com anuência das partes envolvidas, tendo como premissa o diálogo. O artigo 33 da carta indica os seguintes meios: a negociação, a investigação, a mediação, a conciliação, a arbitragem, a solução judicial, o recurso a organismos ou acordos regionais ou outros meios pacíficos. Além desses meios incluídos expressamente, os bons ofícios (um recurso bastante utilizado pela Secretaria Geral da ONU) estão incorporados na prática internacional e constituem um regime internacional[5].

Caso haja a necessidade de aplicar outras medidas, de natureza impositiva, nos termos do capítulo VII da carta, sob mandato do Conselho de Segurança (CS), estas poderão ser de natureza econômica, política e, em casos extremos, o CS pode autorizar o uso da força militar. Todas essas medidas coercitivas podem ser utilizadas para prevenir ameaças à paz e à segurança internacionais.

A questão principal subjacente à prevenção repousa na qualificação do que vem a ser ameaça[6]. Na medida em que uma ameaça possa ser considerada em um grau suficiente para arriscar a paz e a segurança internacionais, os órgãos da ONU deverão agir para pôr em marcha todo o aparato preventivo que estiver a seu alcance.

---

[4] No texto original da carta, em inglês: "*1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace* [...]". SARNOFF, Irving (ed.). *International Instruments of the United Nations*. New York: United Nations, 1997. p. 405.

[5] RODRIGUES, Gilberto M. A. "Regimes jurídicos internacionais com ênfase na resolução de conflitos". In: BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *Estratégias de negociações internacionais*: uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. pp. 299-318.

[6] Samuel Pinheiro Guimarães define ameaças como: "[...] fenômenos, de origem interna ou externa, que apresentariam alta possibilidade de provocar convulsão social, ruptura do Estado de Direito, violência endêmica e difusa, desafio (interno ou externo) armado ao Estado, e redução significativa da capacidade de autodeterminação interna e externa da sociedade." GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. "A onça e o gato: ameaças e estratégia". *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 301.

Não se pode esquecer, contudo, que o mecanismo do CS previsto na carta esteve bloqueado durante a Guerra Fria (1947-1989), e somente na década de 1990 a organização logrou se destravar para aplicar o princípio da prevenção. Durante o período de inação do CS, mecanismos de prevenção diplomáticos (*preventive diplomacy*) se desenvolveram na própria ONU e nos organismos regionais, acumulando práticas político-diplomáticas de prevenção de conflitos, como foi o caso da OEA, do qual o Brasil participa.

Com o novo cenário internacional que surgiu, não mais adequado à moldura jurídica do pós-Segunda Guerra, a ONU e as demais organizações internacionais encontram-se em pleno processo de *aggiornamento*, visando elaborar novos conceitos e adaptar os mecanismos existentes. A qualificação do que vem a ser ameaça à paz e à segurança internacionais mudou, incorporou novas percepções, como os temas humanitários e de direitos humanos, além do meio ambiente[7].

1.2.1. Prevenção de conflitos e construção da paz

O termo "prevenção de conflitos" (*conflict prevention*) tem cedido espaço para a expressão "construção da paz" (*peacebuilding*) no âmbito das organizações intergovernamentais, desde os anos 2000. Isso tem ocorrido na ONU e em maior grau na OEA. Nesta, os Estados-membros passaram a se esquivar da expressão "prevenção de conflitos", preterindo-a por "construção da paz".

Isso se deve, por um lado, ao fato de o termo "construção da paz" vir ganhando importância crescente no multilateralismo. Daniel Philpott, do Krok Institute, chega a afirmar que "a última geração da política internacional poderia muito bem ser denominada como a geração da construção da paz"[8]. Essa nova perspectiva de lidar com os conflitos está diretamente relacionada às novas missões de paz da ONU, que ganharam mandatos complexos, multidimensionais, atendendo a uma série de estudos, debates e iniciativas da ONU, cujos documentos germinais foram *Uma agenda para paz* (1992), do secretário-geral da ONU, Boutros Ghali, e o Relatório Brahimi (2000), sobre operações de paz.

---

[7] Entretanto, há um debate acirrado no âmbito dessas reformas, com grande diversidade de interpretações. Conceitos como segurança humana (*human security*) e responsabilidade de proteger (*responsibility to protect*), que são parte desse *aggiornamento*, não têm consenso na comunidade internacional quanto à sua aplicação. RODRIGUES, Gilberto M. A. "Latin America and the Caribbean". In: COTLER, I.; GENSER, J. *Responsibility to Protect*: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Times. Oxford: Oxford University Press, 2011.

[8] PHILPOTT, Daniel. "Introduction: Searching for Strategy in an Age of Peacebuilding". In: PHILPOTT, D.; POWERS, G. (ed.). *Strategies of Peace*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 3.

A nova expressão se institucionalizou em 2005, no Documento Final da Cúpula Mundial da ONU, que aprovou a criação da Comissão de Construção da Paz (*Peacebuilding Comission*), com mandato para cuidar de países em difícil situação pós-conflito armado ou violento.

Por outro lado, existe uma percepção equivocada, mas assentada no pragmatismo político-diplomático de alguns países, de que prevenir conflitos poderia induzir à crença de que há conflitos reais, antigos não resolvidos ou novos, a serem enfrentados, impactando negativamente a imagem do país e, por consequência, o chamado risco-país.

Conquanto seja a pura verdade que todos os Estados, assim como todas as sociedades, tem que conviver com diferentes espécies e graus de conflitos, o fato é que a semântica diplomática tem relevância, sobretudo no multilateralismo, quando as percepções expõem possíveis vulnerabilidades nacionais. Muitos governos entendem que prevenção de conflitos remete a um passado que os Estados já superaram (ou afirmam ter superado), daí a preferência em utilizar a expressão "construção da paz", pois evoca um seguir adiante, um processo com horizonte de renovação. Muito embora seja certo que o conceito de construção da paz contenha essa ideia, seria falacioso imaginar que sociedades pós-conflito que se transformam e se reconstroem não devem se preocupar em prevenir o ressurgimento de conflitos ou a emergência de novos.

Além disso, o conceito de alerta antecipado (*early warning*), que vem sendo adotado e incentivado pela ONU e por organizações humanitárias, está diretamente ligado à ideia de prevenção de conflitos, na medida em que trata de criar e desenvolver métodos e mecanismos de detecção de possíveis cenários potenciais de conflitos violentos, possibilitando às autoridades nacionais ou internacionais agir antes de seus detonadores.

Assim, a ideia de prevenção de conflitos segue em plena validade, sem prejuízo da incorporação do conceito de construção da paz. Ambos podem e devem ser utilizados, complementarmente, para definir ações em processos complexos de conflituosidade interna ou internacional.

O outro ponto a discutir diz respeito aos níveis de conflito que merecem ser prevenidos com políticas específicas. Aqui se evoca toda a literatura de estudos sobre a paz, tributária da inovadora visão de Joan Galtung.[9] Os conceitos de "paz negativa" (ausência de violência direta) e "paz positiva" (paz estrutural, com base na eliminação das desigualdades) continuam válidos em seus grandes traços, desde a sua formulação na década de 1960 e nas seguintes.[10] A prevenção

[9] GALTUNG, Johan. *PRIO*. Disponível em: <http://www.prio.no/People/Person/?oid=42242>. Acesso em: ago. 2011.

[10] SERBIN, Andrés. "Paz, violência y sociedad civil en América Latina y el Caribe: Introducción a algunas nociones básicas". In: _____ (coord.). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria, 2008. pp. 11-82.

de conflitos depende de políticas de desarmamento e de desmilitarização, elementos tradicionais da *high politics* de segurança; mas depende, e muito, da proteção dos direitos humanos, do desenvolvimento econômico e social ambientalmente sustentável, do combate à pobreza e do respeito às identidades culturais, para se completar como política plena e eficazmente preventiva.

Não são todos os conflitos que pedem prevenção internacional. Os conflitos a serem prevenidos são os armados ou violentos e, dentre estes, nem todos incluem a participação de forças armadas ou grupos paramilitares. A paz é classificada como um direito de terceira geração que se entende violado quando a violência se manifesta, seja em um teatro de guerra clássico, convencional, seja na conflituosidade urbana ou nas disputas por terra e recursos naturais no meio rural. Vale dizer, os conflitos armados ou violentos não estão confinados aos cenários de guerra, mas podem estar em qualquer parte, inclusive identificados nas estatísticas policiais de homicídios[11].

Andrés Serbin e José Manuel Ugarte[12] indicam uma definição de prevenção de conflitos armados ou violentos nos seguintes termos:

> Cuando hablamos de prevenir el conflicto armado o violento, aludimos a prevenir la aparición o escalonamiento de conflictos caracterizados por el empleo, actual o potencial, de violencia colectiva, es decir, violencia utilizada como instrumento por personas que se identifican como parte de un grupo – ya sea transitorio o con una identidad mas permanente – contra otro grupo o conjunto de indivíduos, para lograr fines políticos, econômicos o sociales.

Desta forma, o conceito de "prevenção de conflitos" aqui utilizado qualifica o conflito como uma ação violenta coletiva que extrapola a linha da civilidade e da dignidade humana, merecendo por isso a formulação e a execução de políticas de prevenção.

Ainda na demarcação do marco conceitual, é necessário indagar quando um conflito armado é passível de ser considerado como tal. Peter Wallensteen explica que diferentes projetos desenvolvidos por três universidades – Hamburgo, Michigan e Uppsala – trataram de delimitar metodologicamente a existência de conflitos armados. Nesta última, por exemplo, considera-se que um conflito é armado, seja interno ou internacional, se tiver produzido no mínimo 25 mortes ao ano[13]. Trata-se

[11] Thiago Rodrigues propõe uma forma inovadora de compreender a guerra, "não como força domesticada pelo Estado, mas como princípio das relações de poder", o que permite captar a amplitude que podem ter os conflitos armados e violentos. In: RODRIGUES, Thiago. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2010. p. 31.

[12] SERBIN, Andrés; UGARTE, José Manuel. "Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe". In: SERBIN, A . (coord.). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria, 2007. p. 11.

[13] WALLENSTEEN, Peter. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage, 2002. pp. 17 e segs.

de critério que pode perfeitamente incluir conflitos urbanos ou rurais na América Latina, cuja letalidade é muito superior em óbitos ao mínimo indicado. No entanto, outras variáveis metodológicas – por exemplo, se os conflitos se relacionam com disputa por território ou acesso ao governo – podem restringir o escopo da demarcação.

2. A política externa brasileira: uma análise sobre a prevenção de conflitos internacionais a partir de seus atores

Tratar a política externa como um conjunto de ações plenamente concentradas, concertadas e coordenadas é dar um caráter extremamente racional e estatocêntrico a uma política pública que comporta muitas fragmentações, contradições e diferenças no *modus operandi* de sua formulação e execução. O Estado racional do realismo político é um ideal acalentado e, na medida do possível, perseguido pelas chancelarias, em especial pelo Itamaraty, como burocracia estável e detentora de um *ethos* próprio, com visão da *longue duré* em suas estratégias e princípios. Contudo, nem o Estado é racional nem a política externa é monopólio *de facto* do ente estatal politicamente legitimado e juridicamente competente para a sua consecução.

A política externa vai além da diplomacia e dos diplomatas[14]. Ela é resultado das ações, com ou sem coordenação político-diplomática, dos vários atores que compõem a projeção internacional do país. Nessa linha de raciocínio, observa-se a definição de Letícia Pinheiro[15]:

> A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

A teoria das relações internacionais estabeleceu alguns paradigmas de análise aptos a mostrar o papel das burocracias, da disputa entre burocracias e da importância de quem exerce a função política ou burocrática, naquele dado momento histórico. Nesse sentido, analisar o papel da política externa brasileira[16] na prevenção de conflitos internacionais remete aos

[14] Cf. BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto M. A. *Política externa brasileira*: da Independência aos desafios do século XXI. São Paulo: Moderna, 2006.
[15] PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. p. 7.
[16] Doravante utilizarei a sigla PEB para me referir à política externa brasileira.

vários atores que efetivamente exerceram ou exercem influência no que poderíamos denominar de política externa brasileira de múltiplas faces.

A par disso, com a redemocratização do Brasil, a PEB passou a ter que lidar com e incorporar os vários atores sociais do País, antes marginalizados e sem voz[17].

2.1. Lacuna na literatura brasileira sobre prevenção de conflitos

A análise da literatura brasileira de relações internacionais mostra que há uma lacuna nas análises sobre a prevenção de conflitos internacionais. Tampouco se vê estudos que tratem do papel da PEB na prevenção de conflitos internacionais[18]. A exceção mais recente tem se dado pela produção do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), que, desde os anos 2000, tem enfrentado de maneira inovadora o tema da prevenção de conflitos por meio de suas pesquisas, com a consequente publicação de coletâneas e de seus *Cadernos GapConflitos*. O fato de haver essa lacuna mais ampla não significa que a agenda de prevenção de conflitos não seja parte dos debates acadêmicos, políticos e diplomáticos brasileiros; ela acaba por ser vista como parte da agenda diplomática, de segurança internacional ou de direitos humanos.

A carência de estudos sobre prevenção não se confina à realidade brasileira. Há um debate mais amplo, regional, sobre a pertinência do tema da prevenção de conflitos internacionais na América Latina. Essa pertinência é hoje capitaneada, sobretudo, por redes da sociedade civil que, por meio da Plataforma Latino-Americana de Prevenção de Conflitos e Construção da Paz (Placpaz)[19], liderada pela Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais (Cries), explora novas abordagens acadêmicas que estão redefinindo o conceito de prevenção de conflitos internacionais[20].

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo analisar a política externa brasileira (PEB) e a prevenção de conflitos internacionais com base nas novas demandas internacionais da prevenção, a partir da atuação dos vários atores que compõem o Estado brasileiro, e com amparo na prática dos Estados democráticos, cuja política externa tem a condição e a pretensão de atuar na prevenção de conflitos internacionais.

---

[17] LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

[18] O tema da PEB e da prevenção de conflitos está ausente nas três principais revistas brasileiras de relações internacionais: *Contexto internacional* (PUC-RJ), *RBPI* (Brasília) e *Política externa* (São Paulo).

[19] Capítulo Latino-Americano e Caribenho do *Global Partnership on Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), iniciativa lançada em 2005, após a Cúpula de 60 anos da ONU.

[20] SERBIN, Andrés. "Es posible una prevención de conflictos en America Latina y el Caribe?". In: BRIGAGÃO, C.; GALVÃO, D. *Paz e diálogo entre as civilizações*. Rio de Janeiro: Educam/Gramma, 2008. pp. 105-110.

Para analisar a política externa brasileira é interessante adotar alguns períodos como referência. Períodos que foram marcados por mudanças internas, normalmente vinculadas a mudanças externas. Assim, assumimos a divisão proposta por Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno[21]: 1. a conquista e o exercício da soberania (1822-1889); 2. da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964); 3. do projeto desenvolvimentista à globalização (1964-2011). A partir desses períodos, propõem-se três categorias principais de atuação da PEB na prevenção de conflitos internacionais: 1. a gestação de fronteiras pacíficas; 2. a defesa da igualdade de soberanias e do acesso democrático ao sistema internacional; 3. a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, a integração e o princípio da não indiferença. Pretende-se identificar estratégias ou episódios de destaque em que a PEB atuou, ou atua, na prevenção de conflitos internacionais nessas três categorias de análise.[22]

3. A política externa brasileira e o Poder Executivo na prevenção de conflitos internacionais

3.1. A gestação de fronteiras pacíficas – a política externa dos diplomatas e o estilo Rio Branco

Falar em política externa dos diplomatas pode parecer redundante. No entanto, no caso brasileiro faz sentido pela formação do aparato burocrático, que teve na diplomacia seu maior ponto de estabilidade, continuidade e excelência. Herdeira de uma tradição diplomática lusitana translada de Lisboa, com a vinda da família real para o Brasil (1808), a diplomacia nascente do Primeiro Reinado tinha como foco conquistar de *facto* e de *jure* a soberania, o que consumiu árduas negociações com Portugal e Inglaterra.

Manter o enorme território brasileiro coeso era uma tarefa gigantesca do Estado recém-instaurado, o que demandou tanto estratagemas jurídicos para criar uma constituição centralizadora (a primeira aprovada pelo Parlamento, em 1823, a segunda outorgada por dom Pedro I, em 1824, nos moldes napoleônicos), impedindo maior autonomia das províncias que, no pensamento de José Bonifácio, primeiro chanceler de dom Pedro I, levaria à fragmentação do país, quanto o uso

[21] CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª ed. ampliada. Brasília: UnB, 2008.

[22] É importante esclarecer que o autor tratou de relacionar a PEB desde os seus primórdios, no Império, com a prevenção de conflitos. Esse esforço de análise objetivou abarcar a PEB em sua dimensão histórica, mas não significa que a PEB tenha agido deliberadamente com o propósito de prevenir conflitos, nos termos em que a conceituamos aqui.

das Forças Armadas contra várias revoltas de movimentos regionais que visavam separar-se do Império.

Em todo o período do Império (1822-1889), a preocupação com a consolidação das fronteiras do território nacional por meios pacíficos tinha como objetivo prevenir conflitos de vizinhança, mediante soluções estáveis, consensuais e duradouras. A visão de uma América hispânica fragmentada, apesar dos esforços de Bolívar por "*una patria grande*", enviava um sinal ameaçador ao Império, que zelava com todas as forças por manter a unidade do vasto território brasileiro.

Synesio Sampaio Goes bem descreveu o longo caminho da formação das fronteiras brasileiras, destacando três figuras chave: os navegantes, os bandeirantes e os diplomatas[23]. São os últimos que nos interessam neste estudo.

O trabalho de tecelagem das fronteiras, amparado mais em mapas e na ocupação efetiva do que em títulos, é um longo caminho percorrido a partir do pós-independência, que teve no diplomata Duarte da Ponte Ribeiro um de seus iniciadores. Segundo Sampaio Goes[24], Ribeiro foi o precursor da utilização do princípio do *uti possidetis* (ocupação efetiva) na fixação de fronteiras, princípio que foi utilizado por seus sucessores, incluindo o Barão do Rio Branco, na consolidação pacífica das fronteiras brasileiras.

O Brasil foi a única monarquia dos trópicos[25], e mantinha excelentes relações com as casas reais europeias e com as sociedades científicas da época. Com D. Pedro II, cujo reinado durou 49 anos, o Brasil contou com uma vantagem comparativa em relação a todos os demais vizinhos na América Latina e Caribe. A diplomacia de prestígio do monarca possibilitou ao País uma inserção internacional única perante os Estados europeus, consequentemente ampliando a participação do País em processos de prevenção e resolução de conflitos internacionais[26].

A presença brasileira na Comissão de Arbitragem do caso Alabama (1872), que tratou do conflito entre os Estados Unidos e o Reino Unido durante a Guerra de Secessão, no qual o imperador dom Pedro II foi representado pelo visconde de Itajubá, em Genebra, foi um momento áureo da PEB na prevenção e resolução de um conflito importante da época. Essa participação é parte da construção da legitimidade do Brasil como país que exerce uma diplomacia ao modo europeu, ao lado das potências ocidentais de então.

---

[23] GOES, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*. São Paulo: Martins Fontes.

[24] Ibidem, p. 211.

[25] SCHWARCZ, Lilian Moritz. *As barbas do imperador*: dom Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. O México teve uma monarquia efêmera, com Maximiliano de Habsburgo, apoiado pela França, no período 1864-1867.

[26] Cervo e Bueno, op.cit., pp. 135-137.

A participação do Brasil, por meio do prestígio de dom Pedro II, serviu como uma escola para a aristocracia que exercia as legações em nome do imperador. Barões, marqueses e viscondes: formou-se ali a primeira geração de grandes diplomatas brasileiros a serviço do Estado na prevenção e resolução de conflitos internacionais. A *expertise* acumulada por esses diplomatas nos tabuleiros internacionais de solução de controvérsias – e o prestígio construído – foi o piso em que se erigiu a casa de Rio Branco.

Pela via da arbitragem o Brasil pacificou três disputas territoriais importantes no período da Primeira República: o caso de Palmas/Missões, com a Argentina (1895); o caso do Amapá, com a França (1900); e o caso do Pirara/Guiana Inglesa, com o Reino Unido (1904). São precedentes da atuação do Barão do Rio Branco como estadista brasileiro (nos dois primeiros casos, o Brasil obteve a vitória plena; no terceiro, assumido por Joaquim Nabuco, o país logrou metade do território pleiteado)[27].

Com o Barão do Rio Branco, chanceler de uma década (1902-1912) e patrono dos diplomatas, criador de um estilo perene, a diplomacia brasileira alcançou o seu zênite e, desde então, não só trata de mantê-lo, mas também de ampliá-lo[28].

O caso do Acre, complicada disputa política e territorial envolvendo interesses de capitais estrangeiros na região do Amazonas, solucionada por Rio Branco e por ele tida como seu caso mais difícil, incluiu bloqueio a navios estrangeiros, ameaça de envio de tropas militares ao território boliviano, compra e permuta de território da Bolívia e promessa de construção de ferrovia, resultando no Tratado de Petrópolis, de 1903[29].

Com os demais vizinhos, um a um, foram assinados tratados de limites, cujos termos, desde então, não foram colocados em questão. Talvez um dos segredos da manutenção pacífica dessas fronteiras tenha repousado na criação, por parte do Itamaraty, da Divisão de Fronteiras, que mantém Comissões Demarcatórias de Limites, que por sua vez monitoram de forma permanente as fronteiras acordadas com os vizinhos.

A expansão econômica do País valeu-se dessas comissões para solucionar satisfatoriamente os problemas de limites e possibilitar a exploração de recursos naturais compartilhados, a exemplo das bacias hidrográficas do Prata e Amazônica.

Embora durante a Guerra Fria e, particularmente durante o regime militar, as fronteiras tenham sido tratadas como espaços de confrontação, de segurança, com o fim do Conflito Leste-Oeste, as fronteiras brasileiras

[27] CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática brasileira*. Brasília: Senado Federal, 1998. pp. 189-216.
[28] RICÚPERO, Rubens. *Rio Branco*: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
[29] Ibidem, pp. 217-227.

foram adquirindo o sentido de fronteiras de cooperação, fronteiras vivas, sobretudo com o processo de integração no Cone Sul e a cooperação com os países amazônicos.

A geração – e manutenção – de fronteiras pacíficas, ao estilo Rio Branco, negociado, amparado na cartografia e na ocupação, tornou-se uma marca da PEB na prevenção de conflitos internacionais relacionados a fronteiras.

3.2. *A defesa da igualdade de soberanias e do acesso democrático ao sistema internacional*

Um dos temas fundamentais da agenda da PEB na prevenção de conflitos durante a primeira metade do século XX era garantir que o princípio da igualdade fosse respeitado e aplicado na prática. Essa era a única forma – por via do direito – que o Brasil dispunha para garantir a sua própria inserção internacional em um sistema assimétrico e eurocêntrico de forças.

A Segunda Conferência de Haia (1907) foi um momento áureo para a afirmação brasileira desse princípio. O delegado brasileiro na conferência, o jurista Rui Barbosa, liderando o grupo latino-americano opôs-se à proposta de criação de um tribunal internacional em que alguns países teriam mais juízes, para atender a um critério de assimetria política. Célebre, a defesa de Rui do princípio da igualdade derrubou a proposta do tribunal assimétrico e firmou uma posição que iria ecoar anos a fio[30].

A participação do Brasil na Liga das Nações (ou Sociedade das Nações), de 1920 a 1926, foi, por si só, uma iniciativa da PEB em prol da prevenção de conflitos internacionais. Durante esse período, o Brasil gerou dois precedentes importantes para a diplomacia preventiva. A primeira delas, a consulta feita ao secretariado da liga sobre a possibilidade de estabelecer uma representação própria para a organização, desvinculada da embaixada na Suíça. Nascia ali o conceito de representação permanente junto a organismos internacionais. A segunda delas se deu quando, diante do impasse surgido sobre que tipo de jurisdição deveria ter a nascente Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), o delegado brasileiro, Raúl Fernandes, sugeriu que houvesse uma cláusula facultativa de jurisdição obrigatória. Essa solução adotada pela CPJI, conhecida como cláusula Raúl Fernandes, tem sido o modelo adotado em todos os tribunais internacionais desde então.

Quando o Brasil ainda declarava neutralidade na Segunda Guerra Mundial, um fato notável realizado pelo embaixador brasileiro na França ocupada pelos nazistas entre os anos 1940 e 1942 foi, a um só tempo,

[30] CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas*: Rui Barbosa, o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

motivo de admiração e elogios e de repreensão e punição. O embaixador Luiz de Souza Dantas, contrariando ordens do Itamaraty chefiado por Oswaldo Aranha, expediu vistos para refugiados judeus viajarem para o Brasil. Realizou seus expedientes humanitários em nome da PEB, mas sem a sua autorização e, pior, contra determinações expressas da chancelaria.

Fabio Koifman, que pesquisou a fundo a vida de Souza Dantas, logrou identificar 425 refugiados salvos pelo diplomata, mas se estima que mais algumas centenas tenham se beneficiado do gesto humanitário do embaixador, que acabou sendo aposentado compulsoriamente como forma de punição por sua conduta violadora da hierarquia, em uma carreira extremamente hierarquizada[31].

A imagem de Souza Dantas ficou esquecida por décadas e recentemente foi resgatada para a memória histórica; considerado herói, seu nome está inscrito no Museu do Holocausto, em Israel. Ele teria salvado mais judeus do que o americano Schindler (do filme *A lista de Schindler*). Dadas as circunstâncias de seu heroísmo, sua ação se inscreveu em um capítulo triste da PEB diante da resistência oficial em atuar na prevenção do principal conflito da época.

Integrando, a partir de 1942, as Nações Unidas contra o Eixo, o Brasil garantiu um lugar na construção da nova ordem internacional pós-Segunda Guerra, que terá na ONU seu ponto de apoio e de desenvolvimento. É nessa quadra que o Brasil participa da redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio de seu delegado, Gilberto Amado. No mesmo ano de 1948, o país participa de um evento transcendente para a prevenção de conflitos internacionais, a Resolução da Assembleia Geral, sob a presidência do chanceler Oswaldo Aranha, que criou os Estados de Israel e da Palestina, em 1948.

O multilateralismo praticado na ONU e nas agências do sistema das Nações Unidas torna-se o espaço privilegiado em que a política externa brasileira passa a atuar, ainda que retoricamente, no campo da prevenção de conflitos internacionais.

3.3. A Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, a integração e o princípio da não indiferença

A política dos três "Ds" (desarmamento, desenvolvimento e descolonização), lançada por Araújo Castro na ONU em 1963 marca uma linha conceitual de atuação do país na temática de prevenção de conflitos.

[31] KOIFMAN, Fabio. *Quixote nas trevas*: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Durante a Guerra das Malvinas/Falkland, o Brasil esteve em situação delicada, mas silenciosamente favorável à Argentina, como país vizinho, e pela contrariedade de ver o continente envolto em um conflito armado. O episódio do avião militar britânico que pousou em solo brasileiro é significativo da postura do País: permitiu a decolagem da aeronave sem as armas que portava, solução criativa que reforçou a percepção de que o Brasil era contrário ao conflito e à presença britânica na América do Sul[32].

O processo de integração entre Brasil e Argentina, ampliado, transforma-se no Mercosul, um dos mais importantes processos indutores de criação de interdependência complexa e de confiança mútua. Nesse processo, ganha destaque a cláusula democrática, prevista no Protocolo de Ushuaia, de 1998.

Do estreitamento da relação bilateral entre a Argentina nasceu um dos principais feitos da PEB na prevenção de conflitos internacionais: a proposta de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1986.[33]

A adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1998, é um ponto de inflexão importante da PEB na prevenção de conflitos internacionais. Com ele, o Brasil consumou sua trajetória de Estado desnuclearizado e legitimou sua posição em prol do desarmamento perante a ONU e a Aiea. Em sua justificativa perante os Estados-partes do TNP, o ministro Luiz Felipe Lampreia afirmou[34]:

> Desejamos que o Brasil seja uma força em favor da mudança, mas desejamos que nossa influência decorra da competitividade econômica, da coesão social, das instituições democráticas e de uma presença internacional orientada para a cooperação e o desenvolvimento.

Essa percepção de que o Brasil contribuía para reforçar um ambiente internacional pacífico, ao mesmo tempo em que se liberava para atuar mais fortemente no campo da cooperação para o desenvolvimento, não teve consenso entre analistas da política externa. Oliveiros Ferreira, uma voz lúcida e conservadora do pensamento estratégico brasileiro, afirma que "[...] no instante em que o país adere ao TNP e a outros instrumentos internacionais que limitam a sua expressão militar, o fortalecimento do Poder Nacional passou a ser de menor importância"[35].

[32] GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.
[33] BRIGAGÃO, Clóvis. "Atlântico Sul: zona de paz e cooperação". *Margens do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995. pp. 65-71.
[34] LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira*: palavras, contextos, razões. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 392.
[35] FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa*: autonomia ou subordinação? Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 38.

A resistência à doutrina da ação preventiva adotada pelo governo de George Bush marcou uma das últimas ações assertivas da PEB em relação à prevenção de conflitos internacionais no campo global.

As ações de cooperação internacional aliadas ao princípio da indiferença constituem uma vertente especialmente forte no governo do presidente Lula, em que a PEB tratará de atuar em auxílio a países em dificuldades, com o Haiti e países africanos, contribuindo para a prevenção de conflitos.

3.4. A PEB presidencial na prevenção de conflitos

No âmbito da PEB e da prevenção de conflitos, a chamada diplomacia presidencial teve um papel relevante em momentos marcantes da história das relações internacionais do país. Sergio Danese destaca os encontros de fronteira como uma vertente marcante da PEB com a Argentina e os vizinhos sul-americanos[36].

Inaugurada com o Encontro de Uruguaiana, entre dom Pedro II, Mitre e Rosas, em 1865, no contexto da Guerra do Paraguai, a diplomacia de cúpula entre Argentina e Brasil foi reeditada com a viagem do presidente João Figueiredo a Buenos Aires, em 1980, colocando fim a um largo período de contencioso entre os governos militares argentinos e brasileiros, derivado da geopolítica da Guerra Fria e das políticas desenvolvimentistas de ambos os países.

O tema da Cooperação Sul-Sul ganha o espaço da PEB presidencial com a Cúpula de Foz de Iguaçú, entre José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1986, marcando o início do processo de integração entre Argentina e Brasil, precursora do Mercosul.

