



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

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

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

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

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



www.funag.gov.br



CELSO LAFER

RELACIONES INTERNACIONAIS,  
POLÍTICA EXTERNA E  
DIPLOMACIA BRASILEIRA

PENSAMENTO E AÇÃO

VOLUME 1

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

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

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

coleção | RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

CELSO LAFER

---

# RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA BRASILEIRA

---

PENSAMENTO E AÇÃO

VOLUME 1

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



coleção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

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

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

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

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor* Embaixador Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor* Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

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

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

CELSO LAFER

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

VOLUME 1



Brasília - 2018

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

**Equipe Técnica:**

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

**Projeto Gráfico e Capa:**

Daniela Barbosa

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

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

2 v. – (Coleção relações internacionais)  
ISBN 978-85-7631-787-6 (v. 1)

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

---

CDD 327.81

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

*À memória de Helio Jaguaribe.*





## APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Fundação Alexandre de Gusmão publica *Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira*, do professor Celso Lafer, embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores. O livro reúne coletânea de textos ligados ao direito, às relações internacionais e à política externa brasileira, criteriosamente selecionados pelo autor e extraídos de sua vasta produção literária e científica. Representa incorporação especial ao acervo bibliográfico da FUNAG, de parte da obra de um dos mais respeitados intelectuais brasileiros contemporâneos e membro da Academia Brasileira de Letras. Assim como Helio Jaguaribe, Lafer pertence a um grupo de estudiosos que ajudou a pensar o Brasil. Sua perspectiva de um *liberalismo de inovação* é lastreada numa crença *grociana* de um mundo regulado por um sistema de normas jurídicas e na existência *kantiana* de uma sensibilidade moral universal. Em meio a atual crise de valores que põe em risco a confiança internacional – *conditio sine qua non* da cooperação e da paz –, os estudos de Lafer representam importante linha de defesa das tradições da diplomacia e do multilateralismo contra o arbítrio e a intolerância.

Sua vida foi sempre dedicada à busca do conhecimento, à compreensão do mundo e ao desenvolvimento de um juízo crítico

fundado em princípios e valores. A sólida formação acadêmica, no Brasil e no exterior, e o exercício do magistério permitiram-lhe desenvolver um pensamento marcado, em sua dimensão existencial, ética e moral, por Hannah Arendt, sua professora na Universidade de Cornell, e, no plano da filosofia e do direito, por Norberto Bobbio. Felizmente para nós diplomatas, o foco amplo de sua reflexão e de sua erudição acabou por concentrar-se no direito e nas relações internacionais. A experiência como diplomata e chanceler colocou o extraordinário preparo acadêmico a serviço da arte da diplomacia e aos desafios de quem por ofício, em dois governos distintos, ajudou na formulação e respondeu pela condução da política externa brasileira.

Seu papel e sua influência na sociedade transcendem essa experiência circunstancial. Seus livros, ensaios, artigos, entrevistas e comentários na mídia nas últimas décadas dão a medida de sua importância como formador de opinião. Na verdade, Celso inspirou várias gerações de brasileiros e despertou vocações pelo seu exemplo e pelo conhecimento profundo dos temas. Na Universidade de São Paulo e no Instituto Rio Branco, como professor e integrante da Banca Examinadora do Curso de Altos Estudos, influenciou na formação e na carreira de muitos jovens, inclusive diplomatas, que tiveram o privilégio de conhecê-lo e de poder com ele aprender e interagir.

Meu primeiro contato com Celso Lafer decorreu da leitura, no início dos anos 70, de um texto sobre as relações entre o Brasil e a Argentina, que inspiraria o livro *Argentina e Brasil no Sistema de Relações Internacionais*, em coautoria com Félix Peña. Na esteira de Jaguaribe (autor do prefácio), explora as possibilidades da convergência e da cooperação entre os dois países. A defesa da autonomia e do pragmatismo contida no estudo terá fortalecido as correntes de opinião que preconizavam uma aproximação com a Argentina e uma política externa menos dependente dos centros de

poder. Observe-se que tais propósitos foram buscados tanto na gestão Azeredo da Silveira (74-79), como na de Saraiva Guerreiro (79-85), quando é assinado o acordo tripartite sobre Itaipu com a Argentina, e tornar-se-iam diretrizes de política externa. Pode-se argumentar, ademais, que a aliança preconizada com o vizinho platino por Lafer e Peña corresponde à mesma linha de pensamento dos idealizadores do Mercosul, do qual Felix Peña foi um dos arquitetos intelectuais, enquanto Lafer, como chanceler, seria, mais tarde, um dos seus importantes operadores. Na visão de Lafer, o entendimento com a Argentina teria repercussões no contexto da integração da América do Sul e da geopolítica hemisférica.