Como forma de execução da PEB, a diplomacia presidencial se intensificou com o presidente Fernando Henrique (1995-2002) e com o presidente Lula (2003-2010). Ambos atuaram pessoalmente no processo de integração sul-americana, seja do Mercosul ou da Unasul, cujas estruturas são, *per se*, fatores de prevenção de conflitos internacionais.

Além disso, ambos os estadistas desempenharam papéis cruciais em conflitos específicos, a exemplo da atuação de FHC no acordo que pôs fim ao conflito armado entre Equador e Peru, em 1998; e a atuação de Lula nas disputas entre a Venezuela (de Hugo Chavez) e a Colômbia e os Estados Unidos, na resistência à Guerra Preventiva de Bush e articulação contra a escalada do conflito dos Estados Unidos e da União Europeia com

[36] DANESE, Sergio. "Dois ensaios sobre diplomacia presidencial". *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009. pp. 217-244.

o Irã, cuja proposta de acordo (com a Turquia) pode ter impedido uma intervenção ocidental em Teerã[37].

A relação entre diplomacia presidencial, PEB e prevenção de conflitos é um veio de análise que merece aprofundamento teórico, tendo em vista as próprias teorias das relações internacionais que destacam o papel do indivíduo, ou de sua personalidade, nos acontecimentos internacionais.

3.5. A política externa intersetorial, os órgãos colegiados do governo e seu impacto na prevenção de conflitos internacionais

No eixo da Cooperação Sul-Sul, a PEB mobiliza uma considerável parte do Estado brasileiro, incluindo ministérios, autarquias, estados federados e municípios. No Brasil, a cooperação internacional é uma atribuição do Ministério das Relações Exteriores, que se vale de um órgão semiautônomo, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), para desenvolver e aplicar as suas políticas. A ABC centraliza a cooperação técnica recebida por Estados estrangeiros e por organizações multilaterais com todos os ministérios e com os estados e municípios[38].

Quando o Brasil decide estabelecer cooperação técnica com outro país, seja para receber, seja para oferecer (neste caso, para a Cooperação Sul-Sul), a ABC é o canal por onde são feitos os contatos com outros ministérios e entes estatais e são ajustados os termos dos acordos. Não obstante, há órgãos do governo que impactam diretamente a política externa brasileira sem, no entanto, contar com a condução direta do Itamaraty. Um exemplo é o Conselho Nacional de Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça. O Conare é um órgão colegiado integrado pelos Ministérios da Educação, Trabalho, Saúde, Relações Exteriores (neste caso, um dentre os demais) e Justiça (que o preside) e da Polícia Federal, além da sociedade civil (por meio da Cáritas Arquidiocesana) e do Acnur, este com direito apenas à voz[39].

Com mandato legal de receber solicitações de refúgio e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado, nos termos do Estatuto do Refugiado (1951), do Protocolo Adicional (1967) e da Lei 9.474/97, o Conare atua, desde 1998, como executor de política externa humanitária, prevenindo conflitos internacionais, na medida em que protege a vida de estrangeiros perseguidos em seus países de origem ou de residência.

---

[37] AMORIM, Celso. Intervenção na Conferência do Desarmamento, Genebra, 15/6/2010. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011. vol. 2, pp. 77-80.

[38] Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br/>.

[39] Ministério da Justiça/Conare: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ33FCEB63PTBRIE.htm>.

Dentre a enorme diversidade de refugiados acolhidos no país (79 diferentes nacionalidades), alguns estão vinculados a conflitos de interesse direto da política externa regional, como é o caso dos refugiados colombianos; outros, como os palestinos, estão relacionados com uma estratégia de inserção brasileira na resolução do conflito do Oriente Médio[40].

Outro órgão colegiado que atua em paralelo como executor de política externa é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujo mandato inclui formular a política nacional de imigração. O CNIg é integrado por diversos ministérios (incluindo o Itamaraty), por representantes de trabalhadores e empregadores[41].

Um dos atos do CNIg diretamente relacionado à política externa e a prevenção de conflitos se deu pela concessão de vistos humanitários a haitianos, depois do terremoto de janeiro de 2010. Tendo em vista que o Conare entendeu que os haitianos não seriam refugiados por não se enquadrarem nos critérios internacionais e na lei brasileira, o CNIg recebeu as solicitações de residência e, em junho de 2011, concedeu autorização de permanência a 237 haitianos. Trata-se de uma nova forma de asilo humanitário no país, considerada inovadora pelo Acnur[42].

3.6. As Forças Armadas e a política externa na prevenção de conflitos

O Brasil foi o último país da América Latina a criar um Ministério da Defesa com comando civil. Essa mudança ocorreu durante o governo do presidente Fernando Henrique, em 1999. Até esse momento, havia três ministérios militares: Exército, Marinha e Aeronáutica. Esse atraso na implementação de um ministério que é próprio das democracias é visto como parte da influência que os militares exerceram, não mais como partido político[43], mas como corporação em defesa de seus interesses[44].

A ascendência política das Forças Armadas como ator protagonista do Executivo teve seu ápice após o golpe de Estado de 1964 e o regime militar que o sucedeu (1964-1985). Este foi um período problemático para o Brasil, tanto em nível interno quanto em nível internacional. A Escola

[40] BARRETO, Luiz Paulo Teles (org.). *O refúgio no Brasil*. Brasília: Acnur/Ministério da Justiça, 2010.
[41] Conselho Nacional de Imigração: <http://portal.mte.gov.br/cni/>.
[42] CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. *Portal do Ministério do Trabalho e Emprego*. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/imprensa/cnig-concede-autorizacao-de-permanencia-no-brasil-para-237-haitianos.htm>.
[43] FERREIRA, Oliveiros. *Vida e morte do partido fardado*. São Paulo: Senac, 2000.
[44] OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*: o processo de criação do Ministério da Defesa. Barueri/SP: Manole, 2005.

Superior de Guerra (ESG) tornou-se o núcleo de produção de ideias do projeto de um Brasil potência, desenvolvimentista e anticomunista. A doutrina militar da geopolítica do Brasil justificou a criação de aparelhos de controle militares e policiais, com flancos internos de perseguição e combate aos opositores do regime, classificados como terroristas; no flanco externo, a PEB se movia na lógica maniqueísta do Conflito Leste-Oeste, participando, ao menos parcialmente, da cooperação militar no Cone Sul e da Operação Condor, coordenada pelo regime chileno.

A violação sistemática de direitos humanos e o cometimento de crimes contra a humanidade (como a tortura) pelos aparelhos do Estado reduziram muito a capacidade da PEB de atuar na prevenção de conflitos internacionais, uma vez que as condições internas eram muito conflituosas, dado o perfil do regime militar autoritário[45].

Comercialmente, o Brasil progrediu em sua pauta exterior, incluindo os bons lucros obtidos pela indústria bélica nacional, gerida por militares, por meio da venda de armas a países do Oriente Médio e da África, como Irã e Iraque, fazendo do Brasil um *player* no mercado internacional de armas convencionais[46].

A partir da transição democrática e o transpasso do poder aos civis, em 1985, os militares retrocedem gradativamente à sua missão institucional de defesa externa do país. No período de redemocratização, o fator da integração ganha um grande peso, e não apenas por razões econômicas, mas estratégicas. Vislumbrando a integração como necessidade estratégica, Geraldo Cavagnari Filho[47] afirmou

> Para Brasil la integración es necesaria en la medida en que conduzca a la estabilización político-estratégica de América del Sur – en la medida en que, reduciendo sus compromisos militares brasileños en la región, permite priorizar el desarrollo de los componentes no militares de su capacidad estratégica.

Com efeito, o processo de integração do Mercosul liberou as Forças Armadas tanto do Brasil quanto da Argentina para outras prioridades estratégicas, no caso brasileiro relacionadas à Amazônia, ao controle das fronteiras e a novas atribuições em missões de paz da ONU. O grande desafio continua sendo a desmilitarização da agenda da segurança,

[45] Cf. GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada* (2002); *A ditadura escancarada* (2002); *A ditadura derrotada* (2003). São Paulo: Companhia das Letras.

[46] BRIGAGÃO, Clóvis. *O mercado de segurança*: ensaios sobre a economia política da defesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

[47] CAVAGNARI FILHO, Geraldo. "Introducción a la estratégia brasileña". In: KRUIJT, D.; TORRES-RIVAS, E. (coord.). *América Latina*: militares y sociedad – II. San Jose, Costa Rica: Flacso, 1991. p. 23.

aumentando a participação do parlamento e da sociedade civil no debate sobre a agenda de defesa[48].

4. A política externa e os outros poderes na prevenção de conflitos

4.1. O Poder Legislativo

Na análise da política externa e a prevenção de conflitos internacionais, o Poder Legislativo pode ser analisado como Poder Constitucional, que autoriza ou avaliza atos do Executivo (aprovar tratados, aprovar a indicação de chefes de missão diplomática, autorizar o emprego de Forças Armadas etc.); e pode ser analisado como ator da diplomacia de dois trilhos (*two-track diplomacy*), em que os parlamentares estabelecem diálogo direto com autoridades ou grupos beligerantes de outros países.

Do ponto de vista constitucional, com base na Carta de 1988, o Poder Legislativo tem competências muito limitadas nas relações exteriores, e a *posteriori* da negociação do Executivo, ou seja, não há controle prévio ou concomitante dos atos do Executivo.

4.1.1. O Legislativo como poder constitucional

Durante o Império, o regime parlamentarista monárquico permitia um debate mais próximo entre o gabinete do primeiro-ministro e o Legislativo. Entretanto, não se pode olvidar que o Estado brasileiro era extremamente centralizado no Executivo, e a Constituição de 1824 previa os tratados secretos – que não passariam pelo crivo parlamentar – se assim entendesse o imperador.

Contudo, os três principais temas de política externa do Império – a Guerra do Paraguai, a questão do tráfico de escravos com a Inglaterra e a negociação das fronteiras com os vizinhos – eram temas que entranhavam conflitos. Tais temas movimentaram o Parlamento e lhe atribuíram alguma relevância como parceiros do Executivo em relação a esses conflitos internacionais ou, no caso das fronteiras, potenciais conflitos. Entretanto, essa relevância foi primordialmente interna nos debates, críticas e apoios canalizados ao Executivo em sua política exterior.

[48] BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício. *Concertação múltipla*: inserção internacional de segurança do Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

Apesar de o Brasil republicano haver importado o sistema federativo e o modelo constitucional republicano dos Estados Unidos, a opção das elites brasileiras foi manter o Executivo forte, e o presidente menos suscetível ao controle congressual, e isso foi tão mais verdadeiro na política externa do que em outras áreas.

A rejeição da Câmara dos Deputados ao Tratado de Montevidéu de 1890, que estabelecia limites entre Argentina e Brasil, foi um dos poucos atos legislativos com possível impacto negativo na prevenção de um conflito internacional com o vizinho. A rejeição ocorreu no mesmo ano de 1890, por 145 votos contra e cinco a favor[49]. Entretanto, essa recusa criou as condições para a solução arbitral, sob a égide da arbitragem americana para o caso Palmas/Missões. O desfecho do caso terminou por ser amplamente favorável à posição brasileira, que o governo argentino, mesmo a contragosto, aceitou sem reservas.

Com a redemocratização do país, depois do regime militar (1964-1985) e a nova Constituição de 1988, os temas econômicos e comerciais internacionais ganharam mais importância na agenda do Legislativo. Tanto o Mercosul quanto o debate sobre a Alca ganharam espaço nos debates parlamentares[50]. Outros temas relacionados à prevenção de conflitos, como os assuntos de defesa e a participação de tropas brasileiras em missões de paz, são praticamente desconhecidos pelos parlamentares, salvo honrosas exceções. No caso da Minustah, pelo protagonismo brasileiro em comandar a força militar e a ascendência que o tema recebeu na mídia, alguns parlamentares visitaram o Haiti para ver *in loco* o trabalho da missão, fator que em geral aumentou o apoio ao Executivo nesse tema.

É bom recordar que todos os anos o Congresso envia uma missão parlamentar à ONU para assistir aos debates da Assembleia Geral. Não consta que essa prática haja aumentado o interesse ou a *expertise* dos congressistas nos temas da segurança, da paz e da prevenção de conflitos.

O tema de maior tensão entre o Executivo e o Legislativo envolvendo a PEB e prevenção de conflitos nos últimos tempos foi o debate sobre a entrada da Venezuela no Mercosul. Os argumentos esgrimidos pela bancada do governo reproduziram o próprio entendimento do Itamaraty sobre a relação com países problemáticos no campo dos direitos humanos: o de que a inclusão do país em questão no Mercosul, por si só, traria ganhos para aproximá-lo de padrões mais elevados de respeito aos direitos humanos (espécie de efeito osmose). O embate se prolongou

[49] Carvalho, op.cit., p. 193.

[50] NEVES, João Augusto de Castro. "O Congresso Nacional e a política externa brasileira". In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. vol. 2, pp. 365-387.

em razão da crise gerada pela crítica de Chavez aos parlamentares brasileiros – incluindo os da base de apoio ao governo – que cobravam mais liberdade de expressão na Venezuela, após a principal emissora de TV não ter renovado a sua concessão por Chavez. Porém, sem maioria, a oposição, cuja relatoria do PSDB no Senado era pela rejeição da adesão venezuelana, foi voto vencido, e o ingresso de Caracas foi aprovado em dezembro de 2009.

4.1.2. O Legislativo como ator do "segundo trilho" na política externa

Se é lícito afirmar que o Poder Legislativo é relativamente fraco em se tratando de sua atuação constitucional na política externa brasileira, isso tanto mais é certo no eventual papel que o Parlamento poderia ter como ator de "segundo trilho" em conflitos internacionais.

Não há uma tradição do parlamento brasileiro em atuar em paralelo ao Executivo, porém, durante o regime autoritário, alguns parlamentares brasileiros, sobretudo ligados à Igreja Católica, como os senadores André Franco Montoro e Severo Gomes, mantiveram interlocução com parlamentares ou com integrantes da sociedade civil da Argentina, Uruguai e Paraguai, cujo aparato repressivo era muito maior e mais ostensivo do que o brasileiro. Em temas contemporâneos, há parlamentares que realizam interlocução com comunidades específicas relacionadas a conflitos internacionais, como os palestinos e libaneses.

4.2. O Poder Judiciário e a política externa brasileira na prevenção de conflitos internacionais

4.2.1. O Judiciário como poder político

Como poder político, o Poder Judiciário, encabeçado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), não tem exercido funções ou praticado atos que possam ser considerados de política externa. Talvez valha a pergunta: deveria ser diferente? Nas democracias (e muito menos nas ditaduras), não se espera que o Judiciário tenha um papel político na política externa. No entanto, o fato é que esse poder quieto também fala e se posiciona por meio de seus presidentes, e esses movimentos podem ser cada vez mais frequentes, tendo em vista a permeabilidade entre a agenda interna e externa.

Um dos poucos momentos em que o STF se posicionou enfaticamente em um assunto de política externa foi por ocasião da visita do então presidente do Peru, Alberto Fujimori, em 1996. O presidente do STF, Sepúlveda Pertence, se recusou a recebê-lo e a participar da cerimônia de sua recepção organizada pelo Executivo. Fujimori havia dissolvido a Corte Suprema e o Legislativo do país e instituído um governo de perfil autocrático, e sobre ele pesavam várias denúncias de violações de direitos humanos, muitas delas levadas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Esse ato refletiu uma posição política do Judiciário em relação à sua própria sobrevivência como poder independente, mas igualmente contribuiu para enviar uma mensagem internacional em prol da prevenção de conflitos internacionais derivados de regimes autocráticos.

4.2.2. O Judiciário como poder decisório

Como poder decisório, nas poucas vezes em que o Poder Judiciário interveio em casos de repercussão internacional, sua influência foi mais propícia a causar conflitos (não violentos, em geral) do que preveni-los. Dada a pouca familiaridade dos juízes, mesmo os ministros do STF, com o direito internacional e as relações internacionais, não se pode esperar que o Judiciário brasileiro decida com a consciência de que suas decisões podem ter um impacto na prevenção de conflitos internacionais. Não obstante, há notáveis exceções. E é no período mais recente que algumas decisões merecem ser destacadas por sua repercussão internacional.

Ao adotar o fichamento compulsório de estrangeiros, com base no *Patriot Act*, normativa antiterror pós-11 de setembro, os Estados Unidos implementaram procedimento discriminatório a um conjunto definido de estrangeiros, dentre os quais os brasileiros. Diante disso, o Ministério Público Federal brasileiro ingressou com uma ação na Justiça Federal solicitando a aplicação do princípio da reciprocidade, ou seja, aplicar-se aos americanos o mesmo tratamento dado aos brasileiros. A partir da concessão de medida liminar, o governo federal decidiu regulamentar o assunto através de um decreto, estendendo o procedimento para todas as situações, de forma geral[51].

O julgamento do caso da Raposa Serra do Sol é um dos mais importantes da história do STF. Seu potencial de impactar a PEB e a prevenção de conflitos é imenso. Ao reconhecer a demarcação contínua da área indígena, sentou um precedente fundamental para os direitos indígenas no Brasil e, por extensão, na América Latina. Ao mesmo tempo, ao garantir o ingresso das

[51] ENTENDA o "fichamento" dos turistas americanos no país. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u88517.shtml>.

Forças Armadas e da Polícia Federal nas áreas indígenas para salvaguarda da soberania e do combate aos ilícitos de fronteira, o STF garantiu que a fronteira não ficaria vulnerável e as relações com os vizinhos não seriam abaladas pela falta de cooperação com controle e fiscalização pelo lado brasileiro[52].

4.2.3. O Judiciário como cooperante internacional

É na seara da cooperação internacional que o Poder Judiciário brasileiro mais se destacou em uma vertente da prevenção de conflitos internacionais: a assistência eleitoral. A Justiça Eleitoral no Brasil tem uma peculiaridade: é um corpo permanente de juízes e funcionários do Estado que atua ininterruptamente. Isso possibilitou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acumular grande *expertise* na gestão de eleições.

Com o advento da urna eletrônica, a assistência eleitoral ganhou um novo e poderoso instrumento para assistência técnica eleitoral. A PEB da cooperação eleitoral atua em conjunto com a OEA e a ONU e contribui para realizar processos eleitorais transparentes e rápidos, fatores essenciais para prevenir conflitos internacionais comuns a competições políticas em países de democracia incipiente, a exemplo do Haiti[53].

5. Outros atores da política externa e seu impacto na prevenção de conflitos

5.1. Os governos subnacionais (estados e municípios)

Continental e regionalizado, o Brasil viu suas províncias agirem com mais autonomia com a Proclamação da República. Durante a República Velha (1889-1930), sob inspiração do modelo norte-americano, o governo federal delegou às províncias a captação de financiamentos e de investimentos estrangeiros (sobretudo o capital britânico para a infraestrutura viária) e a atração de mão de obra para a lavoura cafeeira. São Paulo e Minas Gerais se engajaram nesse processo, que certamente preveniu conflitos no cenário europeu, dadas as condições de carestia em que vivia a população europeia naquele período[54].

---

[52] STF confirma demarcação contínua de Raposa Serra do Sol. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/19/stf-confirma-demarcacao-continua-de-raposa-serra-do-sol-754912558.asp>.

[53] MAIOR eleição informatizada do mundo desperta o interesse de autoridades estrangeiras. *Revista Eletrônica EJE*, ano 1, n. 3, abr./mai. 2011. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/eje/revista_eje3/reportagem.html>.

[54] CARDOSO, Fernando Henrique. "Dos governos militares a Prudente-Campos Sales". In: FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira*: o Brasil republicano. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertand Russel, 1989. tomo 3, pp.13-50.

Não obstante esse precedente, o fenômeno da paradiplomacia e da cooperação internacional descentralizada[55] é recente no Brasil, remonta principalmente aos anos 1980, quando o processo de redemocratização dos estados federados impulsionou ações internacionais no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

A cooperação internacional descentralizada (CID), como política federal, constitui um nicho de grande oportunidade para a participação de entes federados na PEB relacionada à prevenção de conflitos. A CID nas fronteiras e nos processos de integração, como o Mercosul, possibilita o exercício do princípio da subsidiariedade, dentro do marco jurídico da integração.

Se o processo de integração regional entre Argentina e Brasil vingou, e o Mercosul se consolidou, isso se deve em grande parte à atuação subregional de províncias, estados e municípios dos vários lados da fronteira. Corolário dessa atuação foi a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, em 2007.

No âmbito dos temas globais e hemisféricos, como meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, assentamentos humanos etc., os governos subnacionais brasileiros têm contribuído substancialmente para as agendas da ONU e da OEA, e sua atuação agrega valor à PEB na sua relação com a prevenção de conflitos[56].

5.2. Os partidos políticos

De acordo com Paulo Roberto de Almeida[57], observa-se que desde os anos 1930 os partidos políticos brasileiros atuam nas relações internacionais do Brasil. No período pós-Segunda Guerra, os partidos políticos passaram a ser atores internacionais, em alguns casos relevantes para a prevenção de conflitos internacionais. As associações internacionais de partidos políticos serviram como verdadeiros porta-vozes para protestos, declarações de solidariedade e como canais de influência do processo decisório de governos em temas relacionados a conflitos armados ou violentos.

---

[55] RODRIGUES, Gilberto M. A. "Paradiplomacia". In: KOCHER, Bernardo (org.). *Globalização*: atores, ideias e instituições. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. pp. 226-227.

[56] RODRIGUES, Gilberto M. A. *Política externa federativa*: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004. Tese de doutoramento. São Paulo: PUC-SP.

[57] ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-90. *Contexto Internacional*, vol. 14, n. 2, 1992. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Almeida_vol14n2.pdf>.

No Brasil, não se pode afirmar que os partidos tenham atuado com força na política externa, salvo em alguns casos pontuais e, especificamente, do espectro das esquerdas. A reunião da Internacional Socialista, realizada no Rio de Janeiro, em 1984, ciceroniada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), do governador Leonel Brizola, serviu para dar voz ao governo sandinista da Nicarágua, que, naquele momento, enfrentava militarmente os *contras*, apoiados e financiados pelo governo de Ronald Reagan[58].

Personalidades políticas brasileiras, como Leonel Brizola, Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso, Darcy Ribeiro, entre outros, tiveram um papel como políticos em foros internacionais partidários, em temas de prevenção de conflitos. Por sua vez, como entidade partidária, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi e é possivelmente o que mais atuou e atua em foros internacionais, antes, durante e depois do governo do presidente Lula (2003-2010).

A presença de altos dirigentes ou personalidades do PT em funções chaves da PEB no governo Lula, como o professor Marco Aurélio Garcia na Assessoria Internacional da Presidência da República, ou Tilden Santiago como embaixador do Brasil em Havana, suscitaram críticas de acadêmicos e acusações da oposição de que a PEB teria se partidarizado, contrariando uma tradição do Itamaraty.[59]

A América Latina e o Caribe foram, sem dúvida, um espaço de atuação político-partidária em que o PT atuou de forma substantiva durante o governo do presidente Lula. O cenário de transformações políticas da região, com a ascensão de governos nacionalistas de esquerda na Argentina, Venezuela, Equador, Bolívia, Paraguai e Peru não apenas contou com a simpatia, mas com o apoio explícito do presidente Lula, em muitos casos, por meio do PT, cuja postura rompeu com a política de não intervenção nos assuntos internos dos vizinhos.

As relações de setores do PT com Cuba eram e são conhecidas. No entanto, foram as relações do PT com os comandantes das Farc colombianas que, ao se tornarem de conhecimento público, criaram a maior fonte de críticas perante a opinião pública. Essas relações entre o PT e as Farc, levadas para dentro do Palácio Planalto no governo Lula, estão ligadas à prevenção de conflitos na Colômbia.

O Brasil não aceita incluir as Farc no rol de organizações terroristas, como fazem a própria Colômbia, os Estados Unidos e a União Europeia,

[58] RODRIGUES, Gilberto M. A. *Política externa federativa*: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004. Tese de doutoramento. São Paulo: PUC-SP.

[59] Em resposta a essas críticas, ver GARCIA, Marco Aurélio. Respostas da política externa brasileira às incertezas do mundo atual. *Interesse Nacional*, ano 4, n. 14, abr./jun. 2011, pp. 45-52.

mas tampouco autorizou as FARC a abrirem um escritório no Brasil, como haviam permitido o México e a Venezuela. A posição da PEB em relação ao conflito colombiano, antes criticada por não se envolver mais ativamente, no governo Lula passou da distância cautelosa ao apoio engajado em operações de resgate de reféns, em um perfil mais humanitário do que político.

Na esfera puramente partidária, concorde-se ou não, o PT é um ator importante da PEB no conflito colombiano, bem como na situação política da Venezuela e de Cuba, embora não esteja claro se a sua influência poderá ser benéfica para a prevenção de conflitos naqueles cenários.

5.3. O setor privado

Nos Estados Unidos e em vários países da América Latina e Caribe é comum que empresários vinculados ao partido vencedor das eleições assumam postos diplomáticos. Essa característica que aproxima o empresariado da política externa não existe no Brasil, pela razão de que as missões diplomáticas são ocupadas pelos embaixadores de carreira. No entanto, o interesse do empresariado pela política externa vem aumentando, na medida em que o país abriu sua economia nos anos 1990 e, além dos produtos brasileiros, as empresas começaram a se instalar pelo mundo e a disputar mercados globais.

A abertura comercial e o processo de integração econômica, via Mercosul, constituem os dois vetores de impulso de participação do empresariado brasileiro na PEB. As negociações de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), embora não haja resultado em um acordo, mobilizaram, como nunca antes havia ocorrido, o empresariado brasileiro em torno da agenda econômica e comercial externa[60]. Dentre as associações empresariais mais ativas, destaca-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Ao mesmo tempo, a existência de empresas transnacionais brasileiras é relativamente recente, remonta aos anos 1990. Alguns setores empresariais brasileiros deslocaram-se da tradicional posição de exportador de produtos para a posição de produtor de produtos ou serviços em outros territórios. Trata-se de realidade nova e ainda pouco estudada: a relação entre a PEB o setor privado na prevenção de conflitos internacionais.

O fato é que a presença de empresas brasileiras em outros países, seja no entorno regional – sob o forte estímulo do Mercosul e de acordos

[60] OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. "O empresariado e a política exterior do Brasil". In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. vol. 2, pp. 389-437.

ampliados – seja em outros continentes, a exemplo do Oriente Médio e da África, gera na PEB um impulso pragmático de prevenir conflitos envolvendo os países receptores do setor privado brasileiro. Ao mesmo tempo a PEB se vale da presença de empresas brasileiras para atuar em cenários de reconstrução de países e da construção da paz[61].

O Brasil experimenta cada vez mais a posição de países como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a Alemanha, cujas políticas externas devotam parte de sua estratégia a garantir a estabilidade de países e, por via indireta, a integridade de suas empresas e interesses econômicos que neles atuam, por via do *lobby*, de pressões políticas e do exercício da proteção diplomática.

Dois casos refletem bem a natureza dos conflitos que podem surgir a partir da presença de empresas brasileiras em setores estratégicos da economia de outros países: os casos da Petrobras na Bolívia e da Odebrecht no Equador.

Em 2006, o governo de Evo Morales nacionalizou as reservas de hidrocarbonetos na Bolívia, atingindo os ativos da Petrobras. O processo já era esperado pelo governo brasileiro, mas a ocupação militar das instalações da empresa brasileira desencadeou forte reação contrária na opinião pública brasileira, o que alimentou a percepção de crise entre os governos amigos de Evo e de Lula. Fiel ao princípio de manter a estabilidade regional e as relações de confiança com os vizinhos, além de uma aliança estratégica com o governo de Evo, a PEB tratou o caso de forma desapaixonada. A Petrobras negociou sua permanência na Bolívia e os termos da indenização, cujos valores a Bolívia tinha como arcar, pelo próprio fornecimento contínuo de gás ao País[62].

O caso da Odebrecht no Equador foi diferente e pediu uma solução mais assertiva. Em 2008, o governo de Rafael Correia decidiu expulsar a empresa brasileira do país, alegando incompetência técnica na construção de uma barragem. O empreendimento era financiado pelo BNDES, cujo empréstimo o governo de Correa ameaçou não pagar. Assumindo a proteção diplomática do caso, o governo brasileiro decidiu acionar o tribunal arbitral previsto no contrato de financiamento, uma vez fracassadas as negociações bilaterais. A decisão arbitral deu vitória ao Brasil e o Equador teve que reconhecer seu ato intempestivo, ao menos contra o BNDES[63].

---

[61] RODRIGUES, Gilberto; OLIVEIRA, Flávio Rocha de; RODRIGUES, Thiago. "Governança global e transformação pós-conflitos: um estudo sobre as contribuições da política externa brasileira". In: BRIGAGÃO, C.; GALVÃO, D. (orgs.). *Paz e diálogo entre as civilizações*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008. pp.191-211.

[62] PETROBRAS fecha acordo para ficar na Bolívia. *BBC Brasil*, 29 out. 2006. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061029_boliviaabrerc.shtml>.

[63] BNDES ganha processo contra o Equador em Corte Arbitral Internacional. *Exame.com*, 19 jan. 2011. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/brasil/noticias/bndes-ganha-processo-contra-o-equador-em-corte-arbitral-internacional>.

Ambos os casos são muito ilustrativos das novas demandas que a PEB enfrenta para prevenir conflitos internacionais, a partir da presença do setor privado brasileiro, especialmente em contextos de interdependência complexa na América do Sul.

Vale destacar que não há no Brasil um marco regulatório sobre a atuação do setor privado no exterior, ficando a critério da estratégia de cada empresa, geralmente com base em um código interno de conduta, o como atuar localmente. O Brasil não tem, por exemplo, uma legislação como o *Alien Tort Statute* (Estatuto de Danos contra Estrangeiros), que autoriza processar executivos de empresas norte-americanas por cumplicidade em ações violadoras aos direitos humanos no país estrangeiro[64].

Além disso, o Pacto Global da ONU, que estabelece parâmetros ambientais e de direitos humanos para o setor privado, não tem mecanismos de monitoramento, o que faz de sua adesão um mero compromisso usado para agregar valor à imagem da empresa[65].

5.4. A sociedade civil

A sociedade civil organizada brasileira é muito atuante no país, porém a sua diversidade e pujança não se refletem no campo internacional. É muito baixo o número de organizações não governamentais brasileiras com assento no Ecosoc, o principal foro institucional da ONU que congrega a sociedade civil organizada. Não há, igualmente, tradição de exercício de uma diplomacia cidadã[66] – em que ONGs e indivíduos brasileiros tenham atuado na prevenção e resolução de conflitos internacionais.