Outra contribuição do autor ao pensamento brasileiro foi seu livro *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. Nele chama a atenção para a especificidade do Brasil, algo que lhe confere particular identidade no sistema internacional. Trata-se da dimensão territorial, populacional e da complexidade da formação histórica, atributos que contribuiriam para uma visão própria do mundo e para o papel da diplomacia no processo de construção nacional.

Embora considere problemático o conceito de identidade, acaba por defini-lo como o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a visão e os interesses do País como ator no sistema internacional. Seu juízo a respeito da autoridade do Itamaraty é respaldado por San Tiago Dantas em sua defesa da consistência no agir da diplomacia como fator de credibilidade da política externa e da imagem do país no plano internacional. Para ambos, o prestígio resulta de uma diplomacia que combina tradição, inovação e credibilidade, qualidades que respondem pela confiança e promovem o respeito mútuo. Esse processo, numa democracia, depende, cada vez mais, das transformações da realidade interna

do país e da legitimidade que decorre do desenvolvimento e da aproximação entre sociedade e Estado.

As contribuições de Lafer não se restringem ao plano intelectual. Sua primeira gestão (1992) à frente do Itamaraty foi marcada, entre outros, pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. O Brasil sediou a maior e mais importante conferência intergovernamental até então realizada. Nela, a diplomacia brasileira desempenhou papel de relevo no processo que consagrou o princípio do *desenvolvimento sustentável*, avanço extraordinário não só da doutrina do direito internacional ambiental, como das teorias modernas de crescimento e de planejamento econômicos. Atualmente, tal princípio faz parte da Agenda 2030 das Nações Unidas, ou seja, das metas globais desta e da próxima década.

Como chefe da missão do Brasil junto aos organismos internacionais sediados em Genebra, Lafer interagiu com diplomatas que se beneficiariam de sua política de treinamento de uma nova geração de negociadores. À frente do órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC), ajudou a consolidá-lo no sistema multilateral. Exerceu com brilho a presidência do Conselho da Organização. Essa rica experiência diplomática no exterior fortaleceu sua convicção quanto à importância do multilateralismo para o enfrentamento dos desafios globais, como demonstrado na sua segunda gestão à frente do Itamaraty (2001-2002). Nesse período, enfrentou com sabedoria o processo de negociação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como demonstrado na ação da diplomacia brasileira durante a Terceira Cúpula das Américas, em Quebec, em 2001, inclusive em relação ao compromisso com o Estado de Direito e a democracia.

A obra e a ação de Lafer distinguem-se por uma preocupação epistemológica e axiológica e pelo esforço de aproximar o direito à disciplina das relações internacionais com o objetivo de transformação da sociedade nacional e internacional. Sem dúvida, a interpretação e a análise de Lafer têm contribuído para a compreensão plena da dicotomia entre direito e poder que caracteriza o sistema internacional contemporâneo.

Diante da importância das ideias de Celso e do papel que desempenhou na chefia do Itamaraty era natural e oportuno o convite para que selecionasse os escritos mais representativos de sua obra no campo da diplomacia, das relações internacionais e de matérias correlatas como o direito e a filosofia.

Além da qualidade dos ensaios e de sua utilidade para estudantes, professores, advogados e diplomatas, o livro terá o mérito adicional de atingir pela via digital um público de milhões de pessoas não apenas no Brasil e nos demais países lusófonos, como também a grande comunidade de língua portuguesa espalhada nos quatro cantos do mundo. Todos se beneficiarão com a leitura deste trabalho, que contribuirá para a formação de gerações de jovens brasileiros e estrangeiros e inspirará novas vocações no campo multidisciplinar coberto pelos textos aqui publicados.

O livro representa, em uma frase, a consciência da memória do pensar e do fazer diplomáticos no processo de reflexão e renovação sobre a política externa e as relações internacionais do Brasil.

**Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima**

Presidente da FUNAG



## ÍNDICE GERAL DA OBRA

### **VOLUME 1**

Prefácio

Introdução

Parte I: A reflexão da experiência

Parte II: Itamaraty

Parte III: Relações internacionais

### **VOLUME 2**

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

Parte V: Personalidades

Posfácio

Biobibliografia do autor

Índice onomástico





## SUMÁRIO VOLUME I

Prefácio.....	19
---------------	----

*Gelson Fonseca Jr.*

Introdução geral .....	39
------------------------	----

### Parte I

#### A reflexão da experiência

1. Um mergulho na diplomacia: entrevista ao CPDOC (1993).....	69
2. Reflexões sobre uma gestão: 2001-2002 (2003) .....	93
3. Uma trajetória diplomática: entrevista à revista <i>Sapientia</i> (2012) .....	135

### Parte II

#### Itamaraty

#### A instituição

4. A autoridade do Itamaraty (1992) .....	151
5. O Palácio do Itamaraty: Rio-Brasília (2001) .....	163
6. Uma diplomacia de fundação: <i>O Itamaraty na cultura brasileira</i> (2001) .....	169

7. Rio Branco e o Itamaraty: 100 anos em 10 (2002).....	183
8. Rio Branco e a memória nacional (2012) .....	201
9. Desatar nós: posse do secretário-geral Osmar Chohfi (2001) .....	211
10. O retorno ao Itamaraty (2001) .....	217

### **Diálogos**

11. José Guilherme Merquior: <i>A legitimidade na política internacional</i> (1993) .....	229
12. Gelson Fonseca: <i>A legitimidade na vida mundial</i> (1998) .....	237
13. Sérgio Danese: <i>Diplomacia Presidencial</i> (1998).....	257
14. Synesio Sampaio Goes: <i>Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas</i> (2000) .....	263
15. Fernando Barreto: <i>Os Sucessores do Barão, 1912-1964</i> (2001).....	267
16. Rubens Ricupero: <i>A viagem presidencial de Tancredo</i> (2010) .....	273
17. Gelson Fonseca: <i>A diplomacia multilateral do Brasil</i> (2015) .....	283
17bis. Paulo Roberto de Almeida: <i>Formação da Diplomacia Econômica no Brasil</i> (2001) .....	305

### **Memórias**

18. Horácio Lafer (1900-1965): sua atualidade (2015).....	309
19. Diplomatas contra o Holocausto (2001) .....	313
20. Saraiva Guerreiro: um empregado do Itamaraty (1992) .....	317
21. As lições das memórias de Lampreia (2010).....	319

## **Parte III**

### **Relações internacionais**

#### **A necessidade do campo**

22. O estudo das relações internacionais: necessidade e perspectivas (1982) .....327
23. Discurso de agradecimento pelo prêmio Moinho Santista (2001) .....343
24. Discurso de agradecimento como professor emérito do IRI-USP (2012).....349

#### **O campo teórico**

25. A política externa, a paz e o legado da Grécia clássica (1982) .....365
26. Os dilemas da soberania (1982) .....387
27. Karl Deutsch e as relações internacionais (1982).....407
28. Aron e as relações internacionais (2005) .....421
29. A Escola Inglesa: suas contribuições (2013).....427
30. Andrew Hurrell: sobre a ordem global (2008) .....437
31. Zelotismo-Herodianismo na reflexão de Helio Jaguaribe (2013).....443

#### **Tópicos específicos**

32. A máquina do mundo – desafios da globalidade: assimetrias da sociedade internacional (2012).....461
33. Guerra e Paz: o painel de Portinari na sede da ONU (2004).....481
34. O desarmamento e o problema da paz (1984).....487
35. Direito e legitimidade no sistema internacional (1989).....529

36. Obstáculos a uma leitura kantiana do mundo no século XXI (2005).....	559
37. Direitos humanos e democracia no plano interno e internacional (1994).....	569
38. O GATT, a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina (1971).....	583
39. Comércio internacional, multilateralismo e regionalismo (1991).....	613
40. Reflexões sobre a OMC nos 50 anos do multilateralismo comercial (1998).....	635
41. Perspectivas da Argentina: Felix Peña (2004).....	657
42. Empresas transnacionais: Luiz Olavo Baptista (1987).....	663
43. O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20 (2002).....	671
44. Mundo, ciência, diplomacia (2015).....	693
45. Cúpulas ibero-americanas (1992).....	697
46. O Diálogo Transatlântico: Carlos Fuentes (2013).....	717
47. Armas nucleares (2017).....	725
48. O mundo e os refugiados (2016).....	729
49. União Europeia, 50 anos: lições do passado, desafios futuros (2007).....	733
50. 60 anos do GATT e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (2008).....	739
51. Proteção de nacionais no exterior: decisão da Corte da Haia (2004).....	743
52. A independência do Kosovo e a Corte da Haia (2010).....	747
53. Sobre o Holocausto (2011).....	751
54. O Oriente Médio e o discurso de ódio (2006).....	755
55. Variações sobre o tempo (2011).....	759