Isso não significa que não existam episódios, inclusive memoráveis, de atuação da sociedade civil em prevenir conflitos. Por exemplo, a turnê internacional que o time do Santos Futebol Clube realizou por vários países, em dezembro de 1968, protagonizou uma situação inusitada e única na história contemporânea: as partes beligerantes da Guerra de Biafra, na África Central, suspenderam as hostilidades para permitir a passagem da equipe que tinha Pelé como camisa 10, já nessa época um ícone do futebol mundial. Se nesse período a PEB estivesse amparada em um regime democrático, seguramente teria capitalizado esse momento de

[64] CASSEL, Doug. Empresas Multinacionales y Complicidad en Violaciones de los Derechos Humanos: Confusión Judicial Estadounidense. *Revista Derecho*, Pontificia Universidad Catolica Del Perú, n. 63, 2009, pp. 255-281.

[65] MOLINA, Elaine. *Direitos humanos e multinacionais no Brasil*: uma leitura em face do Pacto Global da ONU. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – UniSantos, Santos.

[66] RIBEIRO, Alice Andrés; RODRIGUES, Gilberto M. A. Diplomacia cidadã. In: KOCHER, Bernardo (org.). *Globalização*: atores, ideias e instituições. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. pp. 91-92.

impressionante ascendência da diplomacia cidadã brasileira na política internacional.

Nessa mesma linha, mas com apoio e organização da PEB, o jogo amistoso entre as seleções nacionais de futebol do Brasil e do Haiti, no âmbito da Minustah, foi considerada uma ação bem-sucedida para distender as relações e aproximar os povos brasileiros e haitiano[67].

Há, naturalmente, participação de associações e grupos de interesse da sociedade civil em conflitos específicos, sobretudo no Oriente Médio, em que se pode observar uma nova forma de diplomacia cidadã em prol de palestinos e de israelenses[68].

As centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), tem forte atuação no exterior e se posiciona sobre vários assuntos relacionados a conflitos. No âmbito de organismos especializados, a participação das entidades sindicais patronais e de empregados brasileiros na moldura da Organização Internacional do Trabalho (OIT) acumula larga experiência de atuação da PEB na prevenção de conflitos globais, relacionadas à proteção das condições de trabalho.

Na academia brasileira, a literatura sobre o tema ainda é rarefeita[69], e as iniciativas de projetos nessa linha existem em redes e plataformas de atuação regional, como o Mercosul e a Plataforma Latino-Americana e Caribenha de Prevenção de Conflitos e Construção da Paz (PlacPaz), que inclui o GAPCon/Ucam e a Viva Rio.

Os canais de diálogo abertos pelo Itamaraty com o setor privado não se reproduziram com a sociedade civil para uma atuação mais colaborativa na PEB; existem distâncias e suspicácias a serem superadas. As universidades, institutos e *think tanks* ainda contribuem de forma tímida com a PEB no campo da prevenção de conflitos[70]. Por outro lado, Amaury de Souza mostra o quanto os formadores de opinião da sociedade civil apostam na PEB como vetor de prevenção de conflitos regionais e globais[71].

Conselhos da sociedade civil em órgãos do governo, autarquias e empresas públicas, a exemplo do Grupo Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) do BID, são uma raridade no Brasil. Essa falta de ponte institucional

---

[67] BRIGAGÃO, Clóvis (ed.); RODRIGUES, Gilberto; RODRIGUES, Thiago (orgs.). Haiti, o Brasil e a Minustah. *Cadernos GAPConflitos I*, Rio de Janeiro: Educam, 2007.

[68] BRIGAGÃO, Clóvis (ed.); RODRIGUES, Gilberto; RODRIGUES, Thiago (orgs.). O Brasil nas negociações do conflito do Oriente Médio. *Cadernos GAPConflitos VI*, Rio de Janeiro: Educam, 2010.

[69] BRIGAGÃO, Clóvis; MELLO, *Valéria* de Campos (orgs.). *Diplomacia cidadã*: panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais. Rio de Janeiro: Gramma.

[70] Dada a influência que o Brasil tem atualmente nos assuntos internacionais, considera-se tímida tanto a existência de centros e núcleos pensantes da política externa (citem-se os poucos existentes: o Cebri, no Rio de Janeiro, e o Gacint, na USP) quanto a sua atuação efetiva no debate sobre a formulação e execução da PEB.

[71] SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*: A política externa Brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Cebri/Campus, 2009.

entre a PEB governamental e os atores não governamentais empobrece o potencial que ações concertadas na prevenção de conflitos poderiam alcançar.

6. De política externa à política internacional: apostas contemporâneas para o Brasil no campo da prevenção de conflitos internacionais

Embora o Brasil, pela sua dimensão e inserção geopolítica, tenha sido levado a exercer uma política externa voltada à prevenção e resolução de conflitos, ao menos em sua zona de interesse imediato, o espaço da agenda doméstica e interna era por demais amplo – e problemático – para permitir uma inserção internacional mais ativa no tocante à prevenção de conflitos internacionais.

Esse cenário muda gradativamente, por dois fatores essenciais: a diluição das fronteiras entre os chamados assuntos internos e externos; a estabilidade econômica e política do País, aliada a um crescimento econômico sustentável, a partir dos anos 2000.

Nesse novo cenário, em que o Brasil começa a assumir novos papéis na política regional e global, alguns temas se destacam na agenda da PEB e a prevenção de conflitos:

1. políticas e instrumentos regionais e subregionais: a criação do Conselho de Defesa da Unasul é uma promessa de articulação e institucionalização da gestão dos temas de segurança – ampliados – para a prevenção de conflitos regionais[72];
2. políticas e instrumentos globais I: presença no CS: a pretensão de sucessivos governos brasileiros, antes não declarada, agora pública, de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança indica uma disposição em aumentar a atuação da PEB na prevenção de conflitos internacionais[73];
3. políticas e instrumentos globais II: missões de paz da ONU: a atuação bem-sucedida do componente militar brasileiro na Minustah abre novas perspectivas da PEB em assumir novas responsabilidades (e justifica a presença no CS)[74];

[72] RODRIGUES, Gilberto M. A.; RODRIGUES, Thiago. "La Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasul) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: roles y mecanismos de participación de la sociedad civil". In: SERBIN, Andrés (coord.). *De la ONU al Alba*: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: Icaria, 2011. pp. 207-238.

[73] MARQUES, Moisés da Silva. "A política externa brasileira e as Nações Unidas". In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner (orgs.). *A ONU no século XXI*: perspectivas. 2ª ed. São Paulo: Desatino, 2011. pp. 169 e segs.

[74] BRIGAGÃO, Clóvis Brigagão (ed.); AGUILAR, Sérgio (coord.). Contribuição brasileira às missões de paz da ONU. *Cadernos GAPConflitos III*, Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

4. políticas e instrumentos globais III: Comissão de Construção da Paz (CCP): o empenho do país em aprovar e integrar a CCP indica a opção brasileira pelo desenvolvimento como vetor da prevenção de conflitos internacionais[75];
5. políticas e instrumentos globais IV: combate global à fome: bandeira explícita do governo Lula, ganha nova dimensão com a eleição de José Graziano para a FAO, em 2011[76];
6. cooperação técnica para o desenvolvimento: a atuação da ABC, com parceiros subnacionais e não governamentais, é um instrumento privilegiado da PEB que se amplia e se fortalece nos cenários africano e latino-americano[77];
7. combate ao terrorismo: Ampliação da cooperação internacional nesse tema, com a PEB visando fortalecer a segurança para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

7. Considerações finais

Este artigo objetou identificar eixos de atuação e episódios emblemáticos da política externa brasileira (PEB) no campo da prevenção de conflitos internacionais, entendidos como conflitos armados e violentos.

A análise da PEB abarcou todo o período histórico, a começar pelo Império, tendo em vista a importante construção das fronteiras brasileiras e seu papel na prevenção de conflitos internacionais. Essa abrangência histórica se valeu de uma interpretação contemporânea da prevenção de conflitos, uma vez que não se pode afirmar que historicamente a PEB tenha atuado objetivando sempre a prevenção de conflitos.

Outro aspecto do presente estudo é o leque de atores analisados em relação à PEB e à prevenção de conflitos. A PEB não é monopólio *de facto* do Poder Executivo e dos diplomatas, como pensa o autor e outros analistas. Hodiernamente, as políticas externas dos países democráticos (em alguns casos, mesmo em países autocráticos) é resultado de diversos atores estatais – como as Forças Armadas, o Parlamento, o Judiciário e os governos subnacionais – que produzem ações no relacionamento externo. Da mesma forma, atores não estatais, como o setor privado, os partidos políticos e

[75] RODRIGUES, Gilberto M. A. Brasil y la Comisión de Consolidación de la Paz: política exterior y diplomacia ciudadana. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires: CRIES, vol. 13, pp. 101-121, jan./jul. 2008.

[76] GRAZIANO da Silva é eleito diretor-geral da FAO. *Blog do Planalto*, 26 jun. 2011. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/jose-graziano-da-silva-fao/>.

[77] AYLLÓN, Bruno. La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: el caso brasileño. In: SOTILLO, J.; AYLLÓN, B. (eds.). *América Latina en construcción*. Madri: IUDC, 2006. pp. 276-291.

a sociedade civil, atuam como pontes da política externa por terrenos em que o governo adentra com dificuldade ou que não pode atingir.

Um retrato analítico da PEB e de sua atuação na prevenção de conflitos internacionais, ainda que incompleto, como é caso deste artigo, visa contribuir com a análise mais ampla da *diplomacia brasileira para paz*, em um momento em que o Brasil assume novas responsabilidades internacionais, e cuja projeção global suscita grande curiosidade, interesse, admiração e fortes expectativas.

Uma cultura brasileira de missões de paz

Sérgio Aguilar[*]

Introdução

As operações de paz são respostas pragmáticas da comunidade internacional a uma situação de ameaça ou comprometimento à paz e à segurança internacionais, conferindo-lhes, portanto, legitimidade. Já a legalidade se conforma quando a operação é desencadeada com base nos diversos diplomas legais existentes no âmbito do Direito Internacional. Apesar de a Carta da Organização as Nações Unidas (ONU) não fazer uma referência explícita às operações de paz, elas são desde 1948 amparadas nos capítulos VI, VII e VIII do referido tratado. A organização utiliza, ainda, como base teórica para o tratamento do tema, principalmente, os documentos *Uma agenda para a paz* e *Suplemento de uma agenda para a paz*, que foram apresentados pelo então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali em 1992 e 1995, respectivamente. No total já foram realizadas 67 missões de paz pela ONU.

O Brasil iniciou sua participação nessas operações em 1948, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), que operou na Grécia entre 1947 e 1951. Desde então, o país participou de 38 missões de paz sob a égide daquela organização, empregando mais de 20 mil homens[1].

[*] Doutor em História (UNESP). Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais da UNESP – Campus de Marília/SP. Membro da EPaz e do GAPCon.

[1] O Brasil participou ainda das seguintes operações: Faibras, na República Dominicana, Marminas (América Central), Marminca (Equador e Peru), Programa de Remoção de Minas na Colômbia, todas executadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), além da MOMEP (no Equador e Peru), desenvolvida pelo Grupo Garante (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos da América).

A participação brasileira tem sido realizada, normalmente, com observadores militares, observadores policiais, peritos eleitorais, tropas armadas ou especialistas em saúde. A partir do final do século passado, a presença externa brasileira foi ampliada, como no caso do Timor Leste, onde, além da presença militar, a cooperação se estendeu a outros campos, como a participação de professores no ensino da língua portuguesa e de membros do poder judiciário na construção do sistema legal daquele novo país. No Haiti, além de auxiliar na manutenção da paz, inclusive comandando o componente militar das Minustah[2], a contribuição se ampliou ao campo da cooperação técnica, com o desenvolvimento de projetos nas áreas agrícola, de defesa civil, esportes, eleitoral, saúde, de combate à violência contra a mulher, apoio à formulação de políticas públicas, dentre outros, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[3].

Essa presença nos empreendimentos pela paz, além de projetar o Brasil no âmbito dos próprios organismos internacionais e atuar como instrumento da política externa brasileira, permitiu a formação do que poderíamos chamar de uma "cultura de operações de manutenção da paz".

Apesar das polêmicas sobre a definição de cultura, a dimensão pluralista do termo permanece e permeia a tradição antropológica. A herança intelectual tende a ressaltar os aspectos específicos de cada cultura. Essa categoria permite aos antropólogos dar conta da pluralidade dos modos de vida e de pensamento dos povos. Logo, o tratamento da cultura impõe o estudo de um conjunto de valores, estilos, formas de pensar, que se estende a um grupo social[4].

Assim, entendendo que a cultura é "composta de estruturas psicológicas por meio das quais os indivíduos ou grupos de indivíduos guiam seu comportamento"[5] e que desenvolver operações de paz envolve uma gama de aspectos como vontade, princípios, estratégias, táticas e habilidades que fazem parte de uma experiência acumulada por um longo tempo executando essa atividade, podemos inferir que há uma maneira peculiar de gerenciar ou de resolver conflitos[6], com a utilização de atributos peculiares do povo brasileiro em prol de ações práticas que extrapolam o escopo das operações de paz e que, por isso mesmo, colaboram de maneira ímpar para os esforços das organizações internacionais. Seria o que, no

[2] Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, criada em 2004.

[3] A ABC foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto 2070/96.

[4] ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

[5] GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989. p. 8.

[6] Gerência de conflitos foca tipicamente os aspectos militares que levam ao fim a luta armada, limitando a propagação do conflito e, então, contendo-o. Já a resolução é mais ambiciosa, pois permite que as partes em conflito apresentem suas incompatibilidades e encontrem um caminho para conviver com elas ou para encerrá-las. WALLENSTEEN, Peter. *Understanding conflict resolution: war, peace and the global system*. Londres: Sage Publications, 2002.

popular, chamamos de "jeitinho brasileiro", mas com uma conotação positiva, diferente do sentido pejorativo ligado ao jeito malandro que serviu por muito tempo de estereótipo do nosso povo em geral.

Essa maneira peculiar de participar na manutenção da paz é que constitui no objeto deste trabalho. Serão apresentados aspectos característicos do brasileiro que auxiliam os organismos internacionais a resolver conflitos. Procuramos não nos ater apenas nos aspectos militares, mas também nas ações da construção da paz, permeando a apresentação desses atributos com exemplos práticos que, além de ilustrar a apresentação, reforçam a tese da existência de uma maneira própria de gerenciar e resolver conflitos, que chamamos de "cultura brasileira de operações de paz".

Uma "cultura brasileira de missões de paz"

As operações de paz são fundamentadas em princípios considerados universais. Dentre estes destacamos a *cooperação* das partes envolvidas, conseguida em maior grau quando há o consentimento destas; a *imparcialidade*, fator fundamental para a preservação da legitimidade; o *mínimo uso da força*, ou seja, uma postura defensiva e dissuasiva, empregando a força apenas no caso de agressão por alguma facção e respondendo de maneira proporcional à ação adversa sofrida (também aplicada no caso da imposição da paz, pois a força só será aplicada em caso de necessidade); e a *multinacionalidade*, essencial para o entendimento de que ali age a sociedade internacional.

Outros aspectos são julgados importantes para o êxito das operações. A *unidade* é obtida quando todo o pessoal, civil e militar, em todos os níveis, age como força internacional em prol da organização e não como contingente nacional. Dessa maneira, avulta de importância a conduta individual e coletiva observada pelos próprios integrantes da missão, pela população local e pela comunidade internacional. Atitudes pouco íntegras ou desonestas acabam comprometendo a operação e a imagem do país no exterior. É difícil de ser atingida, mas deve ser permanentemente buscada. A *credibilidade* é obtida quando as partes envolvidas acreditam que tanto o mandato é possível de ser cumprido quanto a força desdobrada tem capacidade para tal.

Dentre várias características de uma operação de paz, podemos destacar a *transparência*, que permite que todos os envolvidos na gerência e resolução do conflito entendam os objetivos, as intenções e as ações desenvolvidas. Nesse caso, avulta de importância a informação, tanto em relação às partes envolvidas quanto, e principalmente, a população local.

A percepção desta população em relação à possibilidade de sucesso da operação facilitará e direcionará as ações desencadeadas. Portanto, está cada vez mais presente o fato de que a população do *host country* precisa perceber, preferencialmente via medidas concretas, que não apenas as medidas relacionadas com a segurança apresentam melhoras, mas também, e particularmente, as possibilidades de uma melhor qualidade de vida (emprego, saúde, educação etc.), relacionadas com um maior grau de desenvolvimento do país.

No contexto desses princípios e características, talvez a principal marca do brasileiro em operações de manutenção da paz seja o que se pode chamar de *caráter negociador*. Essa característica implica uma postura que leva o brasileiro a tentar inúmeros caminhos no sentido de evitar chegar às ultimas consequências. Dessa forma, procura tratar a população do *host country* com respeito, entendendo que, durante as operações, não está lidando com um inimigo, mas sim com um povo de uma região onde a segurança, dentre outros aspectos, foi negligenciada em razão do conflito.

Essa postura não é nova, podendo ser considerada como uma extensão da utilização, em algumas vezes, por força de dispositivo constitucional, das Forças Armadas nas chamadas operações de garantia da lei e da ordem, em situações em que a segurança também é negligenciada em algumas áreas do Brasil, e que seguem o mesmo princípio. A ação das Forças Armadas nas favelas do Rio de Janeiro tem como principal fator o respeito à população civil, que não pode ser considerada como inimiga. Os próprios marginais, foco dessas operações, são chamados nos planejamentos militares de forças adversas.

Assim, ao transportar esses conceitos e posturas adotadas no interior do país para as operações de paz, respeitando os envolvidos no conflito, qualquer que seja o grau de envolvimento, o brasileiro acaba sendo valorizado, uma vez que saber negociar é um fator de extrema importância para o sucesso dessas missões.

Em Angola, coube às companhias de fuzileiros dos batalhões de infantaria a responsabilidade sobre as *Quartering Areas* (QA), as quais deveriam acomodar até 5 mil ex-guerrilheiros da UNITA. Nestas, os ex-guerrilheiros eram submetidos a exames médicos, recebiam identificação e, particularmente, treinamento para a vida que teriam após a tão sonhada reintegração. Não se previu, no entanto, que eles seriam acompanhados por suas respectivas famílias, que passaram a se acomodar no entorno da área de aquartelamento. Em média, estimava-se que, para os 5 mil aquartelados, havia aproximadamente 150 mil familiares.

Certa ocasião, em uma dessas QAs sob controle brasileiro, as famílias, famintas, revoltaram-se e deslocaram-se em direção ao aquartelamento.

O Comandante de Companhia, um jovem major, viu-se diante de um impasse grave: defenderia os recursos das Nações Unidas a todo custo, com risco para a vida de crianças, mulheres e idosos armados puramente de ferramentas, foices etc., ou buscaria uma situação negociada? Optou por negociar e, para tanto, cedeu parte dos gêneros disponíveis para saciar a fome do grupo. Arcou, no entanto, com a responsabilidade de sua decisão e teve que responder a inquérito para avaliar suas responsabilidades.

O futuro assegurou a correção de sua decisão. Nenhuma vida foi ceifada e, apesar das reações de burocratas, o processo de paz não ficou comprometido, como teria ficado caso tivesse optado pelo uso da força contra civis indefesos[7].

Em Moçambique, as patrulhas realizadas pelos integrantes do Contingente Brasileiro (COBRAMOZ) exerciam um efeito psicossocial altamente positivo na população da província da Zambézia, o que aumentava a confiabilidade no processo de paz em curso no país. Naturalmente, alguns incidentes ocorriam durante essas missões.

Durante a realização de uma patrulha de vigilância em Quelimane, ex-guerrilheiros da Renamo bloquearam a única estrada de acesso àquela cidade como forma de demonstrar insatisfação pela lentidão do processo de desmobilização realizado pelo governo. Por algum tempo, o tráfego aéreo do aeroporto da cidade foi fechado em função das ameaças de lançamento de granadas de morteiro.

Uma patrulha brasileira que se encontrava em viaturas blindadas deparou-se com a estrada fechada por um grupo de mais de uma centena de ex-guerrilheiros armados quando retornava para Mocuba. Para o comando da ONUMOZ, manter uma patrulha fora de sua base, impedida de circular livremente não era um bom sinal do andamento do trabalho daquela organização. Naturalmente, a flexibilidade do jovem oficial brasileiro, comandante da patrulha, entrou em ação e, aliada à sua capacidade negociadora e à identidade do idioma, após diálogo com os líderes do grupo, os antigos guerrilheiros afirmaram que a insatisfação do grupo era com o governo moçambicano e não com os brasileiros. Naturalmente, concordaram em liberar a estrada sem a necessidade do uso da força. O "acordo" de liberação da estrada foi selado com um pacote de maços de cigarros deixado com o líder do grupo como lembrança da tropa brasileira[8].

Ainda em Moçambique, algumas organizações não governamentais (ONGs) realizavam ações de ajuda humanitária, transportando gêneros alimentícios para a população. Nas proximidades das estradas, em

[7] MARTINS FILHO, Elias Rodrigues. Entrevista por meio eletrônico em 1º nov. 2007.
[8] FREITAS, Franklimberg Ribeiro de. Entrevista por meio eletrônico em 27 jan. 2007.

algumas ocasiões, ex-guerrilheiros, insatisfeitos com o processo de desmobilização, sequestravam caminhões que transportavam alimentos para saquear os mantimentos; depois, liberavam os veículos. Em uma dessas ações, ex-guerrilheiros bloquearam a estrada e ameaçaram saquear alguns caminhões que se deslocavam na zona de ação da tropa brasileira. Novamente a capacidade de negociação, aliada à simpatia de que gozava a tropa, permitiu que não só os guerrilheiros desistissem do saque, como também liberassem a estrada para o comboio que, em seguida, foi escoltado pela patrulha brasileira até as proximidades da cidade de destino[9].

Cabe salientar que, dependendo do mandato, apesar de certa coordenação para fins de segurança entre o comando das operações da ONU e as ONGs que se encontram presentes em áreas de conflito, não há subordinação nem operações integradas entre as organizações que atuam de maneira independente. Naquela situação, a tropa não havia recebido a missão de realizar essa escolta. Tal fato serve para exemplificar o alto grau de profissionalismo do brasileiro e a permanente noção de cumprimento de missão.

Embora em uma operação de paz ações de combate possam ocorrer e a tropa deva estar preparada para desenvolvê-las, nosso soldado, até em razão de um esmerado preparo, entende perfeitamente que o *peacekeeper* se encontra em uma determinada região de conflito para servir, para ajudar. Não vê a população como "inimiga", e o resultado dessa postura pode ser avaliada em diversos vídeos e matérias veiculadas pelos órgãos de comunicação que mostraram uma profunda comoção de civis locais em Moçambique, Angola e Timor Leste, buscando exemplos mais recentes, quando da despedida da tropa brasileira desses países por força de término do mandato da ONU ou dos rodízios realizados pelo próprio país.

Da mesma forma, inúmeras matérias divulgadas pela imprensa brasileira em relação ao Haiti exemplificam o carinho do povo com as tropas que fazem parte da MINUSTAH. Nesse caso, diferentemente do que ocorreu nos anteriores, os brasileiros atuam em um país de língua francesa (a grande maioria da população fala apenas a língua local, o *créole*), o que ressalta outra característica importante: a facilidade de comunicação. Independentemente da nacionalidade, da religião ou do idioma, rapidamente o brasileiro consegue se comunicar tanto com outros integrantes da Força de Paz quanto com a população em geral.

Novamente, verifica-se uma analogia com a situação doméstica. A diversidade religiosa existente no Brasil, onde há o convívio harmonioso entre muitas religiões, é incorporada no consciente do brasileiro, permitindo o respeito às diversas práticas religiosas como o faz no seu próprio país.

[9] Ibidem.

Isso pode parecer óbvio, mas não é. Por vezes, e as diversas situações de tensão favorecem isso, simples práticas religiosas são motivo de problemas de relacionamento entre integrantes de uma operação de paz. Além disso, se esses problemas se agravam, configurando-se em problemas de relacionamento entre contingentes de países diferentes, apresentam-se, então, como um dificultador a mais para o sucesso da operação.

Da mesma forma que a questão religiosa, a discriminação racial faz parte das operações de paz, seja em relação à população local, seja por problemas de relacionamento entre os membros da missão, incluindo-se aí não apenas militares (tropa e observadores) e policiais, mas também o componente civil de funcionários da ONU, ONGs etc. A questão do racismo pode ser considerada muito tênue no Brasil se comparada a outros países. A convivência de diversas raças em nosso território e a própria constituição multirracial das Forças Armadas e, por conseguinte, das tropas brasileiras enviadas para missões de paz, com contingentes formados por brancos, negros e descendentes de imigrantes europeus e asiáticos também facilita a convivência com as diversas nacionalidades que podem estar presentes em uma operação de paz.

No Brasil, a convivência de diversas classes sociais em um espaço físico muito próximo é claramente perceptível. Se observarmos as duas maiores cidades brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, bairros nobres com população de melhor nível social se encontram ao lado de favelas, muitas delas apresentando situação de extrema pobreza. Isso permite que o nosso soldado transite mais facilmente em situações semelhantes que normalmente se fazem presentes em áreas de conflito ou pós-conflito. As situações de miséria observadas por nossos soldados em Moçambique, Angola, Timor Leste e Haiti, por exemplo, não causaram tanto impacto a ponto de causar traumas ou distanciá-los das populações mais pobres, com o consequente prejuízo para as ações. Ao contrário, permitiram uma aproximação destes com a população local, estimulando o espírito de solidariedade e de ajuda, que acabou tornando-se fundamental para o sucesso das missões atribuídas aos contingentes. Para integrantes das missões oriundos de países mais desenvolvidos, inicialmente há um impacto muito grande e uma maior dificuldade de adaptação a espaços devastados, populações pobres, vivendo em condições sub-humanas. No caso dos brasileiros, esse choque é bastante atenuado, reduzindo o tempo de adaptação inicial e permitindo que os resultados positivos surjam mais rápido. Essa capacidade de adaptação é ainda mais importante se levarmos em consideração a política brasileira de rodízio das tropas a cada seis meses.

Essa facilidade de relacionamento com diferentes povos, costumes e culturas tem relação com a origem do país: com sua grande área territorial, o Brasil é marcado por uma grande diversidade, que acaba tornando o brasileiro diferente no trato com outras populações e com militares das outras nações que integram as forças de paz.

Não só os militares de outros países integrantes da Força de Paz, mas também a população local normalmente reconhecem nos brasileiros a simpatia, a fraternidade e a confiança necessárias para acreditar que sua única intenção é a de auxiliar, sem que haja por detrás de suas ações qualquer interesse político ou financeiro. Em outras palavras, atuamos com imparcialidade.

O povo timorense também pode servir de exemplo claro dessa assertiva. Mesmo estando os brasileiros em seu território, impondo regras e, às vezes, sendo rígidos para manter a ordem, acreditavam que a missão era essa e reconheciam a imparcialidade com que era executada. Isso se deve, também, ao trabalho realizado por Sérgio Vieira de Mello, que, apesar de ter estudado e vivido a maior parte de sua vida no exterior, era uma pessoa que tinha todas as qualidades do bom brasileiro. Como Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Timor, tinha *status* de chefe de governo; no entanto, mantinha uma simplicidade que, aliada à inteligência, à habilidade na condução dos problemas, à firmeza nas decisões, à excelente visão administrativa e ao natural carisma, fazia dele uma pessoa querida e respeitada por todos.

No Timor Leste, durante o processo eleitoral de 2001, por imposição do mandato da ONU, a tropa brasileira deixou de prover a segurança pessoal do senhor Xanana Gusmão, em virtude de sua candidatura à Presidência da República. Na ocasião, o futuro primeiro presidente do Timor Leste fez questão de realizar uma despedida da sua guarda. Em sua residência, um local muito simples em um dos bairros populosos de Díli, o senhor Gusmão reuniu mais de cem pessoas em um barracão ao lado da sua residência e proferiu um discurso emocionado de despedida, chamando cada um dos militares de sua guarda pelo nome e mostrando-se extremamente grato pela maneira como os brasileiros cumpriram a missão. Estavam presentes membros da comunidade, vizinhos, inclusive muitas crianças, que preparam o jantar, bastante simples, mas com uma demonstração de carinho por aqueles brasileiros, prova de que eram todos muito conhecidos e estavam perfeitamente integrados com a comunidade[10].

Anteriormente, os brasileiros desempenhavam também as missões de segurança de outras autoridades como Ramos-Horta e o bispo Ximenes Belo.

[10] BERALDO, João Tranquillo. Entrevista por meio eletrônico em 26 jul. 2007.

Em janeiro de 2000, quando o Batalhão Português já havia se estabelecido em Díli, havia a previsão de que passasse a executar esse tipo de missão. O doutor Ramos-Horta, ao saber dessa previsão, não concordou e solicitou que sua segurança continuasse a ser realizada pelos brasileiros[11].

Na antiga Iugoslávia, apesar das adversidades de toda ordem decorrentes da guerra civil, observadores e policiais brasileiros procuravam manter alegria peculiar, o que chamava a atenção dos demais integrantes da missão. Uma funcionária civil da ONU perguntou a um observador brasileiro se essa característica era comum a todos os brasileiros e completou dizendo que havia conhecido observadores brasileiros em diversas outras missões da organização e que todos eles, em qualquer situação, mantinham o bom humor um tanto anormal em determinadas situações de risco.

Essa característica inerente do povo brasileiro e que se mantém nas operações de paz, apesar dos "fatores de estresse" que possam surgir, facilita sobremaneira o relacionamento e, consequentemente, as negociações.

Nossa cultura também serve como grande cartão de visitas para outros povos. Uma operação de paz também exige que atividades físicas e recreativas sejam realizadas, particularmente pelos contingentes de tropa; e não há estrangeiro que fique indiferente ao ver brasileiros jogando futebol ou capoeira, cantando, dançando e expondo a alegria peculiar de viver. Em Angola, Moçambique e Timor Leste, tudo isso ficou muito evidenciado. Os militares, com quem os brasileiros trabalharam, indianos, paquistaneses, tailandeses, australianos, portugueses etc., mesmo sem expressar verbalmente, demonstravam em atitudes a admiração e o respeito pelo trabalho que se desenvolvia e o convívio fraterno. Isso acontecia porque os brasileiros, quando exigidos, demonstravam o alto grau de profissionalismo que também lhes era peculiar.

Essas "marcas" do Brasil no exterior (carnaval, esportes como o futebol e o voleibol, novelas etc.) permitem a formação de uma visão positiva dos brasileiros e atuam de maneira facilitadora de relacionamento, auxiliando sobremaneira em situações de tensão. Durante a operação da ONU na Bósnia e Herzegovina, em 1995, uma reunião entre observadores militares e o comandante de um corpo do exército bósnio ficou bastante tensa em razão de acontecimentos recentes. O general acusava insistentemente a ONU de não conseguir resolver seus problemas, muito menos manter a segurança nas áreas muçulmanas que a própria organização havia declarado como seguras. O clima ficou mais ameno quando o general verificou a presença de um brasileiro e passou

[11] MILANELLO, Luiz Roberto. "A independência do Timor Leste e a participação brasileira na força de paz da ONU". In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 157.

a conversar sobre futebol, carnaval, o que possibilitou que o clima das negociações ficasse mais cordial e que os assuntos previstos na pauta fossem tratados.

Junto com a facilidade de entrosamento em ambiente multinacional, apresenta-se, também, a alegria natural do brasileiro, que ajuda a angariar a simpatia e a boa vontade dos militares e civis estrangeiros que trabalham nas operações, bem como das autoridades e da população do país onde elas se desenvolvem. Em Angola e Moçambique, os contingentes brasileiros mantiveram um excelente relacionamento, facilitado pelo idioma comum, com as autoridades locais e com diplomatas brasileiros e estrangeiros.

Facilidade de relacionamento, simpatia e solidariedade tornam mais fácil o desempenho de funções, muitas das vezes árduas, que só se realizam pela motivação de cumprir a missão. Em se tratando de situações de risco, sempre presentes nas operações de paz, o brasileiro também se caracteriza por manter a boa vontade em resolver os problemas que se apresentam, ultrapassando por vezes os limites impostos pela missão, mesmo que possam aumentar o grau de risco dos envolvidos.

No Timor Leste, durante a UNTAET, quando do retorno de vários contingentes para seus países de origem, em decorrência da redução da missão (*downsizing*), foi solicitado ao contingente brasileiro fazer a segurança de *containers* que continham carga perigosa. Essa missão não fazia parte do seu rol de atribuições, razão pela qual não foi atribuída à missão senão por um pedido, perfeitamente passível de ser negado. Prontamente o pedido foi atendido e, em decorrência de sucessivos atrasos na chegada dos navios estrangeiros, essa "missão" acabou sendo prorrogada. Em consequência, essa postura brasileira acabou sendo objeto do reconhecimento e da admiração dos oficiais australianos que coordenavam a logística da operação da ONU[12].

Ainda no Timor Leste, durante a UNAMET, um dos oficiais de ligação do Brasil foi designado para o Quartel-General da ONU em Díli, capital da então província Indonésia. Os oficiais e funcionários da ONU tinham por missão principal o acompanhamento dos principais eventos relacionados à operação. Tendo em vista o insucesso da campanha política por parte da Indonésia e o aumento da violência entre a milícia e a população civil, a ONU buscava uma solução para reduzir a violência. Dentre as soluções, visualizou-se uma reunião com integrantes da ONU, do Exército da Indonésia, integrantes das milícias e das Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor Leste (FALINTIL), que se encontravam estabelecidas na região montanhosa de Uaimori.

[12] LUNA, Heimo André S. Guimarães de. Entrevista por meio eletrônico em 8 fev. 2007.

O comandante da FALINTIL, Matan Ruak, não concordou em princípio. Após entendimentos, ficou acertado que ele ou seu representante somente participariam da reunião se a ONU garantisse a sua integridade física. Ficou acertado, então, que a organização enviaria alguém para permanecer em Uaimori, como garantia, a fim de permitir que um alto membro da operação participasse da reunião. Em 25 de agosto de 1999, o chefe dos oficiais de ligação da ONU informou ao oficial brasileiro que ele é que se deslocaria para Uaimori para ser a "garantia" da participação das FALINTIL, argumentando que o fato de ele falar português facilitaria o relacionamento com os membros daquela facção. No dia seguinte, em Uaimori, o representante da FALINTIL embarcou em um helicóptero da ONU e seguiu para a reunião. O oficial brasileiro foi escoltado para a área de acampamento, onde permaneceu vigiado por dois integrantes da guerrilha timorense. Os guerrilheiros recebiam as informações por rádio e avisavam o oficial brasileiro da evolução dos acontecimentos, como a chegada do helicóptero a Díli e o andamento da reunião. Depois de iniciada a reunião, o guerrilheiro mais "graduado" no acampamento, chamado de comandante Leri, foi conversar com o oficial brasileiro, agradeceu por ter sido voluntário para aquela missão, comentou que o Brasil era uma referência para os timorenses, uma vez que havia sido, a exemplo do Timor, uma colônia de Portugal. Embora a conversa tenha se desenrolado em um clima ameno, havia uma preocupação com o término da reunião e o retorno do representante da FALINTIL em segurança. Horas mais tarde foi dada a notícia de que a reunião tinha terminado e o helicóptero estava retornando[13].

O oficial brasileiro acabou participando de mais duas missões em Uaimori nas mesmas condições. Logicamente, para a escolha pesou a nacionalidade e, consequentemente, a maior afinidade com os timorenses em razão do idioma, dentre os integrantes da UNAMET.

Outro aspecto importante é assumir para si a tarefa do órgão responsável pela operação maior – neste caso, as Nações Unidas – e bem cumpri-la como se fosse uma missão recebida de seus próprios chefes no Brasil. Utilizando o jargão popular do futebol, é o que chamamos de "vestir a camisa". Esse atributo significa utilizar todas as formas para que os objetivos sejam alcançados. Não esmorecer ante os obstáculos, ou simplesmente apresentá-los para os órgãos superiores da operação e esperar que o resolvam a questão, seja com a intenção de apenas cumprir exatamente o que o mandato e as regras da missão estabelecem, seja com o intuito de diminuir riscos ou se eximir de responsabilidades.

[13] WANDERLEY, Rossini de Oliveira. Entrevista por meio eletrônico em 11 fev. 2007.

No início da operação em Moçambique surgiu a necessidade de adquirir materiais no comércio local para a montagem da base. Em face da precariedade da região em que a tropa brasileira se encontrava, a única opção seria comprar o material no comércio do país vizinho, o Malawi. No entanto, por força do mandato da ONU, não havia autorização para cruzar a fronteira. A busca por uma alternativa seria perfeitamente normal. Mais normal ainda seria o acionamento do comando da ONUMOZ, levando o problema para as esferas mais altas e aguardando a solução. Enquanto isso, parte das missões atribuídas ao Brasil deixaria de ser executada. Assim, novamente acabou prevalecendo a vontade de resolver rapidamente o problema e normalizar a atividade fim determinada pelo organismo internacional.

Após um contato telefônico com o comandante regional informando a necessidade da tropa, um reduzido número de militares brasileiros seguiu para a fronteira, onde lhes solicitaram passaportes e vistos. Como não os tinham, explicaram o motivo da necessidade de ir ao Malawi, e os funcionários do posto de fronteira sugeriram a obtenção de um visto provisório de 48 horas que poderia ser emitido no próprio local e que tornaria a entrada do grupo uma atividade normal. No entanto, para a obtenção do visto, era necessário preencher um documento que exigia uma foto 3x4, a qual, logicamente, não estava à mão no contexto daquela missão. Além disso, estando na fronteira Moçambique – Malawi, ficava complicado encontrar um local para tirar fotos. No entanto, como estava em curso o período de cadastramento eleitoral do que seria a primeira eleição livre em Moçambique, havia um posto exatamente na fronteira. Os brasileiros foram até lá e convenceram os funcionários a tirar as fotos com aquelas antigas câmeras polaroides. Dessa forma, em poucos dias obtiveram o visto provisório, compraram todo o material necessário e retornaram à companhia, o que permitiu a finalização da montagem da base e a realização, em melhores condições, das missões recebidas[14].

A capacidade de adaptação, de relacionamento e a criatividade brasileira não estão presentes apenas em operações militares propriamente ditas, mas em situações simples que, se não forem resolvidas, podem acabar causando transtornos durante uma operação.

Em Moçambique, a companhia brasileira ficou instalada em um local onde havia uma grande ruína de um antigo engenho sem telhado. Precisava-se de uma estrutura metálica para que se pudesse colocar um teto naquele local, visando a sua utilização como refeitório. No entanto, a carência desse tipo de material na pequena cidade de Mocuba dificultava

[14] CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes. Entrevista por meio eletrônico em 15 fev. 2007.

o aproveitamento daquela instalação. Durante os primeiros contatos com pessoas da cidade, soube-se da existência de um antigo depósito abandonado da estrada de ferro local, praticamente desativada desde o início da guerra, em 1975, que possuía ainda alguns trilhos guardados. Naturalmente, com o "jeitinho brasileiro" foi realizado um contato com o responsável por aquela velha instalação, que cedeu os trilhos suficientes para construir o teto do refeitório, o varandão de recreação para a tropa, as guaritas, a cancela do corpo da guarda, a rampa de lavagem de viaturas, entre outros[15].

Apesar de a maior presença brasileira nas operações de paz estar relacionada ao meio militar, a participação civil tem aumentado nos últimos anos. Inicialmente no Timor Leste, decorrente da língua portuguesa e da presença daquele país como observador, depois, como membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e, atualmente, no Haiti. No caso do Timor, um projeto brasileiro na área acadêmica como parte de medidas de construção da paz permite, também, a verificação de alguns atributos dos brasileiros, em especial, a criatividade.

Em 2003 foi elaborado o projeto "Universidades em Timor Leste", a partir de um entendimento de cooperação estabelecido entre o presidente Xanana Gusmão e o então governador de São Paulo Mário Covas, por meio da Universidade de São Paulo (USP). Dois anos antes a linguista Regina Helena Pires de Brito, da USP, esteve no Timor avaliando o uso da língua portuguesa no país. Percebeu, então, que a maioria dos que conheciam o idioma sentiam dificuldade de se expressar nele. No entanto, se sentiam menos inibidos quando cantavam trechos de músicas brasileiras que conheciam. Dessa forma, o objetivo principal do projeto foi sensibilizar a população timorense para a comunicação em língua portuguesa, que aconteceria, primordialmente, por meio de práticas de dança popular e cultura brasileira, e contou com o apoio do governo e da Universidade Nacional de Timor Leste. O projeto evoluiu e acabou por envolver outras duas instituições de ensino superior: a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e a Universidade Presbiteriana Mackenzie. Essas instituições selecionaram e capacitaram 18 alunos que ministrariam as aulas de dança e cultura brasileiras[16].

O sucesso do projeto fez com que os alunos brasileiros acabassem por se tornar monitores de mais ou menos 600 timorenses, dentre eles crianças, jovens e adultos. Além do público-alvo mencionado,

[15] FREITAS, Franklimberg Ribeiro de. Entrevista por meio eletrônico em 27 jan. 2007.

[16] Dados sobre o Projeto Universidades em Timor Leste fornecidos pela professora Regina Helena Pires de Brito, da Universidade de São Paulo, em entrevista realizada em 23 abr. 2007.

beneficiaram-se dessa iniciativa: as crianças que frequentavam a Escola Duque de Caxias, reconstruída por soldados brasileiros, onde o curso se tornou uma disciplina fixa (Expressão Artística); o quartel das Forças Armadas do Timor Leste, cujo público tinha maior interesse nas músicas da velha-guarda; e também os funcionários de diversos ministérios e os professores universitários do país.

Grande parte do sucesso se deveu a dois fatores principais. Primeiramente, o projeto foi construído bilateralmente e contou com a ampla cooperação entre as universidades brasileiras e timorenses, permitindo que a iniciativa não fosse encarada, naquele país, como uma imposição cultural ou uma forma de aculturação. Em segundo lugar, o fato de os universitários brasileiros serem monitores de jovens como eles fez com que o projeto contasse com uma horizontalidade e informalidade muito bem-vindas. Por envolver pessoas de culturas diferentes, com mais ou menos a mesma idade, em algo lúdico como a música e a dança, o projeto conseguiu que os timorenses tivessem menos medo de errar. O resultado foi não só a desejada capacitação linguística para os timorenses, mas também a convivência e a troca de experiências – benéficas para todos os lados. Podemos dizer que algumas características típicas dos brasileiros contribuíram para o sucesso de suas missões no Timor. No caso de "Universidades em Timor Leste", a flexibilidade, a informalidade, a bilateralidade e a horizontalidade foram fatores-chave para que o projeto alcançasse o êxito obtido.

Esse último atributo, horizontalidade, se inter-relaciona com a solidariedade, a generosidade, o carinho para com os locais, e pode ser entendida como ver o outro como igual, não se colocar em um plano superior em razão das condições difíceis que normalmente se encontram as populações em regiões de conflito. No Timor Leste, os soldados brasileiros, apesar do trabalho diário árduo e das situações bastante adversas, em seus tempos vagos e por livre iniciativa, davam aulas de capoeira para a comunidade e promoviam atividades sociais, como rodas de samba, para a população local.

Em todas as operações de paz, há uma enorme quantidade de exemplos, dos mais simples – como mostrar a presença da ONU ou melhorar sua imagem – aos mais complexos – de como o bom relacionamento estabelecido entre os brasileiros e os civis locais auxilia nos resultados positivos alcançados.

Da mesma forma, é a boa vontade que permite que os contingentes cumpram missões que extrapolam suas atribuições, pois entendem que os outros setores são também importantes e, de uma maneira ou de outra,

auxiliarão a consecução das missões da tropa brasileira. Em Moçambique, o comandante da tropa brasileira foi consultado pelo comando da ONUMOZ sobre a possibilidade de dar apoio e alimentação a um grupo de 50 observadores internacionais durante a eleição presidencial que seria realizada em 23 de outubro de 1994. Esse apoio estava além das atribuições da tropa brasileira. No entanto, como a companhia tinha recebido mais algumas barracas com capacidade para dez pessoas cada, havia condições de disponibilizar novos alojamentos, já que a complementação da alimentação seria disponibilizada pela ONU. Certamente, em Mocuba, localizada na região central da província da Zambézia, o único local em condições de apoiar uma grande equipe de observadores internacionais era a base do Contingente Brasileiro . Seus integrantes – conscientes dessa circunstância e sabendo que o retorno ao Brasil seria antecipado caso a eleição fosse definida no primeiro turno – procuraram apoiar a ONUMOZ em todas as suas necessidades para que a eleição transcorresse sem problemas na província.

Com a proximidade do pleito, os pedidos de alojamento da ONUMOZ foram aumentando na mesma proporção em que aumentava a disposição brasileira de ajudar. Durante os dias da eleição presidencial, a base chegou a hospedar 105 observadores internacionais em locais preparados especificamente para esse fim.

Também além das missões previstas, o contingente recebeu um tanque inflável de combustível para abastecimento dos helicópteros da ONUMOZ que transportariam os observadores internacionais durante o pleito. Dois militares da companhia receberam instruções de como operar o posto de reabastecimento e executaram os abastecimentos de aeronaves durante a eleição na província da Zambézia[17].

Esse simples exemplo de prontidão e boa vontade em atender os pedidos e em colaborar para o sucesso do evento contribuiu, sem dúvida, para que as eleições fossem realizadas em um ambiente de absoluta segurança e tranquilidade, o que constituía uma grande preocupação para autoridades da ONUMOZ. Além disso, pode-se destacar, com o exemplo, outro atributo de extrema importância para o brasileiro: a flexibilidade, a rápida adaptação a situações novas, buscando soluções simples que permitam modificações no planejamento inicial de maneira clara e objetiva e que conduzem ao sucesso das ações.

Essa flexibilidade para modificar planejamentos ou buscar soluções novas para problemas de difícil solução tem sido um dos fatores que contribui para o sucesso das operações militares realizadas pelos contingentes brasileiros nas diversas missões de paz.

[17] FREITAS, Franklimberg Ribeiro de. Entrevista por meio eletrônico em 27 jan. 2007

Além disso, há o entendimento que a decisão da participação em uma missão de paz é política e está relacionada com a política externa do país. Entretanto, para os *peacekeepers*, o foco deve estar no cumprimento das missões atribuídas. Apresenta-se, portanto, uma forte determinação para cumprir a missão, aliada à capacidade de encontrar soluções para os problemas que se apresentam.

Esses preceitos permitiram que a tropa brasileira pacificasse dois bairros muito violentos no Haiti, Bel Air e Cité Militaire, e exercesse o controle da área mais difícil em termos de segurança, Cité Soléil.

Para que isso fosse possível, aliaram-se as características do nosso soldado com um planejamento minucioso e uma execução impecável das operações, incluindo o planejamento detalhado das operações ofensivas e do tipo de polícia, com exaustivos treinamentos para todas elas, tendo como base filmes e fotografias da região produzidos a partir do emprego de helicópteros e veículos aéreos não tripulados (VANT) em reconhecimentos[18].

Durante a execução houve a utilização combinada dos carros de combate nacionais do tipo Urutu com patrulhas a pé, o emprego dos meios de engenharia no apoio à mobilidade da tropa e à contramobilidade das forças opostas, e do helicóptero para auxiliar no comando e no controle das ações. O carro de som, irreverentemente batizado pela tropa brasileira de "carro da pamonha", foi altamente utilizado com mensagens para a população e para as forças adversas. Após a primeira fase, a tropa passou a realizar operações conjuntas com a Polícia Nacional do Haiti e a Polícia das Nações Unidas.

O controle das áreas problemáticas foi obtido através de sua saturação com intensa atividade de patrulhamento e execução de *check points* , tanto os tradicionais quanto os ditos itinerantes, e o estabelecimento dos chamados "pontos fortes", ou seja, locais ocupados por pelotões em áreas vitais, tanto permanentes quanto temporárias. Além disso, houve o estabelecimento de uma rede de informantes, com comunicação rápida para não se perder a oportunidade da informação e o emprego desses elementos junto com as patrulhas, protegidas pela blindagem dos carros de combate.

Apesar da ordem de agir com firmeza contra as gangues, o respeito às tradições e crendices do povo, o aprendizado e o uso de palavras básicas da língua *créole* faziam parte da orientação aos militares. Enquanto alguns contingentes realizavam apenas patrulhas com seus carros de combate de modo a proteger seus homens, os brasileiros, mesmo cientes do aumento do risco, realizavam também patrulhas a pé, havendo, inclusive, ordem

[18] SANTOS, Emilio Carlos Torres dos. Entrevista por meio eletrônico em 4 fev. 2007.

para cumprimentar as crianças em qualquer local e em qualquer situação, como uma maneira de conquistar o apoio popular; aconselhava-se também evitar o uso de óculos escuros para que a população pudesse ver os olhos dos soldados, o que inspira confiança[19].

Foi adotada a estratégia de ocupação progressiva que iniciou pelo controle de Bel Air, seguido por Cité Militaire e Cité Soléil, a maior favela da capital. Cada conquista era seguida pela criação de pontos fortes. Antes e após a tomada do controle havia a prestação de serviços básicos à população. O planejamento criterioso permitiu reduzir riscos de modo que não houve nenhuma morte de militar brasileiro nessas operações.

A maneira como as ações foram realizadas no Haiti permite desenvolvimento de uma doutrina de emprego extremamente útil em operações que envolvam a ocupação de áreas marcadas pela ausência de autoridades públicas.[20]

É interessante destacar que essa atuação junto às comunidades carentes que tem sido comum na atuação de tropas brasileiras nas diversas operações de paz é também uma aplicação da experiência que as Forças Armadas adquiriram ao longo de sua própria história por conta do que hoje se chama Ações Cívico-Sociais (ACISO) e que são executadas por todas as unidades militares, em qualquer região do Brasil em que se encontrem, nas mais diversas áreas como saúde, educação, cultura etc., mas sempre voltadas ao apoio às comunidades carentes.

A utilização dessas ações durante a manutenção de paz não almeja substituir as agências que têm essas missões específicas, mas usá-las para a conquista do apoio popular, fundamental para o sucesso de qualquer operação desse tipo.

Outro exemplo de profissionalismo vem das tropas de engenharia que se fizeram presentes em Angola e realizam importante trabalho no Haiti. Normalmente, esse tipo de tropa faz parte dos contingentes militares, sendo necessária tanto para o apoio às tropas quanto para o apoio à população. No caso do Haiti, o contingente brasileiro de engenharia executa missões em apoio às tropas, como recuperação de estradas para facilitar o deslocamento das tropas da missão; recuperação de pontes; desobstrução de ruas e becos, inclusive com retirada de lixo e carcaças de carros abandonados nas ruas; reforço de *check points*; construção de pontos fortes; proteção de guaritas; lançamento de arames sobre as instalações da Minustah; construção de instalações para a tropa e assistência técnica na manutenção de geradores. No entanto, executam, também, ações

[19] Ibidem.
[20] PEREIRA, Merval. O Haiti é aqui? A ocupação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 jun. 2007, p. 4.

de apoio à população, como perfuração de poços artesianos, serviços de terraplanagem, recuperação de estradas, ruas, escolas e orfanatos, assistência médica e atividades de recreação, dentre outras[21].

O sucesso militar na pacificação de áreas conturbadas no Haiti não teria sido possível se não houvesse a presença do quesito capacidade, tanto de planejamento quanto de execução, que se encontra presente em toda a participação do país nas operações de paz.

No Timor Leste, em um discurso à Assembleia Constituinte, em 10 de maio de 2002, sobre a UNTAET, Sérgio Vieira de Mello apresentou os três componentes da missão: apoio à administração pública, à segurança interna e ao cumprimento das leis e da segurança externa. O primeiro componente, dentre outras atividades, consistia em apoiar a condução de investigações e processos de crimes graves, proporcionando assistência para levar à justiça os responsáveis por tais crimes cometidos em 1999[22]. O segundo componente dizia respeito ao fornecimento contínuo de serviços policiais executivos e apoio ao desenvolvimento da Força Policial do Timor Leste, calculada para alcançar o efetivo de 2.830 pessoas até 2004[23]. O terceiro componente tinha dois objetivos. O primeiro era garantir a segurança externa através da Força de Paz da ONU e transferir essas responsabilidades às instituições do Timor Leste. Para isso, a Força de Paz e as Forças de Defesa de Timor Leste tiveram cadeias de comando separadas e um cronograma de transferência que foi debatido com o governo e executado posteriormente já na Unmiset. O segundo era a assistência ao desenvolvimento da segurança das fronteiras e estruturas políticas e de controle[24].

Durante a solenidade mais importante da UNMISET, a passagem de responsabilidade da defesa externa da missão da ONU para o governo local, a tropa brasileira foi o principal ator na área da segurança; e um oficial brasileiro, que exercia a função de chefe do serviço de Polícia[25], foi o encarregado do planejamento e responsável pela execução. À solenidade, compareceram diversas autoridades locais e estrangeiras e da ONU, e havia ameaça de interferência de grupos ligados às redes

[21] TEIXEIRA, Carlos Alberto Maciel; SILVA, Gladstone Themóteo M. B. A participação da engenharia militar brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. *Military Review*, Fort Leavenworth, tomo 87, n. 3, mai-jun 2007, pp. 32-38.

[22] Foram considerados graves os chamados crimes contra a humanidade, ou seja, homicídio, extermínio, transferência forçada de populações, prisão ilegal, tortura e estupro, praticados como parte do ataque generalizado ou sistemático contra a população civil timorense.

[23] Foi preparado um cronograma para transferência do comando da ONU para o governo do Timor Leste na base de distrito por distrito e que foi executado a partir de 2002.

[24] MELLO, Sérgio Vieira de. Apresentação à Assembleia Constituinte do Timor Leste em 15 de maio de 2002. In: MARCOVITCH, Jacques (org.) *Sérgio Vieira de Mello*: pensamento e memória. São Paulo: Saraiva/Edusp, 2004. pp. 115-129.

[25] Função similar a de um chefe de serviço de Polícia de um Comando Militar de Área do Exército Brasileiro. O trabalho era somente com os militares, e o contato com a Polícia Civil da ONU só acontecia nos casos de incidentes envolvendo os militares e civis da população local.

terroristas internacionais. No entanto, tudo transcorreu sem problemas, resultando em referência elogiosa do então Representante Especial do Secretário-Geral da ONU (RESG)[26].

O excelente preparo profissional e psicológico que tem marcado a presença brasileira nas missões de paz está logicamente relacionado com a bagagem adquirida nas escolas militares e no dia a dia das organizações militares. Tem relação, ainda, com a excelência do treinamento que as tropas recebem no Brasil antes de serem deslocadas para as regiões de operações. O nível desse treinamento realizado atualmente reflete o aprendizado colhido durante décadas de presença nas missões das organizações internacionais, aliado ao profissionalismo inato das Forças Armadas.

O processo desenvolvido nas Forças Armadas, especialmente no Exército, força com natural vocação para esse tipo de operações, resultou na criação, em 2005, do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz)[27], transformado em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) em junho de 2010.[28] O Centro realiza uma série de cursos e estágios de preparação para militares e civis que participarão de missões de paz.

Uma diplomacia voltada para a paz

Uma postura coerente com princípios que não se alteram na sua essência em decorrência de grupos que se alternam no poder ajuda o exercício da resolução de um conflito. A postura coerente molda uma determinada imagem de confiança.

Alguns exemplos históricos demonstram a habilidade brasileira em se apresentar como uma terceira parte isenta capaz de reunir partes em conflito e facilitar os entendimentos, seja participando diretamente das negociações como no caso do conflito Peru-Equador na década de 1990, no qual os engajamentos da diplomacia brasileira e do pessoal do presidente Fernando Henrique foram fundamentais para a assinatura do acordo de paz, seja apenas exercendo um papel de bons ofícios, como em 1909 ao permitir a reconciliação do Chile com os Estados Unidos na questão da firma Alsop & Cia., ou na questão de Letícia entre Peru e Colômbia em 1934.

---

[26] VIEIRA JR., Rolant. Entrevista por meio eletrônico em 22 fev. 2007.

[27] BRASIL. Exército Brasileiro. *Portaria n. 90 do Comandante do Exército*: cria o Centro de Instrução de Operações de Paz. Brasília, 23 fev. 2005.

[28] BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria n. 952-MD, de 15 de junho de 2010*. Alterou a denominação de Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

A diplomacia trabalha em prol dos interesses do Estado com o objetivo de manter a paz e permitir a coexistência com outros Estados. Quanto mais competente é a diplomacia, maiores dividendos serão obtidos pelo Estado e maior a sua capacidade de estimular práticas de tolerância e coexistência. A diplomacia brasileira é reconhecidamente competente, a ponto de o antigo chanceler alemão Helmut Kohl se referir ao país como uma "potência diplomática", o que permite ao Brasil manter uma tradição pacífica, sem ser pacifista.

Essa característica facilita a ação diplomática brasileira em mover comunidades afetadas pelos conflitos e motivadas pelo ódio e intolerância em direção à reconciliação. Esse processo tem relação com o que sentem e o que pensam essas comunidades, muitas vezes motivadas pela religião, cultura ou questões étnicas, que têm grande significado ou que são as causas da formação de conflitos e, consequentemente, terão grande significado na sua resolução.

A resolução de conflitos implica esforços para a construção de amizades entre grupos que se veem como inimigos ou, pelo menos, que consigam conviver com suas diferenças, levando à reconciliação e à reconstrução socioeconômica da região afetada. Nesse processo, avulta de importância a neutralidade como essencial para a construção da confiança, encorajando inimigos a se engajar nos processos de paz.

Uma diplomacia que se apresenta isenta em relação ao conflito, que se demonstra imparcial, que reflete uma imagem de neutralidade e consegue fazer com que as partes em conflito e as populações afetadas a percebam como tal, tem grandes chances de obter sucesso na aproximação das partes.

A diplomacia brasileira perfaz essas características, inserindo nesse contexto não apenas os diplomatas propriamente ditos, mas militares e policiais que participem de uma operação de paz, os quais, nesse caso, são agentes da diplomacia brasileira.

Na maior parte dos conflitos, há o engajamento das grandes potências, seja individualmente, seja em grupos formados para envidar esforços que conduzam ao cessar das hostilidades. No entanto, muitas vezes os representantes desses Estados já iniciam as negociações enfrentando sérias barreiras que dizem respeito, principalmente, à visão negativa que as partes envolvidas têm desses países, normalmente ligadas a um passado de intervenções e interesses particulares travestidos de boas intenções.

Assim, em vários deles, talvez, a condução da negociação, seja no caso de conflito armado já deflagrado, seja na gerência de uma crise ou na prevenção do conflito, por agentes de Estados percebidos como realmente neutros e imparciais e sem interesses na região, facilita o processo de gerência ou resolução do conflito.

Estaria aí, então, outra grande colaboração brasileira. Mesmo no entorno sul-americano, onde talvez pudesse haver incertezas quanto às reais intenções brasileiras, há condições, como já foram registradas em situações passadas, de utilizar a diplomacia em prol da resolução do conflito. Quiçá em outras regiões do planeta, em especial naquelas em que, por algum motivo, haja uma ligação maior com o Brasil (como a similaridade linguística nos caso de Angola, Moçambique e Timor Leste), teríamos grandes chances de atuar como protagonistas em processos de paz. Logicamente, esse exercício depende dos interesses do próprio Estado em se engajar ou não nos conflitos, em ter uma presença mais atuante ou não no sistema internacional.

Não estamos afirmando que deveríamos engajar-nos na maior parte dos conflitos existentes ou por se conformarem no mundo. A ideia principal é que, pelas características de nossa diplomacia, pelo respeito que ela conquistou, pela credibilidade que transmite aos demais Estados e pela visão de neutralidade que a maior parte dos Estados têm do Brasil, há grandes chances de sucesso na atuação de seus agentes em gerenciamentos e resoluções de conflitos.

Os métodos utilizados nos processos de paz trazem implícita uma série de valores e práticas que estimula a construção da amizade e que é perfeitamente conhecida pela comunidade internacional. Esses valores, que caracterizam a facilidade que o brasileiro tem de fazer e manter amizades, são fruto da coerência da diplomacia e da postura dos representantes do país nas dezenas de operações de paz de que participamos, o que promove o contato, a aproximação. A própria versatilidade e adaptabilidade do brasileiro permitem que se encontrem meios adequados, inovando ou utilizando métodos clássicos, mas os ajustando continuamente de acordo com as mudanças das circunstâncias e oportunidades que surgirem durante o processo.