## PREFÁCIO

Nesta obra, em boa hora publicada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Celso Lafer oferece coleção quase completa de seus ensaios e artigos sobre relações internacionais. Os textos possuem variadas motivações, de acadêmicas a jornalísticas, mas a matéria é essencialmente a mesma: a ordem internacional, como ela se organiza e se transforma, como é interpretada e, em outra vertente, como a política externa brasileira nela se situa, buscando espaço próprio e autônomo. A produção intelectual de Celso Lafer vai muito além das questões internacionais. Ao longo de quase meio século, ele escreveu sobre direito internacional, filosofia, política nacional, literatura e artes plásticas. Porém, creio que foram os temas internacionais a mais constante dedicação de sua carreira intelectual. E, ao chefiar a representação brasileira junto às Nações Unidas em Genebra e, por duas vezes, assumir o Ministério das Relações Exteriores, a reflexão se completa e enriquece ao se combinar com a dimensão da prática da diplomacia e das decisões sobre política externa. Cabe registrar que na coletânea faltam os livros – como *O Convênio do Café de 1976: da reciprocidade no Direito Internacional Econômico* (1979) e *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente, futuro* (2001) – singularmente relevantes, sem falar de suas notáveis contribuições para o estudo dos direitos humanos. Ainda assim, os artigos

e ensaios permitem recompor, de muitos ângulos, a trajetória intelectual de Celso e o valor de sua reflexão para pensar o Brasil no mundo.

Há quase quarenta anos tenho o privilégio de conviver com Celso Lafer e conversar sobre temas de política internacional. Conhecia praticamente todos os textos aqui publicados. Sobre alguns, trocamos ideias antes de sua versão final. Ainda assim, a leitura dos artigos me surpreendeu. Em primeiro lugar, pelo volume. São 112 textos, de formatos diversos, que foram apresentados em periódicos, conferências, depoimentos no Congresso e jornais. Há ensaios acadêmicos mais longos, com vocação analítica e, de outro lado, textos curtos, jornalísticos, em cima de questões candentes e polêmicas. Estavam dispersos, publicados em veículos diversos, alguns de difícil acesso. Daí ser tão oportuna e bem-vinda a sua republicação.

Li os textos ao longo de anos e, assim, minha primeira surpresa foi o seu número e sua abrangência. Não creio que haja, entre internacionalistas brasileiros, tão ampla produção. Porém, mais que números, me surpreenderam a consistência e a coerência do pensamento de Celso. Por uma razão: a leitura dos ensaios em conjunto é diferente da leitura feita de um a um, parceladamente, em momentos variados. O conjunto altera a perspectiva do leitor, mesmo de quem acompanhou a sequência da construção dos artigos. Agora, pode ver a floresta quem conhecia somente as árvores e, com isto, perceber com mais acuidade o valor de cada uma.

O conjunto renovou minha admiração intelectual por Celso Lafer pois encontro na coletânea, com todas as qualidades, a obra de um pensador pleno, original e único. A marca da “obra” fica mais clara, suas qualidades ressaltam e o conjunto passa a ter um outro significado e alcance. A qualidade mais evidente é