Tal versatilidade e adaptabilidade se tornam mais importantes quando as operações ocorrem em conflitos nos quais questões religiosas e/ou culturais atuam como fatores estimulantes e motivadores do próprio conflito ou de sua manutenção, fazendo com que, normalmente, os envolvidos tendam a resistir a compromissos racionais de um estado de paz. Nesses casos, a multireligiosidade e a multiculturalidade do Brasil podem auxiliar na condução do processo, atuando como ponte no estabelecimento da comunicação direta entre os grupos adversários.

Além disso, a exemplo do que ocorreu em países de língua portuguesa e ocorre atualmente no Haiti, a utilização de projetos sociais brasileiros para ajudar a diminuir a situação de pobreza e provocar mudanças sociais será extremamente bem-vinda.

Participação em operações de paz é decisão política e está estritamente relacionada com os interesses do país no plano internacional. Normalmente, uma maior participação reflete vontade política e ativismo na condução da política externa pelo governo, e demonstra postura de país grande e crença na capacidade de *policy-maker*.

Nesse contexto, o amistoso da seleção brasileira de futebol no Haiti representou um "gol de placa" da política externa brasileira em uma demonstração de como uma iniciativa não militar, utilizando uma imagem agregadora, no caso, da seleção brasileira, pode colaborar com uma missão de paz. As imagens da calorosa recepção do povo haitiano aos nossos jogadores, percorrendo as ruas de Porto Príncipe nos carros blindados brasileiros, a serviço da ONU, ganharam o mundo através da mídia internacional e demonstraram como um gesto simples pode se transformar em um poderoso instrumento a favor da paz.

Logicamente, não foram simples os planejamentos e a execução de todos os procedimentos que se fizeram necessários para a realização do evento com a segurança requerida. Também nesse sentido o Brasil, por meio do Itamaraty e dos militares que comandam as tropas da ONU naquele país, deu mostras de competência ao garantir a segurança física dos envolvidos e a realização da partida sem incidentes.

Os que lidam com a questão das operações de paz bem sabem da importância do apoio da população para seu sucesso. Seja na manutenção da paz (*peace-keeping*), na imposição da paz (*peace-enforcement*) e, principalmente, nas ações de consolidação da paz (*peace-building*), a fim de evitar o ressurgimento das controvérsias, a atividade de comunicação social, nela inseridas as relações públicas, o *marketing* institucional e as operações psicológicas, esse apoio é fundamental.

Qualquer que seja o tipo de operação ou o local em que ela se desenvolve, a ONU mobiliza equipes especializadas para desenvolver extenso programa de ações com vista a obter o apoio da população da área. Diversos componentes das forças de paz – observadores militares, policiais, tropa armada e funcionários civis – auxiliam na obtenção de dados sobre a população local e seu sentimento em relação às atividades da organização, os quais servem de base para o desenvolvimento de novas ações ou o redirecionamento das que já estejam em andamento.

O amistoso da seleção, talvez, tenha obtido um resultado mais eficaz que várias ações psicológicas a um custo muito menor. Como os haitianos veneram nosso futebol, a realização do evento atuou como facilitador da aproximação das tropas brasileiras com a população civil do país e, por conseguinte, de todos os componentes da ONU.

Um evento dessa natureza serve ainda para chamar a atenção para o conflito e os esforços internacionais, podendo, inclusive, facilitar a obtenção de recursos para desenvolvimento de projetos de construção da paz.

A disposição de realizar o amistoso, a par dos perigos que se colocavam em decorrência da situação do país naquele momento, foi mais uma demonstração da coerência entre os princípios fundamentais que regem nossas relações internacionais, expressos na Constituição Federal: defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, autodeterminação dos povos, prevalência dos direitos humanos e não intervenção e a sua aplicação prática.

Em tempos de intransigência política e aplicação do poder militar em prol de interesses nacionais, a par dos interesses coletivos, com as grandes potências utilizando seus arsenais bélicos para a realização de guerras em algumas partes do mundo sob o argumento de que elas seriam necessárias à paz, o Brasil mostrou como utilizar meios pacíficos em prol do mesmo objetivo.

A presença do presidente do Brasil, prestigiando o evento, e das tropas brasileiras que se encontram no Haiti reforçou a fé em nossa capacidade de trabalhar em conjunto pela estabilidade e a prosperidade de todos os povos, e a imagem do país como um membro atuante da sociedade internacional em favor da paz. Dessa forma, o evento pode ser colocado como um dos grandes exemplos da contribuição brasileira para os empreendimentos pela paz das organizações internacionais.

Conclusão

Um artigo publicado no jornal *Estado de S. Paulo*, em maio de 2007, sobre a operação de paz da ONU no Haiti, ressaltou, com muita propriedade, a "maneira brasileira de pacificar". Reproduzimos um trecho do artigo com referência à operação planejada pelo comando brasileiro da MINUSTAH e executada por tropas da ONU (incluindo as brasileiras), em conjunto com a polícia haitiana em fevereiro de 2007. Foi uma ação que conseguiu pacificar o bairro de Cité Soléil (de 300 mil habitantes), considerado pela ONU o mais violento do país. Anteriormente, o Brasil já havia realizado operações semelhantes em outros bairros violentos. Apesar da energia necessária para essas ações, os brasileiros contam com a simpatia do povo haitiano.

> Em Fort Dimanche e Waff Jeremie, a miséria e a desolação da capital haitiana lembram cenas da África exibidas nos cinemas. Em meio ao caos, os militares brasileiros jogam dominó, distribuem cachorro-quente e fazem a festa com a criançada, vestidos de robô "Jauru Cop" e de jacaré "Panta", símbolos da tropa. O diferencial é que, nos olhos sofridos dos haitianos, há uma alegria e um sinal de esperança tão grandes quanto o carinho de quem está realmente pensando em ajudar. É a tática de conquistar corações e mentes. Esse é o segredo do "modelo brasileiro de pacificação", segundo o general Augusto Heleno Ribeiro, o primeiro brasileiro a pisar no Haiti em 2004. Desde que os militares brasileiros chegaram a Porto Príncipe, foram responsáveis pela prisão e expulsão de gangues dos locais mais violentos como Bel Air, Cite Militaire e Cite Soleil. "Já me chamaram aos Estados Unidos dezenas de vezes para dar palestras para explicar como o Brasil consegue acabar com a violência e conquistar a população no Haiti. Os americanos querem saber a receita do sucesso para poder aplicar no Iraque. Eu digo que o segredo é respeito e carinho. O segredo é ser brasileiro", diz o general Heleno.
>
> Os brasileiros, diferentemente de tropas de mais de 20 outros países que compõem a Minustah, apresentam-se como amigos e acessíveis às crianças e aos haitianos, explica o coronel Barroso Magno e os haitianos concordam. O líder comunitário Romeu René, 52 anos, explica que há dois tipos de pessoas no Haiti, "as que querem matar e as que querem viver". Segundo ele, os brasileiros conseguiram unir a população, não só combatendo o crime, mas distribuindo ajuda e dando carinho e atenção. "Eles são diferentes dos outros. Eu sinto que eles entendem nossos corações. Eles querem a paz para o país". Entre as ações humanitárias realizadas pelos militares brasileiros estão a distribuição de *kits* escolares, água, alimentação, a perfuração de poços artesianos, asfaltamento de ruas e atendimento médico e odontológico gratuito. Na base General Bacellar, sede das tropas, 34 crianças de quatro a 18 anos estudam línguas e informática e têm atividades esportivas[29].

Há um conjunto de valores, estilos e formas de pensar característico do povo brasileiro que são externadas quando da participação em missões de paz. Há, ainda, uma série de atributos presentes na pessoa do brasileiro que, aliada a princípios e habilidades, é utilizada em ações práticas durante missões de paz, constituindo uma maneira peculiar de gerenciar ou de resolver conflitos, que batizamos de "cultura brasileira de manter a paz". Essa "cultura" tem relação com a experiência acumulada em mais de meio século de participações em operações de paz da ONU. No entanto, tem relação também e, sobretudo, com o nosso modo de vida e de pensamento, com os valores, estilos e formas de pensar desse grupo social brasileiro.

[29] STOCHERO, Tahiane. Na "cozinha do inferno" brasileiro comanda a festa. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 9 mai. 2007, p. C4.

No entanto, essa "cultura" não se conformou a partir da participação do país nas missões de paz. É algo inerente ao povo brasileiro. A participação dos pracinhas na Segunda Guerra Mundial, não abordada no presente artigo por não fazer parte do seu objeto, deixou uma variedade de exemplos dessa maneira peculiar de fazer a guerra pensando na paz. No território por onde a Força Expedicionária Brasileira (FEB) atuou, pode-se encontrar relatos sobre a relação de afeto e carinho entre brasileiros e a população local. Alguns italianos, crianças durante a guerra, fazem questão de homenagear os brasileiros todo ano, como retribuição pela maneira peculiar como foram tratados por nossa tropa nos idos de 1944 e 1945. Há, também, vários relatos sobre o reconhecimento dos alemães pela maneira profissional como foram tratados pelos brasileiros na situação de prisioneiros de guerra.

Os exemplos apresentados no texto reforçam a ideia da existência de uma "cultura" brasileira que se mostra presente nas missões de paz que o país participa e que chama a atenção de outros países que procuram aprender com esse "jeito brasileiro de manter a paz".

Referências bibliográficas

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Portaria n. 90*: cria o Centro de Instrução de Operações de Paz. Brasília, 23 fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n. 952-MD de 15 de junho de 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício. *Concertação múltipla*: inserção internacional de segurança do Brasil**.** Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002.

_____. *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo, Hucitec/FKA, 2004.

_____. *Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T. da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília, Instituto Rio Branco/Funag, 1999.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas***.** Rio de Janeiro: LTC, 1989. Jesusic, 2004.

MARCOVITCH, Jacques (org.). *Sérgio Vieira de Mello*: pensamento e memória. São Paulo: Saraiva/Edusp, 2004.

OPERAÇÃO Angola: ensinamentos. *Revista Verde Oliva*, Brasília: CComSEX, a. XXV, n. 155, mai./jun. 1997, pp. 4-5.

OPERAÇÃO Angola. *Revista Verde Oliva*, Brasília: CComSEx, a. XXIV, n. 152, nov./dez. 1996, pp. 56-61.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko>.

ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura***.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

PEREIRA, Merval. "O Haiti é aqui? A ocupação". *O Globo.* Rio de Janeiro, 9 jun. 2007, p. 4.

STOCHERO, Tahiane. Na "cozinha do inferno" brasileiro comanda a festa. *O Estado de S. Paulo***,** 9 mai. 2007, p. C4.

TEIXEIRA, Carlos Alberto Maciel; SILVA, Gladstone Themóteo M. B. "A participação da engenharia militar brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti". *Military Review***,** tomo 87, n. 3. Fort Leavenworth: mai./jun. 2007, pp. 32-38.

WALLENSTEEN, Peter. *Understanding conflict resolution*: war, peace and the global system. Londres: Sage Publications, 2002.

Entrevistas

BERALDO, General João Tranquillo. General de Brigada do Exército. Subchefe do Grupo de Observadores Militares da ONU no Timor Leste. Entrevista por meio eletrônico em 26 jul. 2007.

BRITO, Regina Helena Pires de. Professora da USP. Coordenadora do Programa Universidades no Timor Leste. Entrevista concedida em 23 abr. 2007.

CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes (Tenente-Coronel do Exército, membro do Estado-Maior do Contingente Brasileiro em Moçambique). Entrevista por meio eletrônico em 15 fev. 2007.

FREITAS, Franklimberg Ribeiro de (General de Brigada do Exército, comandante do Contingente Brasileiro em Moçambique). Entrevista por meio eletrônico em 27 jan. 2007.

LUNA, Heimo André S. Guimarães de (Coronel do Exército, comandante do contingente brasileiros no Timor Leste). Entrevista por meio eletrônico em 8 fev. 2007.

MARTINS FILHO, Elias Rodrigues (Coronel do Exército, membro do Estado-Maior do componente militar da UNAVEM III). Entrevista por meio eletrônico em 1º nov. 2007.

MIRANDA, André Luis Novaes (Coronel do Exército, comandante do Batalhão Brasileiro no Haiti). Entrevista por meio eletrônico em 2 out. 2007.

ROZAS, Rogério (Coronel do Exército, observador militar da ONU no Timor Leste). Entrevista por meio eletrônico em 11 fev. 2007.

SANTOS, Emilio Carlos Torres dos. (General de Brigada do Exército (*in memorian*), Subcomandante do Batalhão Brasileiro no Haiti). Entrevista por meio eletrônico em 4 fev. 2007.

VIEIRA JR., Rolant (Coronel do Exército, chefe do serviço de Polícia da ONU no Timor Leste). Entrevista por meio eletrônico em 22 fev. 2007.

WANDERLEY, Rossini de Oliveira. (Coronel do Exército, oficial de ligação da ONU no Timor Leste). Entrevista por meio eletrônico em 11 fev. 2007.

O Direito Internacional e a posição diplomática brasileira para a paz

Leonardo Nemer Caldeira Brant[1]
Júlia Soares Amaral[2]
Lucas Moreira Alcici[3]

I. Da natureza normativa da defesa da paz

Neste capítulo, serão analisados os dispositivos constitucionais de defesa da paz, tidos como princípios norteadores do Brasil em suas relações internacionais e a força normativa que estes apresentam no sistema jurídico brasileiro (a). Em um segundo momento, será abordado o controle constitucional realizado pelas Cortes Superiores Domésticas, bem como as competências privativas do Congresso Nacional e do presidente da República (b).

a) Da natureza normativa constitucional da defesa da paz

O compromisso para com a paz sempre foi princípio norteador posto pelo sistema constitucional brasileiro. De fato, já na Constituição de 1824, o artigo 102, inciso IX, determinava ser atribuição do imperador, como chefe do executivo, declarar guerra e fazer a paz. Na Constituição de 1891, o artigo 34, somado ao artigo 48, dispunha sobre a competência exclusiva

[1] Doutor em Direito Internacional pela *Université Paris X*. Tese laureada com o *Prix du Ministère de la Recherche.* Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da UFMG e da PUC-Minas. Ex-jurista adjunto da Corte Internacional de Justiça de Haia. Professor convidado do *Institut des Hautes Études Internationales de la Université Panthéon-Assas Paris* e da *Université Caen Basse-Normandie*, França. *Visiting Fellow* do *Lauterpacht Centre of International Law*, Cambridge University. Diretor presidente do Centro de Direito Internacional (Cedin).
[2] Membro do Centro de Direito Internacional (Cedin).
[3] Membro do Centro de Direito Internacional (Cedin).

do Congresso Nacional para autorizar o governo a declarar guerra e a celebrar a paz. A Constituição de 1934 também determinava a competência do Poder Legislativo para autorizar o presidente da República a negociar a paz, nos termos de seus artigos 40 e 56, parágrafo 10. Na Constituição de 1937, há algumas inovações, como a preocupação com a preservação e defesa da paz expressa no preâmbulo e a competência privativa da União em declarar a guerra e fazer a paz, expressa em seu artigo 15. O artigo 74 dispunha sobre a competência privativa do presidente da República em fazer a paz, sendo esta referendada pelo Poder Legislativo. Em razão das especificidades do cenário político da época, o artigo 166 trata da defesa do Estado. A Constituição de 1946 traz uma importante inovação, que poderá ser observada na leitura do artigo 4º, que é a proibição expressa do Brasil de se empenhar em guerra de conquista, além de afirmar que o Estado brasileiro só recorreria à guerra se não fosse possível a resolução pacífica dos conflitos. As demais disposições sobre competência eram as mesmas das Constituições anteriores. A União era competente para declarar guerra e celebrar a paz, o Congresso Nacional era competente para autorizar o presidente a declarar guerra e fazer a paz, enquanto este era competente para fazer a paz. Na Constituição de 1967, a vedação à guerra de conquista é expressa no parágrafo único do artigo 7º. As demais competências continuaram as mesmas, sem nenhuma inovação, assim como na Constituição de 1969.

Na Constituição de 1988, já no Preâmbulo, que evidentemente deve ser considerado como parte formal e material integrante do texto constitucional[4], faz-se menção à "solução pacífica das controvérsias" nas relações internacionais do país[5]. Tem-se aqui, portanto, o reconhecimento evidente e preliminar de que tal princípio abrange não apenas as relações com Estados, mas igualmente com organismos internacionais e comunitários, consistindo em uma orientação, um compromisso jurídico e político para o legislador futuro, guiando a produção normativa vindoura, bem como o comportamento dos agentes públicos[6].

No mesmo sentido, observa-se o reconhecimento constitucional do princípio da defesa da paz como compromisso norteador do direito brasileiro. Tal fato é revelado pela inclusão do artigo 4º da Constituição de 1988,

[4] SILVA, J. A. da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed. 2009.

[5] "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte." BRASIL. Preâmbulo. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

[6] Araújo, *Dos preâmbulos nas constituições*, pp. 114-115.

que enumera os princípios ordenadores das relações internacionais e reafirma, em seus incisos VII e VIII, o compromisso brasileiro com a solução pacífica dos conflitos e com a defesa da paz[7].

Observa-se, contudo, que, além da referência direta à paz, tais princípios devem ser vistos de forma complementar. Cada alínea indicativa das regras que orientam o Brasil nas suas relações exteriores traz, nesse sentido, direta ou indiretamente, um foco de atuação pacifista. Tal relação é evidente. A "independência nacional" reafirma o compromisso com a paz ao delimitar que o Estado não acatará regras que não sejam voluntariamente aceitas. A "prevalência dos direitos humanos" ocorre exaltando no plano constitucional os direitos fundamentais da pessoa humana. A "autodeterminação dos povos" e o princípio da "não intervenção" estão intimamente ligados à defesa da paz na medida em que retratam o direito de uma nação de escolher seu próprio governo[8], e de estabelecer livremente seu *status* político, econômico e cultural sem que haja qualquer tipo de intervenção alheia[9]. A "igualdade entre os Estados", princípio que motivou o famoso discurso de Rui Barbosa na Conferência de Paz de Haia, em 1907, significa a aceitação da paz na medida do reconhecimento dos mesmos direitos destinados aos outros membros da ordem internacional. A "defesa da paz" e da "solução pacífica dos conflitos se configura como a ausência de qualquer combate armado e consiste no reconhecimento do principio da interdição do uso da força", conforme previsto no artigo 2.3 e 2.4 da Carta das Nações Unidas. O "repúdio ao terrorismo e ao racismo" representa a paz como a rejeição a essas práticas consideradas desumanas. A "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade" implica a atuação harmônica e o desenvolvimento objetivando o fim dos conflitos. Finalmente, a "concessão de asilo político", que abrange tanto o *asilo diplomático* quanto o *asilo territorial*, percebe a paz como um direito fundamental do homem, consoante com o disposto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem[10].

A questão relativa à defesa da paz como princípio constitucional parece, portanto, evidente e de fácil comprovação. Contudo, deve-se questionar de fato qual é o papel dos princípios dentro da ordem normativa constitucional. Em outras palavras, qual a força normativa dos princípios na

[7] De fato, segundo o artigo 4º da CF: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político".

[8] Oliveiros L. Litrento, *O princípio da autodeterminação dos povos*, p. 80.

[9] Celso D. de Albuquerque Mello lembra que o princípio da não intervenção protege contra a dominação das grandes potências.

[10] J. A. da Silva, op.cit.

ordem constitucional brasileira? A pergunta não é desprovida de interesse. Considerando o sistema jurídico como uma ordem global harmônica dotada de subsistemas que complementam e densificam a ordem inicial, verifica-se que os princípios, como normas, desempenham a função de dar fundamento material e formal aos subprincípios e demais regras integrantes dos sistemas normativos[11]. Especificamente, na Constituição, os princípios integram os postos mais altos da escala normativa. Eles são igualmente normas, mas servem de critérios para avaliação de todos os conteúdos constitucionais. Eles inspiram a construção de regras menos gerais que tendem a complementar o padrão por eles estipulados[12].

Desse modo, observa-se que, evidentemente, os princípios estabelecidos no artigo 4º são plenamente eficazes e obrigatórios, devendo ser destacada sua função ordenadora e de critério de interpretação, a qual proporciona coerência geral ao sistema. De maneira ampla, tal artigo sistematiza a conduta brasileira nas relações exteriores, estabelecendo padrões de comportamento que denotam confiabilidade e segurança quanto à atuação externa do país. Com efeito, a paz deixa de ser apenas um conceito filosófico abstrato e passa a ter significado e dimensão jurídicas. Isso representa a escolha constitucional pela "força do direito" em detrimento do "direito da força".

A fim de se complementar a orientação consignada no artigo 4º, outros artigos da Constituição Federal (CF) reforçam o comprometimento do país para com a paz, esclarecendo as competências decorrentes de tal orientação. Nesse sentido, o artigo 5º, parágrafo 2º, exalta que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil faça parte. Isto significa que um tratado internacional pode perfeitamente complementar o rol de garantias individuais estabelecidas como instrumento de manutenção da paz.

No mesmo sentido, no artigo 49, II, é delimitado como competência exclusiva do Congresso Nacional "autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar", matéria que é reafirmada no artigo 84, XX[13]. Vale ressaltar, porém, que a declaração de guerra deve respeitar o previsto no artigo 84, XIX, sendo legítimos apenas os casos em que tenha ocorrido agressão estrangeira, uma vez que o país

[11] Ruy Samuel Espíndola, *Conceito de princípios constitucionais*, pp. 75-76.
[12] BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*: temas políticos e constitucionais da atualidade. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. 310p.
[13] Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: XX – celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

afirma, desde suas constituições anteriores, que não se empenhará em guerra de conquista.

Tais competências de "declarar a guerra e celebrar a paz" estão previstas também no artigo 21 como competência da União, o que não contradiz o abordado pelo artigo 49, uma vez que o presidente da República, na qualidade de chefe de Estado, é a autoridade que exerce tal competência, não obstante estar sujeito à autorização do Congresso Nacional, uma vez que se trata de atos de soberania nacional[14]. A autorização, em via de regra, deve ser anterior à declaração, porém excepcionalmente nos casos em que a agressão estrangeira[15] ocorrer no período de recesso parlamentar, é permitido que a declaração ocorra sem a autorização legislativa; contudo, a ação permanece sujeita ao referendo congressual[16].

A promoção da paz é ainda tratada na Constituição Federal como competência do Conselho de Defesa Nacional[17], órgão de consulta do presidente da República em assuntos de segurança nacional, política externa e estratégia de defesa. Assim, conforme previsto no artigo 91, parágrafo 1º: "Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I – opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição"[18].

Conclui-se, portanto, que a manutenção da paz e a solução pacífica de controvérsias internacionais são princípios estruturantes notoriamente tratados e consolidados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo expressos o comprometimento e a atuação do país para sua ampla realização.

---

[14] Tal matéria foi objeto de Mandado de Segurança, MS 24085/DF em 29/10/2009, em que foram parte o advogado-geral da União, o presidente da República e o ministro de Estado das Relações Exteriores. De fato, tratava-se de "mandado de segurança, impetrado por Luiz Eduardo Greenhalgh e outros, em face de ato praticado pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, que teria autorizado o funcionamento de escritório do Serviço Secreto dos Estados Unidos da América em território brasileiro. Segundo alegam os impetrantes, é da competência do Congresso Nacional o poder de autorizar a permanência ou trânsito em território nacional de forças estrangeiras, conforme determina o artigo 49, inciso II, da Constituição Federal. Afirmam ser nula a autorização concedida pelas autoridades apontadas como coatoras, em razão de sua incompetência para a prática do ato, bem como pelos dispositivos legais vigentes (artigo 84, inciso XXII e parágrafo único, da CF; Lei Complementar 90, de 1º de outubro de 1997). Narram que, por entenderem configurado crime de responsabilidade os atos praticados pelas autoridades impetradas, contra elas ofereceram denúncia junto à Câmara dos Deputados, nos termos da Lei 1.079/97. Requerem, liminarmente, suspensão dos efeitos da autorização concedida e, no mérito, a declaração de nulidade do ato". O presidente da República encaminhou informações elaboradas pela Advocacia-Geral da União (fls. 40/92). O ministro de Estado das Relações Exteriores prestou informações (fls. 43/64). A liminar foi indeferida pelo então relator, min. Sydney Sanches. Brasília, 29 de outubro de 2009. Ministro Cezar Peluso, relator.

[15] Adotado em Nova Iorque em 03 de dezembro de 1973, o conceito de agressão foi objeto da Resolução 3.314 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas na qual é definido como "o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou em qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas". Bruno Simma, *The Charter of The United Nations, a comentary, second edition, volume* 1.

[16] J. A. da Silva, op.cit., p. 404.

[17] A Lei n. 8.183 – de 11 de abril de 1991 – DOU de 12/04/1991 – alterada pela Medida Provisória n. 2216-37, de 2001 – dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional, órgão criado em 29 de novembro de 1927 pelo presidente Washington Luís.

[18] Alterado pela Emenda Constitucional n. 23, de 2 de setembro de 1999.

b) Do controle constitucional da atuação do Brasil na defesa da paz

Estabelecida como princípio constitucional brasileiro de observância obrigatória, a defesa da paz é assegurada internamente de acordo com os artigos 102, 105 e 109 da Constituição Federal.

O artigo 102 trata das competências do Supremo Tribunal Federal, o qual, no papel de guardião da Constituição, deve processar e julgar, originariamente [...] o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território. Cabe também ao Supremo Tribunal Federal julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida "declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal" (art. 102, III, "b"). Tal competência veio a ser recentemente indagada na reclamação (Rcl 10920) ajuizada pelo governo do Paraguai contra decisões judiciais que beneficiaram o município de Foz do Iguaçu, no Paraná. Nesta ocasião o ministro Celso de Mello, ponderou que não há previsão no artigo 102, I, "e", da Constituição Federal quanto à competência para julgar o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e município brasileiro, mas somente contra a União, Estado, Distrito Federal ou território. Segundo o ministro Celso de Mello, no caso de disputa judicial entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e município brasileiro, a competência para julgar cabe à Justiça Federal de primeira instância, conforme estabelece o artigo 109, inciso II, da Constituição Federal. Ao lembrar jurisprudência da Corte, o ministro afirmou que "o Supremo Tribunal Federal tem advertido não se incluir, em sua competência, o poder para julgar, em sede originária, litígios que, envolvendo municípios, não se ajustarem à previsão constante do artigo 102, I, 'e', da Constituição".

De fato, segundo o artigo 109 da CF, compete aos juízes federais processar e julgar: II – as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País; III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional[19];V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente.

Do mesmo modo, sob a forma de recurso ordinário as causas em que são partes Estados estrangeiros ou organismos internacionais, de um

[19] No Processo AG 40971 SC 2009.04.00.040971-9, foi decidido o não recurso ao disposto no artigo 109, III, da Constituição Federal, pela aplicabilidade da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo ou Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Navios. Neste caso, argumentou-se que a causa não está fundada em Tratado da União. Relator: Sérgio Renato Tejada Garcia.

lado, e os Municípios ou pessoas residentes ou domiciliadas no Brasil, do outro, são de competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme consagra o artigo 105 da Constituição. Nesse sentido, o artigo 105 da CF determina que compete ao Superior Tribunal de Justiça[20]:

> II – julgar, em recurso ordinário:
> a. as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;
> III – julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:
> a. contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência[21].

Desse modo, conclui-se que a paz é, portanto, vislumbrada constitucionalmente e que agir de forma contrária à sua defesa implicaria ato inconstitucional. Tal controle é garantido pelo poder judiciário que recebe da própria Constituição sua competência de agir e de indicar a inconstitucionalidade do ato.

II. Da natureza internacional da defesa da paz

Previsto constitucionalmente, o princípio da defesa da paz, que orienta a atuação diplomática brasileira, encontra igual respaldo no direito internacional. O seu fundamento se assenta no conceito que determina a interdição do uso da força nas relações internacionais e, portanto, a obrigação legal de se buscar uma solução pacífica em caso de controvérsia. A análise da evolução de tal conceito serve, assim, de guia para a percepção da arquitetura jurídica internacional em matéria de manutenção da paz, sabendo que tal sistema normativo regerá as relações do Brasil com seus pares na perspectiva internacional.

De fato, no momento da criação dos Estados-nações, e mesmo até o final do século XIX, a guerra, como forma de solução de conflitos, constituía um atributo inerente à noção de soberania, ou seja, um mero fato alheio, portanto, ao universo do direito. Na realidade, as relações

[20] No Processo AC 626 SP 2003.61.05.000626-7, verificou-se que: nas causas em que forem partes Estado estrangeiro e pessoa residente ou domiciliada no país, a competência revisora compete ao Superior Tribunal de Justiça, a teor do disposto no artigo 105, II, "c" da Constituição Federal.

[21] Importante ressaltar que a norma contrariada ou declarada revogada pode ser material, processual ou, inclusive, regulamentar.

entre os Estados eram, na sua origem, fundadas em relações de força, e o próprio direito internacional buscava, inicialmente, menos definir as regras mantenedoras das relações pacíficas do que regulamentar a guerra e o uso da força nas relações internacionais[22]. De fato:

> o direito internacional clássico jamais procurou restringir o recurso à guerra. Isto significa que, do século XVI ao início do século XX, os Estados apreciavam livremente a oportunidade de sua declaração e eram os próprios juízes dos objetivos – políticos ou jurídicos – que se desejava alcançar recorrendo ao uso da força armada. O prestígio internacional permanecia determinado pelo resultado favorável ou desfavorável do conflito armado no qual uma nação se engajava[23].

Nesse sentido, o direito não era o mecanismo fundamental na construção da paz. Ao contrário, já no final do século XIX, inaugura-se um duplo movimento doutrinário que visa, por um lado, estabelecer a paz pelo direito e, por outro, reconhecer a ilicitude do recurso à guerra como mecanismo de solução de controvérsias internacionais. O movimento é lento e progressivo. De imediato o direito supera a fase da mera coordenação da atividade beligerante e, em meados do século XX, se firma como um instrumento necessário na manutenção da paz. Desse modo, o conflito internacional passou a ser visto, inicialmente, a partir de uma perspectiva humanitária, na qual uma nova arquitetura jurídica dispunha-se a controlar os efeitos nocivos das hostilidades. Este movimento pacifista, iniciado a partir da Convenção de Genebra, de 1864, da Declaração de São Petersburgo, de 1868[24], e da Declaração de Bruxelas, de 1874[25], intensifica-se de forma marcante e culmina, finalmente, na adoção das duas Convenções de Paz de Haia, de 1899 e 1907.

É bem verdade que se deve manter um otimismo reservado quanto ao real papel inovador das duas Convenções de Haia. Ambas manifestavam certa prudência na busca da classificação da guerra como ilícito internacional, e, no essencial, limitam-se unicamente à regulamentação jurídica do desenvolvimento das hostilidades. De fato, a primeira convenção tratava basicamente das leis e costumes da guerra terrestre e marítima e era seguida

[22] Podem-se citar notadamente algumas obras clássicas nesse sentido: Lignago, *De bello* (1360); Gorco, *De bello justo* (1420); Wilhelmus Malthias, *Libellus de bello et licito* (1514); A. Guerrero, *Tractatus de bello justo et injusto* (1543); Francisco de Vitoria, *De juri belli* (1557); Alberto Gentili, *De juri belli* (1589); e Grotius, *De juri belli ac pacis* (1625). José Sette-Camara, "Les modes de règlement obligatoire", *Droit international: Bilan et perspectives*, tomo 1, Paris: Pedone, p. 545.

[23] P. Daillier, A. Pellet. *Droit international public*. L.G.D.J., Paris, 1999. p. 893.

[24] Em ambos os documentos procurava-se unicamente codificar o direito da neutralidade. Contudo, a Convenção de Genebra enfatiza a proteção dos feridos e doentes, ao passo que a Declaração de São Petersburgo proíbe a utilização de certas armas.

[25] A Declaração de Bruxelas, de 1874, delimita a distinção entre militares e civis no caso de conflitos armados.

de três declarações sobre o lançamento de projéteis provenientes de balões a gás, do emprego de gás asfixiante e do uso de canhões de guerra. A segunda, por sua vez, compreendia a ratificação de 13 textos, dentre os quais uma convenção sobre a abertura das hostilidades, uma convenção sobre as leis e costumes da guerra terrestre, duas convenções sobre a neutralidade, seis convenções sobre a guerra marítima e uma declaração sobre o lançamento de projéteis de balões.

No entanto, não há dúvida de que um passo importante veio a ser dado. Ainda que de maneira paralela, a solução jurisdicional como forma alternativa ao uso da força armada chegou a ser finalmente proposta. As Convenções de Haia aperfeiçoam o sistema arbitral aproximando-o das regras aplicáveis às jurisdições permanentes e contribuem para certa tendência de institucionalização jurídica do sistema de solução de controvérsias na medida em que criam a Corte Permanente de Arbitragem (CPA)[26] e estabelecem as bases nas quais irá se assentar a futura Corte Internacional de Justiça (CIJ)[27]. A Segunda Convenção de Haia, de 1907, chega mesmo a assegurar um ponto de partida na fundamentação objetiva da ilicitude do recurso à força nas relações internacionais. Imaginava-se, assim, um sistema no qual a paz se vincularia à qualidade moral de um tribunal. A autoridade de sua decisão decorreria, portanto, de sua capacidade de solucionar a controvérsia mediante a aplicação do direito[28].

Em seguida ao bombardeio executado pela Itália, Alemanha e Reino Unido aos portos da Venezuela em 1902 em virtude do não pagamento de dívidas contraídas por seus nacionais, certos Estados acordaram em ratificar a Convenção Drago-Porter[29], a qual previa que o reembolso coercitivo das dívidas públicas era contrário ao direito internacional. Nesse sentido, o artigo 1º da referida convenção declara que: "As potências contratantes acordam em não recorrer à força armada visando ao recebimento de dívidas reclamadas pelo governo de um país ao governo de outro como sendo devidas a seus nacionais". O avanço é, portanto, evidente, mas a atuação prática do princípio é limitada. Ele carece da aceitação, por parte do Estado devedor, do compromisso de encaminhar a controvérsia à arbitragem internacional. De fato, o parágrafo 2º do artigo 1º previa que a limitação do recurso à força não se aplicaria se o Estado devedor viesse a recusar a arbitragem, se não respondesse a uma

[26] FRANÇOIS, J.P.A. "La Cour permanente d'arbitrage", *R.C.A.D.I.*, 1935, vol. 52, pp. 5-105.
[27] CAVARÉ, L. "La notion de juridiction internationale", *A.F.D.I.*, 1956, pp. 496-509.
[28] BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. A *autoridade da coisa julgada no direito internacional público*. Forense. Rio de Janeiro, 2002, p. 510.
[29] O título oficial da Convenção é "Convenção relativa à limitação do emprego da força para recuperação de dívidas contratuais", o que evidencia o seu importante mas limitado alcance prático.

oferta de arbitragem ou mesmo se viesse a impossibilitar a constituição do órgão arbitral e se recusasse a executar a sentença[30].

A eclosão da Primeira Guerra Mundial interrompe momentaneamente o projeto de tratamento da guerra como ilícito internacional, mas, mesmo após este dramático conflito, os Estados ainda não estavam inteiramente dispostos a aceitar tal regra de forma cogente[31]. De fato, o Pacto da Sociedade das Nações, ratificado após o fim das hostilidades, retomou o conceito clássico de guerra lícita[32], mas, ao determinar quais as possibilidades de guerra ilícita[33], permitiu uma argumentação *a contrario*, no sentido de admitir que "aquilo que não é proibido seria permitido". O próprio artigo 12 do Pacto da Sociedade das Nações previa que, em caso de controvérsia internacional, esta deveria ser encaminhada tanto à arbitragem quanto a uma decisão judicial ou ao exame do conselho. A guerra, contudo, não estava prescrita. Previa-se unicamente uma moratória de três meses a contar da decisão arbitral, judicial ou do conselho[34].

Diversos tratados posteriores viriam delimitar o alcance da interdição do recurso à força nas relações internacionais[35]. A matéria encontra, todavia, um ponto definitivo com a ratificação, em 1928, do Pacto Briand-Kellogg[36]. Instituído originalmente como um tratado de arbitragem entre a França e os Estados Unidos da América, o pacto encontrou uma adesão quase universal[37] e declarava, já no seu artigo 1º, que os Estados contratantes "condenam o recurso à guerra como solução das controvérsias internacionais e renunciam a ela como instrumento de política nacional nas suas relações mútuas". O avanço é marcante, uma vez que a falta de precisão na definição de "guerra" permitia concluir que todo e qualquer conflito interestatal, à exceção evidente da legítima defesa[38], estaria coberto por esta previsão legal. Nesse caso, a paz deixaria de ser um mero subproduto da hegemonia para se tornar uma atividade fim do próprio direito[39].

A construção da regra não significava, todavia, a certeza de sua eficácia. O artigo 2º do referido tratado já antecipava as futuras dificuldades

---

30 MOULIN, H.A. "La doctrine drago", *R.G.D.I.P.,* 1907, pp. 417-472.

31 HIGGINS, R. "The legal limits to the use of force by sovereign states". U.N. Practice, *B.Y.I.L.*, 1961, pp. 269-319.

32 A idéia de guerra lícita ou ilícita nos remete ao direito internacional clássico e à doutrina canônica da guerra justa e injusta.

33 A principal hipótese era a guerra de agressão proibida pelo artigo 10 do Pacto da SDN.

34 BARANDON, P. *Le système juridique de la SDN pour la prévention de la guerre*. Paris: Pedone, 1933. p. 444.

35 Pode-se citar, por exemplo, o Tratado de Assistência Mútua, de 1923, o Protocolo de Genebra, de 1924, e o Tratado de Locarno, de 1925.

36 Convenção de Paris, de 26 de agosto de 1928.

37 O pacto entrou em vigor em 24 de julho de 1929 e, em 1939, aplicava-se a 63 Estados, dado que revela sua quase universalidade, considerado o número de Estados existentes naquela época.

38 A própria CIJ reconheceu que o direito à legítima defesa decorria de uma regra costumeira. Ver o caso das *Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua*, CIJ, Rec., 1986, pp. 94-102.

39 A importância do Pacto Briand-Kellogg como marco da interdição do recurso à guerra é confirmada, em 1946, quando o documento serviu de fundamento à condenação dos criminosos de guerra pelo Tribunal de Nuremberg.

que marcam o sistema de solução pacífica de controvérsias no seio da Organização das Nações Unidas, pois, embora estabelecesse a obrigação de resolver as controvérsias internacionais por meios pacíficos, nada dizia acerca das sanções coletivas destinadas a reprimir o desrespeito ao preceito legal.

De fato, o sistema proposto pelo Pacto Briand-Kellogg, evidentemente com as devidas adaptações, é finalmente retomado pelo artigo 2º da Carta das Nações Unidas. A principal novidade reside no reconhecimento da universalidade do princípio em decorrência da natureza universal da carta[40]. Isto significa o fim da competência discricionária do recurso à guerra e a aceitação definitiva de que a regra originária e imperativa que fundamenta o sistema de manutenção da paz, na época contemporânea, reside na interdição do emprego da força nas relações internacionais. Nesse sentido, no parágrafo 4º do artigo 2º, a carta estabelece que: "Os membros [das Nações Unidas] deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas"[41]. Dando sustentação a este princípio, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua Resolução 3314 (XXIX) de 14 de dezembro de 1974, definiu o ato de agressão como: "o emprego da força armada por um Estado agindo por iniciativa própria, em violação da Carta das Nações Unidas"[42].

A interdição do recurso à força nas relações internacionais está na base da carta e tornou-se um princípio estruturante do direito internacional. Seu corolário residiria, assim, na obrigação de solucionar as controvérsias internacionais por meios pacíficos[43]. Nesse sentido, a Carta das Nações Unidas, no seu artigo 2º, parágrafo 3º, dispõe que: "Os membros da Organização [das Nações Unidas] deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas"[44]. Isto significa que, paralelamente à necessidade da manutenção da paz e à proibição do exercício da força nas relações internacionais, incorre a obrigação de solucionar os conflitos recorrendo a meios pacíficos. Observa-se, assim, que o fenômeno da limitação do uso da força nas relações internacionais está intimamente vinculado à criação de mecanismos apropriados para a solução pacífica das controvérsias de natureza internacional.

---

[40] Atualmente, as Nações Unidas possuem 193 membros. A natureza universal da carta é, portanto, incontestável.

[41] Declaração sobre o fortalecimento da eficácia do princípio do não recurso à força. Resolução A/G, 42/28, de 18 de novembro de 1987.

[42] A definição retida engloba somente a agressão armada, e o artigo 3º da Resolução de 1974 inclui, ainda, uma lista não exaustiva de atos de agressão. A resolução guarda, no entanto, apenas o caráter de recomendação da Assembleia Geral ao Conselho de Segurança, podendo este aplicá-la em um sentido tanto restritivo quanto extensivo. O objetivo do documento não é, portanto, afirmar a licitude de toda a forma de agressão diferente da agressão armada.

[43] A CIJ utiliza este vocabulário no caso das *Atividades militares e paramilitares na Nicarágua*, CIJ, *Rec., 1986*, p. 145.

[44] Resolução 39/11, de 12 de novembro de 1984.

Resta, portanto, procurar definir quais os mecanismos disponíveis na busca de uma solução pacífica para uma controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacional. Atualmente, o artigo 33 da Carta das Nações Unidas traça uma lista não restritiva das formas de solução à disposição dos Estados e prevê que as partes em litígio podem escolher entre a negociação, o inquérito, a mediação, a conciliação, a arbitragem, a via judicial, o recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico que os Estados julgarem conveniente adotar[45]. De fato, o direito internacional não impõe uma hierarquia dos modos de solução de controvérsias previstos na carta nem estabelece a obrigação de se recorrer a uma modalidade única e precisa.

De fato, ao instituir para os Estados a obrigação de solucionar pacificamente suas diferenças, o direito internacional não impõe o uso obrigatório de uma modalidade em detrimento de outra. Esta liberdade de escolha é o tema principal da Declaração de Manila sobre a Solução Pacífica dos Conflitos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 5 de novembro de 1982[46]. Segundo o seu ponto I, parágrafo 3º: "Os conflitos internacionais devem ser resolvidos na base da igualdade soberana dos Estados e de acordo com o princípio da livre escolha dos meios, de acordo com as obrigações resultantes da Carta das Nações Unidas e dos princípios de justiça e do direito internacional"[47].

A doutrina, contudo, convencionou tratar os modos de solução de controvérsias dentro de duas perspectivas distintas. Admitiu-se, assim, que a solução diplomática seria caracterizada, em princípio, pela negociação direta ou pela liberdade das partes em aceitar ou recusar a eventual solução proposta por um terceiro. Diferentemente, o modo jurisdicional de solução de controvérsias se resumiria na avaliação do direito por um terceiro imparcial e independente, na adoção de uma sentença dotada de efeito obrigatório e definitivo e na aplicação de um processo contraditório, garantindo os direitos de ampla defesa e a igualdade entre as partes. Como remarca P. M. Dupuy, a diferença entre os dois sistemas reside no fato de que "os modos diplomáticos deixam, em princípio, as partes livres para aceitar ou recusar a solução eventualmente proposta por um terceiro, ao passo que os modos jurisdicionais, tais como a arbitragem e a jurisdição propriamente dita obrigam as partes na controvérsia a aceitar, com autoridade de coisa julgada, a solução elaborada pelo juiz ou pelo árbitro"[48].

[45] Artigo 33 da Carta das Nações Unidas.
[46] Resolução 37/10 da Assembleia Geral das Nações Unidas.
[47] Resolução 37/10 da Assembleia Geral das Nações Unidas.
[48] DUPUY, P. M. *Droit international public*. Paris: Dalloz, 1995. p. 405.

Na realidade, considerando as características próprias a cada mecanismo disponível e a liberdade de escolha do sistema de solução de controvérsias mais conveniente e adequado aos interesses das partes litigantes, pode-se concluir que, ao optar pelo sistema jurisdicional, as partes visam exatamente à obtenção da confirmação judiciária dos seus engajamentos convencionais. Justifica-se, assim, a competência facultativa da Corte Internacional de Justiça[49], que se insere como instituição jurisdicional à disposição dos Estados na busca de uma paz durável.

Em face desta distinção entre os modos diplomáticos e jurisdicionais de solução de controvérsias, nota-se que, como parte do segundo método, pode-se ainda distinguir a arbitragem internacional da jurisdição internacional permanente. De fato, enquanto a arbitragem é normalmente de natureza *ad hoc* e sensível às particularidades de cada litígio, a jurisdição permanente é frequentemente composta por órgãos pré-constituídos, permanentes, vinculados a regras estatutárias estritas e a um regulamento de procedimento. A própria Corte Internacional de Justiça se autodefiniu ao afirmar que ela não se trata de um "tribunal arbitral constituído por um acordo especial entre as partes, com o intuito de estatuir sobre uma determinada controvérsia". A CIJ é, sim, "uma instituição preestabelecida por um ato internacional definindo sua competência e regulamentando seu funcionamento"[50]. Seu Estatuto é, inclusive, parte integrante da própria Carta das Nações Unidas[51].

III. A atuação do Brasil na defesa da paz

A atuação brasileira em defesa da paz pode ser observada a partir de duas vertentes distintas. Uma decorrente de sua atuação política (a) e outra que advém das operações de paz (b).

a) A atuação política do Brasil em matéria de manutenção da paz

A marcante atuação política brasileira em defesa da paz segue três linhas distintas e complementares. Em primeiro lugar, ela pode ser observada nos discursos oficiais da Assembleia Geral das Nações Unidas.

[49] A consequência fundamental deste relativismo jurídico reside, portanto, no valor essencial do consentimento dos Estados para o estabelecimento da competência jurisdicional. C. Salcedo. "Droit international et souveraineté des Etats". *Cours général de droit international public*, *R.C.A.D.I.*, vol. 257, 1996, pp.73-74.

[50] CIJ, *Rec., 1953*, p. 119.

[51] Artigo 92 da Carta das Nações Unidas.

Tal engajamento representa uma macro-orientação política brasileira e é profundamente significativo (i). Em seguida, podem-se verificar os votos do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tem-se, aqui, um demonstrativo concreto da nossa vocação pacífica (ii). Finalmente, uma breve análise dos pareceres da consultoria jurídica sobre a matéria indica a legalidade da posição brasileira em defesa da paz (iii).

i) A defesa da paz como princípio conforme demonstra o engajamento político junto à Assembleia Geral das Nações Unidas

O compromisso do Brasil para com a paz independe de opção ou de vertente política. Este não é a representação de um determinado governo ou de uma opção de agenda. Esta é uma razão de Estado que pode ser demonstrada na diversidade das referências à paz, e sua defesa pode ser percebida nos diversos discursos junto à Assembleia Geral das Nações Unidas.

De fato, na 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1988, quando da promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, o ministro das Relações Exteriores Roberto de Abreu Sodré já pronunciava aquilo que resumiria a posição diplomática brasileira permanente. Segundo o ministro, ao se dirigir

> à Assembleia Geral pela primeira vez, há três anos, a vida internacional encontrava-se dominada por graves presságios e repetidas violações aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas. Exacerbava-se a linguagem da confrontação entre as superpotências com o emprego de avançadas tecnologias militares capazes de levar para o espaço exterior os riscos de uma guerra nuclear. A persistência de tensões e disputas localizadas frustrava os ideais da paz e da segurança. Hoje, ao voltar a esta tribuna, constato que o mundo está um pouco melhor. Renasceram as práticas da distensão Leste-Oeste, que pareciam condenadas ao esquecimento. Chegaram, finalmente, os Estados Unidos da América e a União Soviética a um acordo concreto sobre desarmamento. Seus líderes são merecedores de aplauso por essa conquista histórica. Desgastados por trágicos saldos de morte e destruição, alguns conflitos regionais conheceram perspectiva de solução pacífica. Em minhas intervenções anteriores, condenei a atitude de recalcitrância da África do Sul em bloquear o processo de independência da Namíbia, a engrenagem de violência que parecia perpetuar-se na região do

> Golfo e a transgressão dos princípios de autodeterminação e não ingerência no Afeganistão. Hoje, conforta-me ter que mudar aquele discurso de advertência e censura para testemunhar o encaminhamento promissor dos esforços de paz destinados a pôr termo àqueles conflitos. [...] Árdua, porém, é a tarefa que resta por cumprir em obediência aos dispositivos da Carta. Os caminhos para a liquidação do *apartheid*, para a solução da crise no Oriente Médio, para o fim do sofrimento do povo do Líbano, para a paz na América Central continuam obstruídos. Espero que, na próxima sessão da Assembleia Geral, seja possível registrar novos avanços na consecução dos objetivos da paz e da concórdia entre os povos[52].

A inquietação com a manutenção da paz permanece de fato uma constante na diplomacia brasileira e se vê refletida nos discursos proferidos posteriormente. Na 58ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2003, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, reafirma a crença brasileira nas Nações Unidas e no papel insubstituível que a organização exerce na promoção da paz e da justiça. Nesta ocasião, o presidente notavelmente declarou que "não podemos fugir a nossas responsabilidades coletivas. Pode-se talvez vencer uma guerra isoladamente. Mas não se pode construir a paz duradoura sem o concurso de todos. [...] A paz, a segurança, o desenvolvimento e a justiça social são indissociáveis. [...] A América do Sul afirma-se, cada vez mais, como região de paz, democracia e desenvolvimento"[53].

A relevância do tema conduziu o então presidente Luiz Inácio a novamente fomentar a defesa da paz. Em seu discurso durante a reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização[54], em 2004 e novamente na Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a implementação das Metas do Milênio[55] em 2005, o então presidente brasileiro destacou que as metas da humanidade devem traduzir o ideal civilizatório da paz fundada na justiça. Nesse sentido, Lula avançou no conceito de paz vinculando os objetivos pacíficos ao combate à pobreza. Tal fato chamou atenção para a realidade de que "é preciso ampliar, e muito, os recursos disponíveis para combater a pobreza e a fome, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos países

[52] Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores Roberto de Abreu Sodré na 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Nova Iorque, 26 de setembro de 1988.

[53] Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na 58ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 23 de setembro de 2003.

[54] Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização. Nova Iorque, 20 de setembro de 2004.

[55] Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a implementação das Metas do Milênio. Nova Iorque, 15 de setembro de 2005.

pobres. Se os países desenvolvidos tiverem a devida lucidez estratégica, perceberão que essa nova atitude, esse esforço adicional, mais do que justo, é absolutamente necessário. Sem ele, temo que a segurança e a paz mundiais se tornem uma quimera"[56].

Este tema foi igualmente tratado de maneira memorável pelo ministro Celso Amorim em seu discurso perante a Assembleia Geral, em 2005, no qual analisa os temas ligados à paz e à segurança, chamando atenção para a necessidade de implementação das metas da Declaração do Milênio. Em tal ocasião, o ministro salientou ainda a satisfação do Brasil com os progressos relativos às fontes adicionais e inovadoras de financiamento para a ação contra a fome e a pobreza, insistindo na necessidade de ampliar a assistência ao desenvolvimento[57]. A posição brasileira, portanto, é inovadora e consolida a união dos conceitos de paz, desenvolvimento e combate a pobreza. Nas palavras do então ministro das Relações Exteriores: "A história nos oferece uma rara oportunidade de mudança. Não a desperdicemos. Paz, desenvolvimento, democracia, respeito aos direitos humanos são os objetivos que nos unem. Reforma deve ser a nossa palavra de ordem"[58].Neste discurso, o ministro Celso Amorim trata ainda do estabelecimento de uma Comissão para a Construção da Paz, afirmando que esta preencherá uma lacuna institucional importante. Será o elo, hoje inexistente, entre segurança e desenvolvimento[59].

O caráter duradouro do compromisso do Brasil para com a paz é reforçado no governo atual da presidente Dilma Rousseff. Assim, em seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas[60], ela afirma que o país tem insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança [...] e repudiado com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Nas palavras da presidenta da República: "Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas. [...] Tenho orgulho de dizer que o Brasil é um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela"[61].

---

[56] Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a implementação das Metas do Milênio. Nova Iorque, 15 de setembro de 2005.

[57] Luiz Felipe de Seixas Corrêa, *O Brasil nas Nações Unidas*, Brasília, 2007.

[58] Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores Celso Amorim durante a 60ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 17 de setembro de 2005.

[59] Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores Celso Amorim durante a 60ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 17 de setembro de 2005.

[60] Nova Iorque, 21 de setembro de 2011.

[61] Discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/em-discurso-historico-na-assembleia-geral-dilma-rousseff-destaca-papel-de-lideranca-global-das-mulheres/>.

ii) Votos do Brasil no Conselho de Segurança

A posição pacifista brasileira pode ser igualmente confirmada pela breve análise dos seus votos junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Embora seja controversa no que diz respeito a sua eficácia e ao real alcance de tal opção política, não há dúvida de que a iniciativa brasileira e sua atuação no caso relativo à situação iraniana e o debate acerca da proliferação nuclear (*Situationon Iran / Non-proliferation*[62]) veio a ser motivada por um arraigado compromisso com a defesa da paz. Assim, apesar da intervenção brasileira e turca e da conhecida declaração iraniana, a matéria veio a ser tratada no Conselho de Segurança em 9 de junho de 2010. Equivocadamente ou não, o Brasil se posicionou de forma a assegurar que o programa nuclear iraniano era pacífico, reforçando a importância de uma colaboração e do aprofundamento do diálogo com este Estado. A posição brasileira era marcadamente definida pela necessidade de que as importantes questões pendentes deveriam ser resolvidas em um ambiente de maior cooperação. Nesse sentido, volto a dizer, equivocadamente ou não, mas coerente com seu histórico pacifista, o Brasil se posicionou a fim de não adotar novas sanções contra o Irã, tomando como única solução viável para as divergências sobre o programa nuclear deste país aquela negociada diplomaticamente[63].

Ainda recentemente o Brasil condenou, de forma veemente, em seus votos no Conselho de Segurança, atitudes contrárias ao fortalecimento da paz. Nesse sentido, nos debates acerca da questão relativa à Bósnia e Herzegovina, ocorridos no dia 24 de maio de 2010, a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti expressou a preocupação do país com as declarações e decisões tomadas por certos líderes políticos e que seriam incompatíveis com o Acordo de Paz de Dayton[64]. Almejando um futuro de paz e prosperidade na Bósnia e Herzegovina, o Brasil demonstrou seu apoio ao sucesso na consolidação de um Estado totalmente funcional e autossustentável, crendo que "proteger a soberania e a integridade territorial da Bósnia e Herzegovina é indispensável e que o Conselho de Segurança deve continuar a acompanhar de perto a situação no local"[65].

---

[62] Security Council – Situation on Iran/Non-proliferation. Nova Iorque, 9 jun. 2010.

[63] Discurso da embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti (*Permanent Representative of Brazil to the United Nations*) no Conselho de Segurança sobre a Situação no Irã/Não proliferação: "*For all these reasons, Brazil does not believe that this is the moment to adopt further sanctions against Iran. We believe, along with many, that the only viable solution to disagreements with Iran over its nuclear program is a negotiated diplomatic solution. This is why we are convinced that the fuel exchange arrangement of last May is an opportunity that should not be missed*". Nova Iorque, 9 jun. de 2010.

[64] Acordo assinado em Paris, em 14 de dezembro de 1995, que pôs fim ao conflito de três anos e meio na Bósnia e Herzegovina.

[65] Discurso da embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti acerca do debate sobre a Bósnia e Herzegovina: "*We are certain that the country, with our continued support, will succeed in consolidating a fully functional and self-sustaining State. This is*

Um novo desenho na determinação do conceito de paz foi igualmente avançado pelo Brasil recentemente. Por ocasião do *Maintenance of international peace and security: the impact of climate change*, a representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas sustentou a íntima ligação entre os efeitos adversos das alterações no meio ambiente e o agravamento das ameaças existentes para a paz e a segurança. Nesse sentido, o Brasil reformula o conceito de paz e adverte a comunidade internacional para a interdependencia entre desenvolvimento, segurança e direitos humanos. Tal fato implicaria que as mudanças climáticas podem, de forma marcante, contribuir para o desequilíbrio internacional, capaz de gerar ameaças à paz e à asegurança internacional[66].

iii) Pareceres do consultor jurídico

A legalidade da atuação brasileira em face de seu compromisso legal de preservação e defesa da paz pode ser igualmente analisada a partir da verificação dos trabalhos da consultoria jurídica do Itamaraty.

Nesse sentido, em parecer datado de 9 de setembro de 1985, por solicitação do ministro de Estado das Relações Exteriores para opinar sobre as propostas de paz apresentadas no encontro de La Paz[67], o eminente jurista Antônio Augusto Cançado Trindade concluiu que "na busca de solução para a crise centro-americana importa ter em mente a interação entre os princípios da solução pacífica das controvérsias internacionais e da não intervenção nos assuntos internos dos Estados". A construção de uma alternativa pacífica para tal controvérsia levou o então consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores a lembrar que: "Talvez

the only way to the future of peace and prosperity that all in Bosnia and Herzegovina wish for and rightfully deserve". Nova Iorque, 24 de maio de 2010.

66 Discurso da embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, por ocasião do *Maintenance of international peace and security: the impact of climate change*: "*We firmly acknowledge the interdependence of development, security and human rights. The links between climate change and development and between security and development are clear and have been explicitly recognized by the United Nations. The possible security implications of climate change, however, are far less obvious. Environmental impacts do not threaten international peace and security on their own. In certain circumstances, the adverse effects of climate change may contribute to aggravate existing threats to international peace and security*". Nova Iorque, 20 de julho de 2011.

67 "Por ocasião da posse do novo Presidente da Bolívia, reuniram-se em La Paz, em 5 e 6 de agosto último, os presidentes da Argentina, do Uruguai e da Colômbia e os ministros do Exterior do Brasil, do México e do Uruguai. No referido encontro de trabalho foi discutida a questão da situação da América Central. O presidente colombiano e o chanceler mexicano relataram a recente atuação do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) com vistas à apresentação de um projeto final da Ata de Contadora. O presidente argentino enfatizou a necessidade de ser alcançada uma solução global do problema, e para tal sugeriu um acompanhamento da discussão interna sobre a nova Constituição da Nicarágua (para ali manter uma sociedade pluralista, do ponto de vista político, e mista, do ponto de vista econômico, e convencer os Estados Unidos a aceitarem assim uma solução negociada), e um exame dos mecanismos jurídicos e de segurança (tanto no âmbito institucional dos organismos internacionais quanto em uma base *ad hoc*) na busca de uma solução pacífica da situação de crise na América Central". Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*; pp. 106-107.

não se tenha esgotado o potencial dos mecanismos de solução pacífica – ainda que em base *ad hoc* – dentro da estrutura jurídico-institucional das organizações internacionais, a exemplo de sugestões não concretizadas até o presente, como: restabelecer a antiga Comissão Interamericana de Paz (que tão bem funcionou), possibilitar que não apenas os Estados-partes em uma controvérsia, mas, também, qualquer outro Estado interessado possa recorrer ao Conselho Permanente da OEA, estabelecer Comitês *ad hoc* do Conselho de Segurança da ONU para a Solução de Controvérsias, intensificar o uso dos métodos de determinação dos fatos (no âmbito da ONU e da OEA) na prevenção de disputas ou de seu agravamento, dentre outras"[68].

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 não alterou a posição brasileira. Nesse sentido, a paz continuou sendo matéria pertinente nos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty, mantendo-se a posição diplomática pacifista adotada anteriormente e fortalecendo os princípios estabelecidos recentemente no artigo 4º de tal Carta Magna.

Observa-se, contudo, que, se o qualificativo de defesa da paz dado pelo governo brasileiro indica a necessidade de se encontrar o modo de solução pacífica adequado à controvérsia em questão – como demonstra o parecer citado – isto não significa a defesa da paz em detrimento das regras oriundas da Carta das Nações Unidas. De fato, esta inclui em seu capítulo VII penalidades em face de determinado Estado agressor. Nesse viés, em 16 de janeiro de 1991, no constante às indagações pertinentes à compatibilidade dos pedidos de compensação de contas correntes de embaixadas e da pronta remessa de alimentos formulado pela embaixada do Iraque[69], o ilustre consultor jurídico Vicente Marotta Rangel qualificou o Iraque como Estado agressor e infringente da paz e segurança internacionais[70]. Dessa forma, pressupondo o capítulo VII da Carta das Nações Unidas no que tange ao reconhecimento, por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da "existência de qualquer ameaça à paz ou ato de agressão"[71] e o artigo 25 da Carta, que consolida que "os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões

[68] TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Parecer relativo aos mecanismos de solução pacífica de controvérsias internacionais e a crise na América Central*: Ata de Contadora, Documento de Tegucigalpa e outras gestões e propostas de paz. Brasília, 9 de setembro de 1985.