---

o estilo que, ainda que tenha se aprimorado, contém traços que permanecem. A respeito, vale sublinhar duas características que, de uma forma ou de outra, os modelam desde os primeiros. A primeira é a inclinação pedagógica. Não que Celso queira dar aulas por meio dos seus escritos, mas o modo de apresentar as suas ideias passa pelo crivo de quem foi, por mais de 40 anos, professor. Cada afirmação é fruto de um argumento, nada fica solto, sem os fundamentos que explicam o que quer dizer ou demonstrar. O objetivo é sempre o convencimento do leitor. A autoridade dos textos vem essencialmente da qualidade da argumentação e dos valores que defendem. A segunda característica, que complementa a primeira, é a base humanística que apoia suas reflexões. Celso sabe usar, com elegância, a inesgotável cultura filosófica, jurídica, histórica, política e literária que domina. Sabe recolher de cada uma o melhor argumento e combiná-los com elegância e evidentes ganhos analíticos. Em um mesmo ensaio, podem aparecer Kant, Hannah Arendt, Machado de Assis ou Guimarães Rosa, cada qual no lugar certo, a dar cor e vida ao pensamento. Aliás, Celso é um mestre das boas citações. É sempre fácil identificar sua autoria, o estilo e o modo de pensar que dá coerência ao conjunto.

No tempo, que não é curto – o primeiro texto, aqui publicado, é de 1971 e o último, de 2017 – há farta e rica matéria intelectual para quem pretende interpretar a evolução do sistema internacional. De outro lado, a série dos ensaios sobre a política externa brasileira oferece uma visão singular para o entendimento de como o Brasil se insere no mundo. E, vale sublinhar, a coletânea não poderia chegar em momento mais oportuno, exatamente em virtude das transformações por que passa o sistema internacional, algumas nada auspiciosas, e da dificuldade de interpretá-las e de buscar opções para o Brasil nas novas realidades. A leitura dos textos certamente servirá de referência para quem quiser enfrentar essas questões com objetividade e realismo.

Celso dividiu a coletânea em cinco partes que organizam as diversas facetas do seu pensamento, e a simples leitura dos títulos das seções mostra a abrangência do livro. Depois de depoimentos iniciais sobre o que chamou a “reflexão da experiência”, em que narra com precisão a evolução de sua trajetória de intelectual e de homem público, Celso vai falar do Itamaraty como instituição, e de alguns de seus personagens através de comentários a livros que escreveram. Uma seção é dedicada às memórias de chanceleres: Horácio Lafer, Saraiva Guerreiro e Luiz Felipe Lampreia. A Parte III lida com o tema das relações internacionais, tanto do ângulo teórico quanto da análise de tópicos específicos. O segundo volume se inicia com artigos sobre a “inserção internacional do Brasil: a política externa brasileira” e se desdobra em quatro seções que vão desde análises gerais da ação externa, até os artigos sobre temas polêmicos. O livro finaliza com uma seção sobre “personalidades”, algumas internacionais, como Nelson Mandela, Shimon Peres e De Klerk, outras mais próximas, como José Guilherme Merquior e Gilberto Dupas.

A abrangência dos artigos reflete o amplo espectro dos interesses do autor. Se fosse possível resumir, diria que a contribuição de Celso, como intelectual e homem público, assumiu três formas essenciais. Na primeira, ele é o professor que está nas origens da transformação do estudo das relações internacionais em disciplina acadêmica no Brasil. Publicou textos seminais. Mas não só, pois Celso também vai ter um papel decisivo na construção de instituições como a revista *Política Externa*, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), o Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, e o Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACINT), da mesma universidade. A concessão do título de professor emérito do IRI, em 2012, consagra a sua carreira e, no discurso de aceitação, Celso revê as suas contribuições (Discurso de agradecimento como professor



emérito do IRI-USP, 2012, v. 1, p. 349). Na segunda, Celso será o ensaísta que acompanha a evolução do processo internacional e procura entender as configurações da ordem mundial. Na terceira, examina as definições da política externa brasileira, fala de seu passado e de suas perspectivas. Haveria, é claro, uma quarta contribuição, de outro escopo, mas que também aparece nos artigos, especialmente nos depoimentos iniciais e em textos como o que escreveu sobre a Rio-92 e sobre negociações comerciais, neles refletindo a experiência que teve em funções públicas, como embaixador e como chanceler.