[69] Faz-se importante destacar que foram levadas em consideração as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotadas e decorrentes da ocupação do Kuaite por aquele país.

[70] Parecer do consultor jurídico Vicente Marotta Rangel de 16 de janeiro de 1991 sobre: 1. aplicação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas decorrentes da ocupação do Kuaite; 2. pedido de compensação de contas correntes de embaixadas; 3. pedido de pronta remessa de alimentos; 4. exame da compatibilidade desses pedidos com aquelas resoluções.

[71] Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

do Conselho de Segurança"[72], foi declarado vedado o pedido. Diante de tal fato, o parecer induz a necessária verificação de que a entrega dos alimentos ao governo iraquiano fosse conduzida mediante a supervisão do órgão instituído pela Resolução 661 (1990) do mesmo Conselho de Segurança[73].

b) Da participação do Brasil nas operações de manutenção da paz

i – América do Sul

O exemplo mais marcante da atuação brasileira em matéria de defesa da paz e de sua manutenção pode ser observado na ação brasileira no Haiti. De fato, como demonstrou o ministro Celso Amorim durante a 60ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas:

> A [...] solidariedade inspira a participação do Brasil nos esforços de paz das Nações Unidas no Haiti. O envolvimento do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, no Haiti não tem precedentes tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Animam-nos três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti[74].

O desafio é gigantesco. Em 1957, François Duvalier foi eleito, democraticamente, presidente do Haiti, após anos de instabilidade política. Médico, oriundo da classe média, foi eleito com o apoio dos Estados Unidos da América, exército e das elites locais. Sete anos após sua posse, em 1964, Papa Doc, como era conhecido no país, declarou-se presidente vitalício. Papa Doc governou autocraticamente o país até sua morte em 1971, sendo sucedido por seu filho, Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc. À semelhança de seu antecessor, também foi nomeado presidente vitalício.

Em 1986, após quase trinta anos de ditadura, um levante popular que contou com o apoio de diversos setores da sociedade haitiana derrubou Baby Doc, que foi obrigado a deixar o país. Após a saída do presidente, o Haiti passou a ser administrado por governos provisórios, que sofreriam sucessivos golpes de estado. Em 1988, Leslie Manigat venceu as eleições,

[72] Carta das Nações Unidas (assinada em São Francisco a 26 de junho de 1945). Artigo 25: "Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta".
[73] Parecer do consultor jurídico Vicente Marotta Rangel. Brasília, 16 de janeiro de 1991.
[74] Discurso do ministro Celso Amorim durante a 60ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas.

mas permaneceu no poder por poucos meses, pois foi deposto por um golpe de estado liderado pelo general Henry Namphy. Este último foi igualmente deposto por um golpe de Estado promovido pelo general Porsper Avril. Por sua vez, Avril foi destituído em 1990, ano em que foi instalado um governo civil transitório, liderado pela juíza Ertha Pascal-Trouillot. Ao final desse ano foram convocadas eleições, que marcaram o fim desta sucessiva instabilidade.

Jean-Bertrand Aristide se sagrou vitorioso nas eleições realizadas em 1990, tomando posse no início do ano seguinte. Entretanto, alguns meses depois foi deposto por um golpe de estado promovido por militares, liderado pelo general Raoul Cédras. O presidente deposto buscou, então, asilo nos Estados Unidos, enquanto o governo militar nomeou o civil Marc Bazin como primeiro-ministro.

Em 1993, foi enviada uma missão conjunta das Nações Unidas com a Organização dos Estados Americanos, denominada *International Civilian Mission in Haiti*, com o objetivo de monitorar violações aos direitos humanos no país. Entretanto, no ano seguinte, os observadores dessa missão foram expulsos do Haiti[75].

O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi acionado em razão da ineficácia das medidas tomadas anteriormente pela OEA. Após algumas resoluções impondo e mantendo embargos econômicos ao Haiti, como as de n. 841, 861, 862, 867, 873, 875 do ano de 1993 e as de n. 905, 917 e 933 de 1994, ocorreu a votação da Resolução 940. Tal resolução, diferentemente das anteriores, invoca o capítulo VII da Carta das Nações Unidas e autoriza o eventual uso da força na região. Cabe ressaltar que o Brasil, que ocupava assento no Conselho de Segurança da ONU nos anos de 1993 e 1994, absteve-se na votação dessa resolução.

A intervenção militar autorizada pela Resolução 940 resultou no retorno do presidente deposto ao governo haitiano. Entretanto, a situação política no país sofreu diversas reviravoltas, com o fechamento do Congresso Nacional e dificuldades na realização de eleições, até que Aristide foi reeleito presidente, com mandato até 2006. Esse fato que fez com que a oposição nomeasse um governo alternativo. Os anos seguintes foram de extrema instabilidade política, que o país viveu sob o clima de diversas lutas sociais e políticas, até que o parlamento encerrou suas atividades em janeiro de 2004. A partir dessa data, a situação se agravou ainda mais e o poder executivo passou a legislar por meio de decretos.

[75] VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana*: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Funag, 2007.

Em 30 de abril de 2004, foi aprovada no Conselho de Segurança a resolução 1.542, dando origem à Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), a qual, durante o período de transição, teve como objetivo tornar possível a livre expressão da vontade do povo haitiano na escolha de seus dirigentes. O Brasil aceitou participar da missão e enviar tropas ao Haiti, contribuindo em um primeiro momento com 1.200 militares[76]. Com a presença da Minustah, as eleições do início de 2006 tiveram a maior participação de todas as eleições já ocorridas no país[77], e o Brasil chegou mesmo a contribuir com relevante ajuda financeira, colaborando com US$ 1 milhão para as eleições presidenciais e outro US$ 1 milhão para as eleições legislativas e locais.

O Brasil teve, portanto, no Haiti, sua principal atuação nas operações de manutenção da paz junto às Nações Unidas. De 2004 a fevereiro de 2010, o Brasil contribuiu com um contingente de 1.200 militares e ainda hoje, com rotação semestral, há militares brasileiros atuando no país. Finalmente, após o terrível terremoto ocorrido na região do Haiti em janeiro de 2010, o Brasil passou a manter contingente de 2.100 militares no terreno. A atuação é, portanto, expressiva se considerarmos que a Minustah é composta por 8.609 militares provenientes de 19 países. Além disso, o comando militar da operação é exercido, desde 2004, por generais brasileiros.

Outra atuação importante do Brasil em matéria de defesa no âmbito regional se deu a partir da proposta de constituição da Unasul. Assim, recentemente, após o ataque colombiano ao acampamento das Farc no território equatoriano no dia 1º de março de 2008[78], o Brasil propôs, dentro do universo da Unasul, a criação de uma instância sul-americana de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. O Conselho de Defesa Sul-Americano teria como objetivo articular os países do continente em torno de valores e princípios comuns, tais como o respeito à soberania, à autodeterminação dos povos e Estados e sua integridade territorial, bem como a não intervenção em assuntos internos. Este formato do Conselho de Defesa Sul-Americano e seu estatuto foram aprovados na Cúpula da Unasul, realizada na Bahia, em 16 de dezembro de 2008. Foi também aprovado o estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa, que será vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano.

O estatuto do conselho traz discriminado os seus objetivos, ou seja, o de: (a) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos

[76] SEINTENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti*: a participação brasileira nas operações de paz, o Brasil e a ONU. Brasília: Funag, 2008.
[77] COSTA, Marina Moreira. A atuação do Brasil junto à ONU. *Site* do Conselho de Segurança da ONU.
[78] BOMBARDEIO realizado por operação militar do governo colombiano a um acampamento de rebelde das Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) lotado em território equatoriano. *BBC Brasil*, 24 mar. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080324_colombiaequadormorto.shtml>.

povos, e como contribuição à paz mundial; (b) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e (c) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa[79].

Observa-se, contudo, que, apesar da boa intenção e do avanço nas negociações deste instrumento regional, o pleno engajamento brasileiro nas futuras atividades deste conselho depende ainda da ratificação do Tratado Constitutivo da Unasul pelo Congresso brasileiro, encaminhado à Câmara dos Deputados em 2009.

ii – América do Norte

Em 12 de abril de 2010 foi assinado o Acordo Brasil-Estados Unidos de Cooperação em Matéria de Defesa[80], com o objetivo de aperfeiçoar o abrigo institucional à cooperação existente entre os dois países na área de defesa, fortalecer o diálogo entre os dois países e abrir novas perspectivas de cooperação nesse campo de forma equilibrada e mutuamente benéfica.

Este acordo seguiu o modelo brasileiro de acordo de cooperação bilateral em matéria de defesa, isto é, um formato genérico e simétrico. Difere muito dos acordos usualmente celebrados pelos Estados Unidos em matéria de defesa, que tratam de temas específicos, como fornecimento de material, acesso a bases e instalações militares, estatuto de forças e proteção de informação militar classificada. Além disso, há uma cláusula no acordo de garantia de respeito aos princípios de igualdade soberana dos Estados, integridade e inviolabilidade territorial e não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

Em cumprimento de suas obrigações para com os países membros da Unasul, o Brasil estabeleceu diálogo com cada um dos países membros da organização no início do mês de março, a fim de explicar aos países da região os objetivos e o escopo do acordo bilateral que viria a ser firmado com os Estados Unidos.

O acordo prevê que a cooperação poderá se dar por meio de: (a) visitas de delegações de alto nível a entidades civis e militares; (b) contatos em nível técnico; (c) encontros entre instituições de defesa; (d) troca de estudantes, instrutores e pessoal de treinamento;

[79] Balanço de Política Externa 2003-2010. Ministério de Relações Exteriores.

[80] Ato assinado pelo ministro da Defesa Nelson Jobim e pelo secretário de Defesa dos Estados Unidos Robert Gates. Washington, 12 de abril de 2010.

(e) participação em eventos de treinamento e aperfeiçoamento; (f) visitas de navios; (g) realização de eventos esportivos e culturais; (h) facilitação de iniciativas comerciais relacionadas à defesa; e (i) desenvolvimento e implementação de programas e projetos de tecnologia de defesa.

Este acordo é de marcante relevância para as relações exteriores do Brasil em razão da importância geopolítica dos Estados Unidos e da ausência de um acordo quadro de cooperação mútua em matéria de defesa. O acordo anterior, assinado em 1952, fora denunciado pelo presidente Geisel, em 11 de março de 1977. A partir de então, a cooperação na matéria entre os dois países deu-se de forma *ad hoc* por meio do Escritório de Ligação Militar (ELM), associado à embaixada dos Estados Unidos em Brasília.

Quanto às relações com o Canadá, a política inédita de aprofundamento das relações em matéria de defesa, iniciada em 2003, encontrou dificuldades decorrentes do delicado momento, em função, em parte, da polêmica entre a Embraer e a Bombardier, duas importantes fornecedoras de material de defesa.

Este esforço de aproximação entre os países levou à abertura de negociações de um acordo de cooperação sobre a matéria. Uma primeira proposta foi apresentada pelo Brasil em 2006, mas não obteve resposta. No entanto, em março de 2010, as negociações foram retomadas, por ocasião da missão de altas autoridades do governo brasileiro, quando foi apresentada nova proposta. Como resultado destes contatos deu-se início ao Diálogo Político-Militar Brasil-Canadá. Este mecanismo envolve as chancelarias e os Ministérios da Defesa dos dois países, permitindo o tratamento dos principais temas da agenda bilateral em defesa e abrindo novas oportunidades de cooperação na matéria[81].

iii – Europa

As relações com os países europeus na área de defesa e paz são importantíssimas no contexto do redimensionamento do papel das Forças Armadas no Brasil e da revitalização do complexo industrial-militar nacional, conforme a Estratégia Nacional de Defesa, uma vez que o país busca aproveitar as potencialidades das relações com estes países que são, reconhecidamente, após os Estados Unidos, os detentores das tecnologias de defesa mais avançadas do mundo.

Entre os objetivos destas parcerias estão a aquisição de tecnologia na matéria, a promoção de intercâmbio de oficiais, a fim de promover seu

[81] Balanço de Política Externa 2003-2010. Ministério de Relações Exteriores. Item 2.1.11.

aprimoramento profissional, o intercâmbio entre as visões sobre questões relativas à defesa, a troca de experiências quanto à participação em Operações de Paz das Nações Unidas e a realização de exercícios militares conjuntos.

Foram firmados importantes acordos bilaterais, nos últimos anos, entre o Brasil e países europeus. Os mais importantes foram: (a) Acordo Relativo à Segurança de Informações Sigilosas, de 2007, com a Espanha; (b) Acordo para Cooperação na Área de Aeronáutica Militar, de 2005, Acordo Relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de Suas Forças, de 2008, e Acordo na Área de Submarinos, de 2008, com a França; (c) Acordo sobre Cooperação em Defesa, de 2008, Ajuste Complementar ao Acordo sobre Cooperação em Defesa para Compras Governamentais, de 2010, Ajuste Complementar Técnico ao Acordo sobre Cooperação em Defesa para o Desenvolvimento de Forças Navais, de 2010, com a Itália; (d) Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, de 2005, Acordo para a Proteção de Informação Classificada, de 2005, com Portugal; (e) Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa, de 2010, República Tcheca; (f) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de Interesse Mútuo, de 2002, Acordo sobre Cooperação na Área Técnico-Militar, de 2008, Acordo sobre Proteção Mútua de Informações Classificadas, de 2008, Acordo na Área de Segurança da Informação e da Comunicação, de 2010, e Acordo sobre Proteção Mútua da Propriedade Intelectual e outros Resultados da Atividade Intelectual Empregados ou Obtidos no Âmbito da Cooperação Técnico-Militar, em negociação, com a Rússia; (g) Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa, de 2003, com a Turquia; e (h) Protocolo de Intenções sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa, de 2003, com a Ucrânia.

iv – Oriente Médio

O Brasil, durante os anos de 1957 e 1967, atuou com o envio de um grande contingente de militares para missões no Oriente Médio, principalmente para a Missão Unef I, que atuou no Sinai e na Faixa de Gaza e que contou com a presença de 6.300 militares[82]. A atuação dos militares brasileiros consistiu na supervisão da região do Canal de Suez, além da manutenção da paz e da segurança na Faixa de Gaza e na fronteira internacional da Península do Sinai em sua face ocidental[83].

[82] FONTOURA, P. R. C. T. da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999. p. 201.
[83] SEITENFUS, op.cit.

Na última década, as relações do Brasil com os países do Oriente Médio se estreitaram em diversas áreas, entre elas, a da defesa e da paz. Foram, e estão sendo, firmados os seguintes acordos e memorandos de entendimento: (a) Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Consultas Políticas (assinado 16/5/2009), com a Arábia Saudita; (b) Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Consultas Políticas (em fase de negociação), com o Barein; (c) Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Consultas Políticas (em fase de negociação), com os Emirados Árabes Unidos; (d) Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Consultas Bilaterais (23/10/2008), com a Jordânia; (e) Memorando de Entendimento para Ampliação e Diversificação das Relações Bilaterais (17/4/2004), com o Líbano; (f) Memorando de Entendimento para Consultas Bilaterais entre o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Negócios Estrangeiros (29/5/2005), com Israel; (g) Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Consultas entre seus Ministérios das Relações Exteriores e dos Negócios Estrangeiros (9/2/2009), com a Síria; (h) Acordo, por troca de Notas, para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Políticas (13/2/2008), com a Autoridade Nacional Palestina.

Além da abertura de um escritório da Força Aérea Brasileira em Tel Aviv, em 2003, o Brasil e Israel têm se aproximado mais, desenvolvendo na cooperação civil e militar para fins de defesa, no interesse brasileiro de adquirir veículos israelenses não tripulados, e nos investimentos crescentes das empresas de defesa de Israel no país.

Com o Líbano e a Jordânia o Brasil vem desenvolvendo cooperação na área de defesa e tem negociado o fornecimento de aviões supertucanos. Com o Catar e os Emirados Árabes Unidos, o Brasil tem avançadas negociações, e as empresas brasileiras exportadoras de material de defesa têm sido contatadas por suas autoridades. A Embraer participa atualmente de processo licitatório conduzido pela Real Força Aérea de Omã[84].

v – África

Este continente tornou-se recentemente uma das prioridades da política externa brasileira, na dinamização das relações de Cooperação Sul-Sul. Há grande espaço para a cooperação entre o Brasil e países e organismos regionais africanos, no que diz respeito à manutenção da paz e segurança internacionais, solução de conflitos regionais, colaboração no

[84] Balanço de Política Externa 2003-2010. Ministério de Relações Exteriores. Item 2.4.5.

ordenamento e exploração dos recursos do Oceano Atlântico Sul, além do desenvolvimento de capacidades em pessoal (capacitação de militares) e material (indústria de defesa).

O Brasil tem intensificado as iniciativas de cooperação com o continente africano no domínio da defesa. Entre 2003 e 2010, foram assinados Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal), quatro outros instrumentos jurídicos internacionais na área, e ratificado acordo previamente assinado com Cabo Verde. Atividades foram realizadas nas áreas de formação militar, levantamento da plataforma continental, ciência e tecnologia, operações comerciais e doações brasileiras, além de terem sido alcançados avanços na cooperação relativa ao Atlântico Sul no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas).

Na formação militar, o Brasil tem oferecido a militares de diversos países africanos, em especial os de língua portuguesa, a oportunidade de estudar nas escolas militares brasileiras. Um investimento de US$ 3 milhões foi feito na Guiné-Bissau para a construção do Centro de Formação de Forças de Segurança, e está em instalação a Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar (MBCTM). Além disso, o país apoiou a criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, com cerca de 600 militares, e o envio de instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição em Uidá, Benin, em 2009.

Também na Namíbia, o Brasil está fazendo o levantamento de sua plataforma continental, por meio de contrato comercial com o país. Também nesta área, tem prestado apoio técnico ao levantamento angolano, conforme estipulado por Protocolo de Intenções assinado entre os Ministérios da Defesa dos dois países. No espírito de integração, o Brasil, doou embarcação à Marinha da Namíbia, bem como botes pneumáticos e 260 uniformes para a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe. Uniformes também foram doados para as forças armadas da Guiné-Bissau.

Em razão da necessidade dos países africanos de terem acesso à tecnologia de defesa e do desenvolvimento crescente da indústria de defesa nacional, o Brasil e os países africanos têm aumentado as relações comercias na área de defesa, i.e., navio-patrulha e lanchas-patrulha, para a Namíbia; aviões supertucano, para Angola; e protocolo de intenções em comércio de materiais de defesa, assinado com a Guiné-Equatorial.

No domínio da ciência e tecnologia na área militar, o Brasil e a África de Sul estão desenvolvendo conjuntamente um novo modelo de míssil ar-ar

(Projeto A-Darter), com investimento brasileiro de US$ 50 milhões. O trabalho em conjunto em outros temas, como o desenvolvimento de avião cargueiro, de míssil terra-ar e de veículos aéreos não tripulados, ainda está sendo estudado e negociado.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986, com 24 integrantes, foi relançada em 2005, depois de anos de quase nenhuma atividade. Na Reunião Ministerial de Luanda, nos dias 18 e 19 de junho de 2007, no âmbito da ZOPACAS, foi elaborado o Plano de Ação e foram criados quatro grupos de trabalho: (a) cooperação econômica; (b) combate a atividades ilícitas e crime organizado; (c) manutenção da paz e operações de apoio à paz; e (d) pesquisa científica, meio ambiente e questões marítimas.

Estratégia comum para a exploração segura, proteção ambiental, investigação cientifica e cooperação pacifica sobre os fundos oceânicos foram temas tratados na VI Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 2008. Seguiram-se a I Reunião de Alto Nível sobre Assuntos Marinhos, em julho de 2009, e a I Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP, em março de 2010, tendo sido aprovada nesse último encontro a Estratégia da CPLP para os Oceanos.[85]

vi – Ásia e Oceania

É crescente a importância estratégica dos países da Ásia no tratamento dos grandes temas da agenda internacional decorrentes da defesa da paz e da segurança internacional. Matérias como desarmamento, não proliferação ou combate ao terrorismo têm frequentemente uma agenda obrigatória nesta região. Entretanto, as relações na área de defesa entre o Brasil e os países asiáticos ainda são pouco exploradas. De fato, há a possibilidade de ampliar os mercados do sistema Astros, da Avibras, que foram consolidados nas relações com o Oriente Médio nos anos 1970 e 1980, e a venda de aviões da Embraer. No Timor Leste o Brasil tem apoiado e contribuído com o treinamento de suas forças de defesa e segurança.

Instrumentos legais relevantes assinados com os países da região são: (a) Assinatura do Memorando de Entendimento na área de Defesa que cria o Comitê Conjunto Brasil-China sobre temas de Defesa, (b) Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Indonésia que contempla cooperação na área de defesa e (c) Memorando bilateral com Timor Leste para cooperação em matéria de defesa.

[85] Balanço de Política Externa 2003-2010. Ministério de Relações Exteriores. Item 2.2.14.

O Brasil tem hoje igualmente parcerias estratégicas com China e Índia. Com a Índia, foram criados o Comitê Consultivo de Defesa e o Diálogo estratégico bilateral. No âmbito da defesa, estão em pauta o desenvolvimento de projetos conjuntos, tendo em conta que a Índia desenvolve projetos de paz e defesa em todas as áreas previstas na Estratégia Nacional de Defesa brasileira. O Brasil expandiu seu comércio de produtos de defesa com países como Índia, Sri Lanka, Bangladesh, Cazaquistão e Paquistão. A cooperação e o intercâmbio na área de material de emprego militar tem servido para contribuir para o reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras. Com a China, houve intensificação do intercâmbio e cooperação bilateral na área militar como parte integrante da parceria estratégica. Destaca-se, em 2010, a realização da primeira reunião do Comitê Conjunto Brasil-China de Intercâmbio e Cooperação entre os Ministérios de Defesa. Tem igualmente crescido o intercâmbio de visitas de alto nível.

Conclusão

Pode-se concluir, portanto, que a atuação do Brasil em matéria de defesa da paz e da segurança internacional é oriunda de previsão legal e constitucional histórica. Trata-se de um princípio que vem sendo interpretado no universo legislativo interno e que pode ser objeto de controle do Poder Judiciário. Por outro lado, tal previsão normativa é também de origem internacional, e a necessidade de solução pacífica de controvérsias internacionais é um dos pilares da Carta das Nações Unidas, manifestada nos artigos 2.3 e 2.4. Diante de tais previsões normativas de ordem constitucional e internacional o Brasil tem atuado de forma coerente e harmônica, tendo mesmo contribuído para a construção de uma concepção ainda mais abrangente do conceito de paz e de segurança, o que deve incluir tanto a luta contra a pobreza quanto as incertezas diante das mudanças climáticas.

A diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil*

Valérie de Campos Mello

Sébastien Lapierre[1]

Introdução

A diplomacia para a paz pode ser entendida como um conjunto de ações e instrumentos de um espectro que evolui desde o alerta precoce, a prevenção de conflitos, a mediação e resolução de conflitos, a negociação de acordos de paz, até missões de paz e operações de instauração e consolidação da paz.

Esse tema vem sendo objeto de extensa literatura desde 1992, com o lançamento da *Agenda para a paz* do então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali. A área de mais destaque claramente tem sido a da manutenção da paz, cujo papel foi fortalecido ao longos das últimas décadas, principalmente após o final da Guerra Fria. Hoje a organização opera quinze missões de manutenção da paz, com um orçamento superior a 7 bilhões de dólares.

Um instrumento menos visível e com um grau bem menor de institucionalização é a diplomacia preventiva. Apesar de já mencionada na *Agenda para a Paz* e ter sido reconhecida pelo Conselho de Segurança desde janeiro de 1992[2] como uma área prioritária para o secretário-geral,

* As opiniões expressas no artigo são de responsabilidade exclusiva dos autores e não representam necessariamente a posição oficial do Departamento de Assuntos Políticos da Organização das Nações Unidas.

1 Valérie de Campos Mello é doutora em Relações Internacionais (Instituto Europeu) e atua como analista política sênior no Departamento de Assuntos Políticos da Organização das Nações Unidas. Sébastien Lapierre é mestre em Relações Internacionais (London School of Economics) e oficial político na divisão de apoio a mediação do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas.

2 Declaração do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 31 de janeiro de 1992, S/23500.

a diplomacia preventiva e seus correlatos – a prevenção e a mediação de conflitos – seguem padecendo de falta de apoio político, mandatos claros, aceitação como norma e, sobretudo, falta de orçamento e estruturas institucionais adequadas.

Uma oportunidade de reverter esse cenário foi dada com a escolha do tema para a 66ª Assembleia Geral da ONU, que ocorreu em Nova Iorque com o tema "o papel da mediação na resolução pacifica das disputas". Essa escolha temática da Assembleia Geral se dá em um momento em que o atual secretário-geral, Ban Ki-Moon, também declara que a prevenção de conflitos será uma das duas áreas prioritárias para o seu segundo mandato (a outra é o desenvolvimento sustentável).

Essa ênfase mais recente no tema da prevenção se deve ao maior reconhecimento da brecha que existe entre os recursos destinados a prevenir e resolver conflitos, de um lado, e os recursos destinados a intervir militarmente para contê-los ou ajudar a pacificar e reconstruir países após a ocorrência de um conflito armado, de outro. A diferença se torna ainda mais marcante ao constatar que todos os dados e estudos na área demonstram com clareza que um investimento na mediação e na prevenção de conflitos em tempo hábil, realizado no início de uma crise, pode resultar na verdade em bilhões de dólares de economia em posteriores missões de manutenção da paz. Isso sem falar nos custos em vidas humanas, destruição de infraestrutura, reversão dos ganhos gerados pelo desenvolvimento econômico, reconciliação e impacto ambiental.

No entanto, ao passo que a demanda por ações da ONU na área de diplomacia preventiva e mediação aumenta dramaticamente nos últimos anos, os recursos destinados a essa função seguem escassos, senão irrisórios. É por esses motivos que o secretário-geral vem há algum tempo tentando promover o fortalecimento de sua capacidade de resolver conflitos através da mediação e prevenção de conflitos, pelo braço do Departamento de Assuntos Políticos e de seus escritórios políticos nacionais ou regionais. Graças a suas vantagens comparativas, a organização tem conseguido realizar uma contribuição significativa. Alguns sucessos importantes, tanto como mediador central ou quanto como membro de uma equipe de mediação ou mesmo apoiando organizações regionais (como no caso do Quênia em 2009), melhoraram a imagem da organização e levaram ao reconhecimento crescente de sua eficiência nessa área.

Este artigo fará uma breve avaliação dos conceitos de diplomacia preventiva e mediação, ressaltando os custos de benefícios de uma abordagem preventiva e alguns obstáculos políticos a sua maior abrangência, como as noções de legitimidade e soberania.

Em seguida, analisar-se-á o posicionamento do Brasil frente a esses temas. O Brasil, tanto como Estado-membro quanto como membro do Brics, tem um legado histórico de paz que o posiciona naturalmente como líder regional, senão global, nessa área. A diplomacia brasileira tem sido cada vez mais vocal sobre a necessidade de resolver conflitos através do diálogo, o que foi uma constante nas intervenções do Brasil no caso da Líbia, ao longo de 2011. É, portanto, de interesse do Brasil apoiar a construção de uma capacidade civil para a mediação e resolução pacífica de conflitos, tanto no seio da ONU quanto em organismos regionais como a OEA, em instituições acadêmicas e na sociedade civil. Tal papel complementa e fortalece o seu *status* de país emergente, pleiteando um assento permanente no Conselho de Segurança. O artigo conclui recomendando que mais recursos técnicos, financeiros e humanos sejam dedicados a essa área em crescimento e que se crie uma verdadeira capacidade no país para atuar na área da diplomacia preventiva, tanto em nível governamental quanto não governamental, por meio da ONU ou de organismos regionais.

1. O conceito de mediação no contexto das Nações Unidas

A ONU tem se especializado cada vez mais em providenciar assistência na área de diplomacia preventiva e mediação entre partes em conflito. A Cúpula de 2005 reconheceu a importância dos "bons ofícios" do secretário-geral e a necessidade de reforçar a capacidade do secretariado nesse sentido. A ideia é desenvolver um corpo de *expertise*, pessoal e equipes dedicadas a assistir processos de mediação, desde o início da crise, para desenhar e perseguir processos que tratem das causas profundas dos conflitos e levem a uma paz duradoura.

Durante um processo de mediação, as partes em conflito aceitam a ajuda de uma entidade externa (um indivíduo, uma organização, um estado) com o objetivo de chegar a um acordo através de uma mudança de suas percepções e comportamento, sem recorrer à força ou à autoridade da lei. A mediação é por definição não violenta e não coercitiva; tem como objetivo a redução ou prevenção da violência e um desfecho pacífico e, se possível, duradouro.

No caso da ONU, a mediação descreve o trabalho político empregado nos esforços do secretário-geral ou de seus representantes, apoiados pelo Departamento de Assuntos Políticos, através do uso dos "bons ofícios" do secretário-geral, sem usar a força e aplicando os princípios da Carta das Nações Unidas.

Essa intervenção pode se dar em várias fases de um conflito ou de uma crise: antes do conflito, através da diplomacia preventiva; durante o conflito, através de "*peace-making*"; após um conflito, para apoiar a implementação de um acordo de paz ou das atividades de consolidação da paz.

Quando as partes reconhecem um mandato de mediação das Nações Unidas, elas aceitam que o(a) mediador(a) as ajudará a encontrar soluções para resolver seus conflitos, usando métodos que vão incluem: escutar as posições das partes; consultar todos os atores relevantes, inclusive organismos regionais; e propor ideias e soluções para facilitar a resolução do conflito. A metodologia também inclui a exposição de exemplos e experiências da ONU na resolução pacífica de conflitos em vários continentes.

Os princípios políticos que regem os esforços de mediação da ONU são a tentativa de desenhar um processo com participação ampla de vários setores da sociedade, partidos políticos, sociedade civil, que visa alcançar um acordo político consensual e inclusivo, com chances de ser aceito pelas partes e outros atores relevantes (nacionais, regionais ou globais). O *slogan* usado para assegurar consultas amplas com todos os setores da sociedade é "nada sobre nós, sem nós"[3]. A participação das mulheres é outro tema de ênfase, objetivando garantir às mulheres participação nas negociações e o reconhecimento do seu papel na consolidação da paz[4]. Quando necessária, a ênfase pode ser dada a temas como: revisões constitucionais, acesso a recursos naturais e distribuição de riquezas por eles gerados, contexto eleitoral e assistência eleitoral, participação da sociedade civil ou diálogos políticos.

A reconciliação pós-conflito também deve fazer parte da agenda das negociações de paz, uma vez que dela depende a própria sustentabilidade da paz. Muitas vezes, existe um debate que opõe paz à reconciliação, e a equação de como acomodar paz e justiça parece insolúvel. No entanto, o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional e os progressos nos mecanismos de reconciliação têm levado a uma melhora na reflexão sobre a sequência correta entre paz e justiça e à aceitação de que, se muitas vezes a paz envolve algum grau de anistia, uma paz sem justiça não pode ser duradoura.

Outro tema importante é o das dimensões econômicas dos conflitos, que muitas vezes estão ligados ao acesso a recursos econômicos como petróleo, madeira, diamantes ou minerais[5]. O desafio da mediação

[3] Report of the Secretary-General on enhancing mediation and its support activities. Nações Unidas, S/2009/189, 8 abr. 2009.

[4] Em suas resoluções 1325 (2000) e 1820 (2008), o Conselho de Segurança exigiu um aumento da participação das mulheres em posições decisórias nos processos de paz.

[5] Sobre o tema das agendas econômicas nos conflitos, ver, por exemplo: COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke. "Greed and grievance in civil war". *Oxford Economic Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2004; e WENNMANN, Achim. The Political Economy of Peacemaking. London: Routledge, 2011.

é tentar transformar posições e processos conflitivos e litigiosos em um processo de resolução de conflitos no qual todos têm a ganhar. Trata-se, por exemplo, de evitar que grupos ou indivíduos excluídos sejam incentivados a voltar às armas e retomar a violência. Esses grupos, os chamados "*spoilers*", constituem um dos maiores riscos para um processo de paz, uma vez que acreditam que seu poder, sua visão do mundo ou seus interesses estão ameaçados pelo processo, recorrendo, portanto, à violência como forma de manter seus privilégios ou poder. Entre os atores que se beneficiam do *status quo*, destacam-se geralmente traficantes de drogas ou outros recursos naturais, contrabandistas e alguns grupos guerrilheiros. Estudos demonstraram que, nesses casos, o que pode impedir um *spoiler* de recorrer à violência é o papel desempenhado por atores internacionais como guardiões da paz[6].

A mediação pode apresentar uma solução de maneira formal e, se aceita pelas partes sob a forma de um acordo e o Conselho de Segurança tomar algum tipo de ação para garantir sua implementação, pode vir a se tornar norma de cumprimento obrigatório. Em novembro de 2008, quando tudo indicava que um novo conflito armado entre a República Democrática do Congo e Ruanda era inevitável, com consequências catastróficas para toda a região dos Grandes Lagos, o secretário-geral nomeou o ex-presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, como seu enviado especial para o conflito[7]. Graças a uma ofensiva diplomática intensa junto aos presidentes Kabila e Kagame, apoiada pelo Conselho de Segurança, e contando com uma pequena equipe do Departamento Político das Nações Unidas, o enviado especial conseguiu um acordo entre RDC e Ruanda, prevenindo o alastramento do conflito para a sub-região. Tal papel dificilmente poderia ter sido desempenhado pela missão das Nações Unidas na RDC (na época, Monuc), que tinha um mandato limitado ao território do país e dedicado à manutenção da paz através da presença de capacetes azuis.

Em casos de uma ação mais gradual, a ONU pode decidir apoiar um mediador regional, como foi o caso em Madagascar. Após uma ação rápida no momento da violência política de fevereiro de 2009 e um início de mediação após a mudança inconstitucional de governo que derrubou o presidente Ravalomanana, levando ao poder Andry Rajoelina, a ONU se colocou em segundo plano a pedido da Comunidade de Desenvolvimento

[6] Sobre a existência dos chamados "*spoilers*" nos processos de paz, ver STEDMAN, Stephen J. "Spoiler Problems in Peace Processes". *International Security*, 1997.

[7] Em outubro de 2008, forças do Congresso Nacional para a Defesa do Povo Congolês (CNDP), sob o comando do general Nkunda, lançaram uma ofensiva de peso contra o exército da República Democrática do Congo (RDC) no leste do país. Em um período de dias, o CNDP capturou algumas pequenas cidades, e as forças congolesas se retiraram em massa. O conflito estava diretamente relacionado à posição de Ruanda, que interveio na RDC ao longo dos anos para rebater o percebido apoio de Kinshasa a dissidentes ruandeses. A RDC acusou Ruanda de apoiar o CNDP.

da África Austral (SADC) e da União Africana. Desde então, a ONU vem apoiando os esforços do mediador da SADC, Joaquim Chissano, ex-presidente de Moçambique. A equipe da ONU trabalhou na redação de partes do acordo, fornecendo apoio técnico pontual, aconselhando sobre condições para a realização de eleições livres e transparentes. O acordo assinado em 17 de setembro de 2011 prevê um papel importante para as Nações Unidas na organização de eleições, no apoio a SADC para o monitoramento e implementação do acordo e na consolidação da paz e reconciliação no país[8].

Tanto no papel de liderança quanto em posição secundária, apoiando ações e iniciativas regionais, a ONU vem desenvolvendo cada vez mais uma série de práticas e orientações políticas que reforçam o corpo das *expertise* e sabedoria da diplomacia preventiva. Esse tipo de sabedoria, além de eficiente, pode e deverá cada vez mais ser colocado à disposição de vários atores nacionais e regionais, governamentais e não governamentais.

2. Custos e benefícios da mediação

O envolvimento da ONU na diplomacia preventiva não é recente. Dag Hammarskjöld, o segundo secretário-geral da ONU, que serviu de 1953 a 1961, desenvolveu esse conceito durante sua carreira, introduzindo-o pela primeira vez em 1960 em um relatório ao Conselho de Segurança sobre a África do Sul. O termo foi usado em 1954 para reduzir as tensões crescentes entre China e Estados Unidos através de negociações bem-sucedidas para a libertação de 15 americanos capturados durante a Guerra da Coreia.

Apesar dos sucessos iniciais da diplomacia preventiva da ONU, a manutenção da paz e missões de caráter militar se tornam o maior foco da ação internacional na ONU, com as operações no Líbano nos anos 1970 e 1980. Em seguida, após o final da Guerra Fria, a ênfase recaiu nas grandes operações em Ruanda e na Bósnia, assim como em operações que apoiam coalizões armadas em Kosovo e no Afeganistão. Por fim, recentemente, a tendência é desenvolver parcerias com organizações regionais, como foi o caso em Darfur e na Costa do Marfim.

Ao longo das décadas, várias lições foram aprendidas. A primeira delas é que a paz não pode ser imposta de fora. O caso dos esforços para apoiar o governo de transição na Somália tem demonstrado que a

[8] *Feuille de Route pour la sortie de crise à Madagascar: engagement des acteurs politiques.* Antananarivo, 17 de setembro de 2011.

manutenção da paz não é um substituto de um acordo político genuíno e amplo que responda as causas profundas do conflito e que esteja perto das preocupações das populações atingidas por ele. Para ter sucesso, as partes devem "possuir" o acordo, se sentirem associadas a todas as etapas de sua negociação e implementação.

Outra lição aprendida é que a mediação para a paz é ao mesmo tempo um talento, uma arte e uma técnica. Ela requer apoio político e institucional, assim como *expertise* técnica. Esforços de prevenção de um conflito em estágios iniciais podem ter um grande impacto. Porém, por natureza, eles são discretos, difíceis de medir, e sua eficiência nem sempre pode ser demonstrada. Como provar o que teria acontecido, quantas mortes teriam ocorrido e quantos bilhões teriam sido gastos se uma guerra *não* ocorresse? Como calcular os milhões poupados?

No entanto, estudos cada vez mais detalhados nessa área demonstram que prevenção e mediação se baseiam em uma racionalidade econômica. O orçamento total para operações de manutenção de paz da ONU para o ano 2011-2012 era de US$ 7,06 bilhões. Atualmente, o número de pessoal militar/policial é de 100 mil, além de 20 mil civis. Desde 1948, 66 missões de manutenção da paz foram estabelecidas. Hoje, 15 missões estão em atividade, as maiores delas na República Democrática do Congo, no Sudão (Darfur), no Sudão do Sul, no Afeganistão e no Haiti[9]. Em comparação, o orçamento do Departamento de Assuntos Políticos da ONU, encarregado da prevenção, mediação e resolução de conflitos, tem sido nos últimos anos de aproximadamente US$ 200 milhões por ano[10], com 200 quadros na sede e um número total de pessoal civil, incluindo nas missões políticas especiais, de 4 mil.

Enquanto o tema da consolidação da paz após os conflitos foi reconhecido pela Cúpula da ONU de 2005 como tema prioritário e ganhou institucionalização com a criação da Comissão de Consolidação da Paz, o debate sobre o tema da prevenção dos conflitos continuou caracterizado pela falta de consenso entre Estados-membros. Alguns países em desenvolvimento entendem a agenda da prevenção como sinônimo de intervenção. Ainda não existe a percepção de que, apesar da composição imperfeita do Conselho de Segurança, o fortalecimento da prevenção e mediação de conflitos pela ONU, por meio de um instrumento multilateral de participação universal, é uma alternativa melhor que

[9] Para dar exemplos, a operação conjunta com a União Africana em Darfur (Unamid) tem um orçamento de US$ 1.689.305.500, e a missão na República Democrática do Congo (MONUSCO) tem um orçamento de US $1.419.890.400.

[10] O orçamento anual do Departamento de Assuntos Políticos para o biênio 2010-2011 era de US$ 81 milhões, e o das 12 missões políticas especiais somadas era de US$ 345 milhões, totalizando US$ 426 milhões para 2010-2011, ou seja, pouco mais de US$ 200 milhões por ano. *Total number of personnel of all kinds in SPMs: Just under 4,000*.

decisões unilaterais ou impostas pela força por uma coalizão militar ou por grandes potências.

A importância da resolução pacífica dos conflitos e de seu impacto sobre o desenvolvimento econômico foi o tema de destaque do Relatório do Banco Mundial de 2011[11]. O relatório enfatiza que o mundo fez progressos rápidos na redução da pobreza, mas os países caracterizados por instituições frágeis e violência política estão ficando cada vez mais para trás, com fraco crescimento econômico e indicadores humanos estagnados. Por isso, o Banco Mundial afirma que os conflitos violentos permanecem uma preocupação central da temática do desenvolvimento. Frente a essa constatação, o Banco Mundial recomenda um investimento internacional para prevenir o início ou a recorrência de conflitos, com um foco maior na prevenção, em instrumentos para apoiar transições políticas e em uma adaptação dos instrumentos da assistência econômica para responder a mudanças rápidas em prioridades e novos riscos de conflitos.

Para a comunidade internacional, as vantagens de investir em prevenção também são evidentes. A diplomacia preventiva evita o risco de contágio regional do conflito e os custos altíssimos da manutenção da paz. Em um contexto internacional marcado pela crise em vários países desenvolvidos, desemprego e pressões para a diminuição do orçamento das Nações Unidas, redirecionar parte desse orçamento para a prevenção de conflitos pareceria ser uma conclusão lógica.

Em contraste, os custos da prevenção e da mediação são quase irrisórios. Como vimos no caso do ex-presidente Obasanjo, o custo de um enviado especial apoiado por uma pequena equipe não se compara ao resultado, que evitou o começo de uma nova guerra entre RDC e Ruanda, além do risco de um conflito de grandes proporções e com o potencial de se alastrar por toda a região dos Grandes Lagos. Também existe o exemplo marcante do Quênia, onde os esforços da ONU, em apoio à mediação da União Africana, chefiada pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, resultaram em um acordo político que evitou o aprofundamento do conflito pós-eleitoral que fez mais de mil mortos em dezembro de 2007 e janeiro de 2008, mas que poderia ter se transformado em uma guerra civil muito mais sangrenta[12].

Internamente, a ONU tem aumentado seus esforços nesse sentido. Após décadas de ênfase em manutenção da paz e reconstrução, uma nova prioridade foi dada ao trabalho do Departamento de Assuntos Políticos.

[11] The World Bank (2011) World Development Report 2011 – Conflict, Security and Development.

[12] Em março de 2008, sob a mediação de Kofi Annan, governo e oposição assinaram um acordo político que levou à partilha de poder entre o presidente Kibaki e o chefe da oposição, Odinga, que se tornou primeiro-ministro, em um governo de união nacional.

Como resultado de uma recomendação do secretário-geral apoiada pela Assembleia Geral, o departamento foi fortalecido em 2009 com o aumento do número de oficiais e analistas políticos das divisões regionais, que iniciam e participam das iniciativas de mediação. Escritórios regionais foram criados na África Ocidental e Ásia Central. Uma unidade de mediação foi estabelecida, com especialistas prontos para serem enviados e participar diretamente de negociações ou apoiar esforços de outros mediadores. Parcerias com organismos regionais foram criadas e reforçadas. Por fim, para que temas de prevenção sejam levantados, estão sendo fortalecidos. Um exemplo é a prática recente de *briefings* mensais pelo DPA ao Conselho de Segurança sobre temas emergentes, permitindo que sejam informadas as iniciativas que merecem atenção, mas que não estão na agenda formal do Conselho.

3. Desafios à mediação: soberania e legitimidade

A ONU possui algumas vantagens comparativas no campo da diplomacia preventiva e da mediação. A primeira dela é óbvia. A legitimidade, conferida pela universalidade de seus membros, e a percepção de imparcialidade são um fator único, que nenhuma outra organização tem. A autoridade conferida pelos seus mandatos multilaterais lhe dá uma vantagem natural sobre outros atores – sejam eles Estados ou organizações não governamentais – que operam em base bilateral. Como lembra Gelson Fonseca, a ONU detém o "quase" monopólio da promoção da paz. Ela oferece uma gama ampla e consolidada de serviços que, embora sejam de prestação irregular e não exclusivos da instituição, continuam sendo a referência de legitimidade para a comunidade internacional[13]. Como tal, a ONU permanece insubstituível e incontornável.

As Nações Unidas também contam com vasta experiência nessa área, além de *expertise* e metodologia adquiridas ao longo dos anos na resolução de conflitos em vários continentes. Ela tem a habilidade de acompanhar processos através das diferentes fases de um acordo, apoiando-o desde a fase inicial de negociação até a finalização de sua implementação. Conta também com a capacidade de coordenar diversos atores, sejam eles regionais, sejam atores que atuam na área do desenvolvimento socioeconômico e da assistência humanitária, e de estabelecer parcerias

[13] Ver FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998; e FONSECA JR., Gelson. O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, vol. 52, n. 2, jul./dez. 2009.

em apoio a atores não governamentais, por exemplo. Por fim, ela traz consigo o acesso a recursos financeiros (ainda que limitados, muitas vezes são superiores aos recursos de organismos regionais e da sociedade civil) e técnicos para a mediação e a conclusão de acordos de paz, além de instrumentos para sua implementação e monitoramento.

No entanto, em alguns casos, existem também obstáculos a um maior envolvimento da ONU. Apesar dos esforços, ainda existe uma desconfiança por parte de alguns países em desenvolvimento em relação ao trabalho da organização nessa área. Essa desconfiança se dá, em parte, pela falta de compreensão dos mecanismos da ONU e pelo confusão entre o trabalho do secretário-geral e de seus funcionários, regidos pelos princípios de neutralidade, e o Conselho de Segurança, dominado pelos membros permanentes. Os chamados "P5" têm uma influência grande e frequentemente pressionam o secretariado para alcançar seus objetivos. Esse jogo de influências pode, porém, ser compensado por um maior envolvimento de outros atores com o secretariado, através de consultas, *briefings* e também fazendo outras vozes serem ouvidas.

A preocupação com a soberania e o medo de uma possível interferência externa também impede que alguns países aceitem a mediação das Nações Unidas. No caso do Zimbabwe, por exemplo, a percepção por parte de Zanu-PF de que a Grã-Bretanha é parte do conflito e a desconfiança em relação ao papel do Conselho de Segurança fazem com que a ONU não seja aceita como mediador imparcial. Esse papel vem sendo desempenhado pela África do Sul em nome da SADC, e os esforços da ONU em apoiar a SADC na organização de um quadro eleitoral confiável não foram aceitos.

Existe também a questão de quem lidera o processo de mediação. Existe uma aceitação cada vez maior de que organismos regionais estão mais bem colocados para agir como mediadores, em razão de sua maior "proximidade" com a crise e do entendimento de fatores locais e regionais específicos. Em alguns casos, um organismo regional se apresenta como líder do processo de mediação e conduz a mediação sozinho. Em outros casos, um Estado se apresenta como mediador. A ONU pode apoiar tal processos, e alguns casos o fez com sucesso (como o apoio prestado pela ONU à mediação do governo sudanês no caso do conflito no Norte de Uganda). Divisões entre Estados-membros tanto da ONU quanto de organismos regionais também podem afetar a eficiência da mediação. Por fim, as regulações internas da ONU em matéria de contratação e orçamento limitam a agilidade e velocidade da resposta da organização e dos recursos a sua disposição para apoiar organismos regionais ou outros atores envolvidos na mediação.

4. O papel do Brasil

A resolução pacífica de conflitos faz parte dos interesses estratégicos do Brasil como potência regional e ator global emergente. Ela também está diretamente ligada à tradição pacífica do país, ao seu legado histórico-diplomático, que coloca o Brasil em posição vantajosa para exercer um papel de liderança nessa área, com uma atuação e inserção pautadas no pacifismo, no respeito ao direito internacional.

Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e ao longo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa brasileira vem sendo guiada pelo objetivo de dar uma contribuição mais engajada para a paz e a estabilidade. Na expressão do seu condutor por um período de oito anos, o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, a política exterior do Brasil tem se tornado "ativa e altiva", marcada por iniciativas diversificadas e maior assertividade nos temas da agenda política internacional, com tentativas de desempenhar um papel direto na diplomacia preventiva e em negociações de paz.

Segundo o atual ministro Antonio Patriota, o Brasil segue três linhas básicas de ação em sua política externa: intensificação de suas "parcerias tradicionais" na sua região e no mundo desenvolvido, diversificação de parcerias no mundo em geral (principalmente na África, na Ásia e no mundo árabe) e construção de mecanismos mais eficientes, inclusivos e legítimos de governança global[14].

O tema da diplomacia preventiva vem ganhando espaço crescente no discurso diplomático do país. A presidenta Dilma Roussef, em seu discurso na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011, reafirmou seu apoio ao secretário-geral "no seu esforço de engajar as Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio do exercício incansável da diplomacia e da promoção do desenvolvimento".

Em pronunciamento durante o Debate sobre Diplomacia Preventiva do Conselho de Segurança da ONU, em Nova Iorque, realizado em 22 de setembro de 2011, o ministro Antonio Patriota lembrou que o princípio da resolução pacífica é previsto na Constituição brasileira. No inciso VII do artigo 4º, a solução pacífica dos conflitos é identificada como princípio que rege as relações internacionais do Estado brasileiro, deixando claro o caráter pacífico de suas relações com outros países e povos. O ministro também ressaltou que o país acredita que paz, segurança e desenvolvimento são conceitos interdependentes. Segundo ele,

[14] PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz". *Política externa*, ago. 2010.

"o diálogo, a persuasão, a diplomacia e a resolução pacífica dos conflitos continuarão sendo os princípios que guiam a conduta do meu país neste conselho e nesta organização, onde nossa responsabilidade coletiva virá a requerer que esforços adicionais sejam investidos na prevenção como uma abordagem ampla para alcançar a paz e a segurança"[15].

Além da tradição histórica de pacifismo do país, existe o interesse mais claro e direto na estabilidade política e estratégica regional e em evitar conflitos que possam vir a desestabilizar o continente. Essa preocupação leva o país a ter um desempenho ativo na América Latina, com um engajamento direto ou por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) ou da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ao tentar solucionar os conflitos em Honduras, na Colômbia, ou entre Colômbia e Venezuela, por exemplo. Nas palavras do ex-ministro Luiz Felipe Lampreia:

> não se trata de impor uma presença mediadora constante, mesmo porque não é evidente que nossa intervenção seja desejada, nem que a posição brasileira seja acompanhada por todos. [...] O Brasil não tem os meios militares e econômicos para impor soluções, mas tem certamente condições para exercer um peso político e diplomático considerável na região[16].

Até pouco tempo, a posição do Brasil nas atividades da ONU na área de paz e segurança era ainda fortemente dominada pelo tema da sua participação em missões de paz. Atualmente, o país é o 12º maior contribuinte de tropas e participa de 9 missões de paz com 2.258 contingentes. Está claro que essa participação se baseia no princípio de que operações de paz são instrumentos que podem ajudar a solucionar conflitos e promover a diplomacia da paz, mas não podem substituí-las.

> A solução definitiva sempre dependerá da vontade política das partes. Quando instaurada, uma operação de paz deve ser regida pelos princípios da imparcialidade, da aplicação do mínimo de força necessária, da negociação com todas as partes envolvidas e da intermediação na busca de soluções, evitando-se a discussão de problemas e responsabilidade[17].

No caso do Haiti, o Brasil atuou incorporando elementos inovadores de consolidação da paz para que o mandato da missão incluísse os temas da reconciliação política, do fortalecimento das instituições e da

[15] PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz". *Política externa*, jun./ago. 2010.
[16] LAMPREIA, Luiz Felipe. "Agenda para a política externa no governo Dilma". *Interesse nacional*, n. 13, abr./jun. 2011.
[17] <http://www.exercito.gov.br/web/guest/apresentação>.

promoção dos direitos humanos, assim como esforços para a promoção do desenvolvimento econômico e social e de combate à pobreza. O engajamento e a liderança da missão foram complementados por meio de forte cooperação técnica bilateral em várias áreas.

O fato de que o Brasil tem um interesse inerente nas missões de manutenção da paz da ONU e um currículo consistente de participação nelas é já aceito e reconhecido. Segundo Eduardo Uziel, essas operações são um possível meio de otimização da atuação do Brasil na área de paz e segurança, em particular nos esforços multilaterais de solução pacífica de conflitos armados. Com a participação e liderança da Missão no Haiti, demonstrou-se que uma primeira vertente do fortalecimento da posição negociadora brasileira passa pela formação ou adensamento de um consenso político de uma região sobre um tema[18]. Um fortalecimento da atuação do país na área da mediação e diplomacia preventiva seria, portanto, um complemento natural do engajamento nas missões de paz.

A contribuição do Brasil na área de mediação pode ser vista por três vertentes. A primeira delas se dá com tentativas de atuar diretamente como mediador. Um exemplo é o caso do Irã, quando uma iniciativa conjunta dos governos do Brasil e da Turquia levou a um acordo, em 16 de maio de 2010, com as autoridades de Teerã sobre a troca de urânio de baixo enriquecimento por combustível nuclear processado no exterior[19]. Porém, a iniciativa acabou confrontada pela posição dos Estados Unidos, em decorrência da forte desconfiança estadunidense quanto às intenções pacíficas do programa nuclear iraniano.

O Brasil também lançou uma iniciativa de mediação no Oriente Médio, com uma oferta de mediação direta no diálogo entre o Fatah e o Hamas, na Palestina. A oferta baseava-se no fato de que o Brasil está mais bem posicionado para a mediação do que os Estados Unidos, que têm um ponto de vista atrelado ao de Israel. Apesar de incipientes e com sucesso limitado, essas iniciativas têm gerado um interesse crescente na área e consolidado o perfil do país no cenário da paz e da segurança.

A segunda vertente acontece no âmbito da atuação no quadro de organismos regionais. Por exemplo, no caso da crise entre a Colômbia e a Venezuela, o Brasil atuou para que o tema fosse resolvido em âmbito regional, por intermédio da Unasul. A posição se sustentou no princípio de que, se o fim do impasse ocorresse sem interferência de países externos ao bloco, a região seria fortalecida, e estaria sendo afastado o risco de maiores

[18] UZIEL, Eduardo. "Brasil, Conselho de Segurança e operações de manutenção da paz da ONU". *Política externa*, jul./ago. 2010.

[19] A proposta da mediação do Brasil e da Turquia era de que o Irã aceitasse o plano da Agência Internacional de Energia Atômica de realizar o enriquecimento do urânio iraniano em outro país, eliminando a desconfiança internacional de que o Irã pudesse usar o material para fins militares. O Brasil propôs que a troca fosse feita em território turco.

consequências em decorrência do conflito. Houve também uma tentativa de atuar como mediador no conflito na Síria através de uma proposta da Ibas (grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul).

Por fim, o Brasil pode atuar reforçando o papel de mediação da ONU como meio de fortalecer a organização, o multilateralismo e a aplicação do direito internacional. Até agora, a posição do país tem se limitado a discursos que apoiam a diplomacia preventiva e a mediação. Uma atuação mais visível na ONU poderia se dar, por exemplo, através de uma participação ativa no Grupo de Amigos sobre a Mediação, criado em novembro de 2010[20]. O Brasil é membro do grupo, que conta com 25 países e 8 organizações, como a União Europeia, a OEA, e a União Africana.

Essa participação poderia ser complementada pelo apoio à nomeação de mediadores e enviados especiais brasileiros, pela participação no grupo de especialistas em mediação do Departamento de Assuntos Políticos, ou através de uma pequena contribuição financeira ao trabalho da ONU nessa área. Outra forma importante de atuação seria a partir da participação mais sistemática em Grupos de Amigos criados para a resolução de diversos conflitos. Por sua tradição pacífica e seu comprometimento com o direito internacional, o Brasil poderia ser bem aceito nesse papel.

O prestígio gerado por essas intervenções também poderia ajudar a garantir ao país *status* e importância internacional, que são necessários para o pleito de um assento permanente no Conselho de Segurança. A participação na mediação também oferece a oportunidade de auxiliar na construção e consolidação de agendas políticas nacionais e regionais baseadas na paz e na cooperação, o que corresponde aos interesses estratégicos do países. Por fim, um maior envolvimento na diplomacia preventiva e no redirecionamento da ênfase da manutenção da paz para a mediação e prevenção ajudaria a rebater e evitar as críticas domésticas naturais que decorrerão de uma participação cada vez maior em operações de manutenção da paz (Minustah).

É de interesse do Brasil investir nessa área. Primeiro, formando e capacitando profissionais brasileiros e lusófonos. O país também poderia investir no estabelecimento de centros de excelência. Ainda que haja alguns esforços nesse sentido, eles não vêm recebendo o devido reconhecimento e apoio do governo[21]. A África do Sul possui vários *think tanks*, ONGs

[20] A importância dos chamados "Grupos de Amigos", ou grupos de contato, ou "*core groups*" em processos de paz e na diplomacia preventiva tem aumentado de maneira significativa desde os anos 1990, com o número de grupos passando de quatro para mais de trinta. Sobre o tema, ver, por exemplo, WHITFIELD, Teresa. *Friend Indeed*: The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict. United States Institute of Peace, 2007.

[21] Por exemplo, o projeto da Escola da Paz Sérgio Vieira de Mello e do Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos, no Rio de Janeiro, e o trabalho da Organização Igarapé. "Revisão da Capacidade Brasileira para Empregar Especialistas Civis em Missões Internacionais" (abril de 2011).

e instituições especializadas na resolução de conflitos e na reconciliação construídos com base na experiência do país com a reconciliação e a consolidação da paz na era pós-*apartheid*, que serviram de modelo a vários outros países. O Brasil também deveria fortalecer sua parceria com organizações não governamentais que atuam nessa área. Por fim, o país poderia apoiar o desenvolvimento de uma capacidade de mediação em instituições como a ONU, a OEA, a Unasul e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Conclusão

A prevenção e a mediação são tão eficientes quanto econômicas. Novos estudos vêm chamando a atenção para o fato evidente de que conflitos armados são caros e prevenção e mediação são baratas. No entanto, apesar da evidência crescente dos benefícios de investir em prevenção, os dados mostram que os Estados-membros das Nações Unidas continuam gastando mais lidando com a consequência dos conflitos do que tentando preveni-los.

Exigir mais esforços e investimentos na diplomacia preventiva não necessariamente se dá em oposição a um engajamento ativo nas operações de manutenção da paz. As duas atividades podem estar estreitamente relacionadas. Por exemplo, em Caxemira, não houve solução política, embora exista uma operação de manutenção da paz lá desde 1948. O mesmo se aplica a Chipre (não há solução política e há uma operação da paz desde 1974), e ao Saara Ocidental (não há solução política e há uma operação de paz desde 1991). Nesse caso, a própria operação funciona como medida preventiva. Já na Libéria, a operação de manutenção da paz foi estabelecida após um acordo político claro, assim como no Sudão (o acordo de paz foi feito em 2005, enquanto a operação de paz durou até o referendo de 2010 que levou à independência do Sul do Sudão e ao fim do mandato da UNMIS).

A mediação pode às vezes aliviar a necessidade de capacetes azuis. Até mesmo quando existe uma operação de manutenção da paz, existirá uma necessidade de prevenir a recorrência do conflito e de mediar constantemente entre os atores engajados na sua implementação. Uma mediação eficiente será necessária para contribuir a manter a confiança entre as partes, reduzindo a quantidade de tropas e pessoal civil necessário e a duração do mandato das operações de paz.

Eventualmente, todos os conflitos armados e crises políticas violentas terminam com algum tipo de acordo político, que muitas vezes só será atingido graças à mediação de uma terceira parte. Esse tipo de

mediação requer mediadores profissionais e dedicados, guiados por uma ética aceita internacionalmente e apoiados por instituições que tenham a necessária legitimidade e aceitação pelas partes. A credibilidade e percepção de neutralidade são fundamentais em contextos em que preocupações com soberania e interferências externas podem levar a tensões adicionais e ao reforço da intolerância.

A ONU está se aprimorando nessa área. É do interesse do Brasil investir nessa capacidade, seja apoiando esforços da ONU e de organismos regionais, seja desenvolvendo sua própria capacidade nesse campo. O Estado brasileiro dispõe de alguns meios e instrumentos eficazes para consolidar seu papel de líder na resolução pacífica de disputas. Esses meios devem ser ampliados e fortalecidos, além de estendidos à academia e sociedade civil, contribuindo assim para fortalecer os instrumentos diplomáticos para a paz na região e no mundo e para consolidar seu papel de potência emergente para a paz.

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)