O vínculo entre a reflexão e a prática mereceu, aliás, observações de Celso, referindo Hannah Arendt: “A experiência é o lastro através do qual testamos os conceitos”. E, a partir daí, chega à rica caracterização do que chamou de “juízo diplomático”, que deve contar com a experiência neste mundo em que os universais são fugidios:

*Foi o que me levou, também com base na experiência, a caracterizar o juízo diplomático como um juízo reflexivo, tal como sugerido por Hannah Arendt, ou seja, o empenho em partir das especificidades dos eventos e das suas conjunturas para deles extrair o seu alcance geral, com o objetivo de traduzir necessidades internas em possibilidades externas, que é, no meu entender, a tarefa da política externa brasileira como uma política pública de interesse nacional (Discurso de agradecimento, 2012, v. 1, p. 352).*

Assim, o conceito resume a atitude intelectual de Celso que sempre soube enriquecer a reflexão com a experiência e, ao mesmo tempo, no exercício da função pública, soube apoiar a prática na reflexão. Aliás, em seu caso, mais que qualquer outra razão, é a reflexão que o leva à vida pública pois, como lembra, no depoimento

ao CPDOC, desde o fim dos governos militares, ele era dos mais “cogitáveis” para o cargo de ministro das Relações Exteriores (Um mergulho na diplomacia: a entrevista ao CPDOC, 1993, v. 1, p. 69). O pensamento expresso nas suas primeiras obras e no magistério são as credenciais que o qualificaram para a função pública.

Uma palavra mais sobre o lugar de Celso na história do pensamento brasileiro em relações internacionais. Entre os anos 50 e até os 80, os estudos sobre relações internacionais assumiam várias expressões. As mais ricas talvez fossem as que nasciam do direito e da história. Para ficar apenas em dois nomes, lembro Vicente Marotta Rangel e José Honório Rodrigues. A teoria da dependência, por vários caminhos, com Helio Jaguaribe, Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado, discutia a inserção internacional do Brasil no sistema capitalista internacional. A geopolítica era uma terceira expressão, substancialmente confinada às escolas militares, mas com influência na política ao tempo dos governos autoritários. O Itamaraty era “acusado” do monopólio do pensamento em política externa. Porém, se existia tal monopólio, era involuntário, devido essencialmente ao fato de que eram poucos os interlocutores interessados (ainda que, em temas polêmicos, como Cuba nos anos 60, ao tempo da Política Externa Independente não faltasse o debate público que, claro, arrefece com os governos militares). Foi no final dos anos 50 que o panorama começou a mudar: o primeiro sinal claro veio com o livro pioneiro de Helio Jaguaribe, o *Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (1958), não sem razão inspirador da reflexão de Celso. É pioneiro porque, partindo de análise das características da ordem internacional, discute a lógica própria das relações entre Estados; em segundo lugar, trabalha com sólida base acadêmica, e, em terceiro, faz propostas sistemáticas de política externa, ou seja, *define um projeto*.

---

A produção intelectual de Celso em relações internacionais começa em 1967, com um artigo de título ambicioso, “Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil”, que não aparece nesta coletânea, mas será retomado e revisto em publicações subsequentes. Creio, porém, que mais decisivo – como seu primeiro passo da trajetória intelectual em relações internacionais – foi o livro que, em 1973, escreveu com Felix Peña, *Argentina e Brasil no sistema de relações internacionais*, quando propõe, com seu colega argentino, um novo olhar sobre as relações entre os dois Estados, que superasse as atitudes de desconfiança e conflito que a geopolítica recomendava. Em um ambiente dominado pela rigidez de determinantes geográficos e pela ideia de conflito entre os dois países, o livro inovava corajosamente. Jaguaribe, que comungava as inclinações “argentinas” de Celso, escreve o prefácio.

Da obra teórica, a coletânea reproduz o que seria o primeiro texto mais rigorosamente acadêmico: um artigo de 1977, “O estudo das relações internacionais: necessidade e perspectivas, 1982, v. 1, p. 327”, posteriormente republicado no livro *Paradoxos e Possibilidades*. Celso vinha de um doutorado em Cornell e sua tese tratava do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Todavia, como ele revela, havia começado, na universidade, a ler os professores, como Karl Deutsch e Stanley Hoffmann que lançavam as relações internacionais como a “ciência social americana”. Não deixou de estudar, em contraponto, a obra de Raymond Aron, que terá influência mais permanente em seu pensamento. Faz referência à mais conhecida e completa introdução ao campo das teorias de relações internacionais, o famoso “reader” de James Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, lançado em 1961. O artigo de Celso reflete essas leituras e serve como uma primorosa introdução aos modos de analisar as relações internacionais, partindo da dicotomia sistema X política externa.

Nos anos 80, a reflexão acadêmica sobre relações internacionais começa a se firmar no Brasil. Surgem os primeiros cursos de pós-graduação e algumas teses, ainda defendidas em universidades estrangeiras, consolidam a mudança. Entre outras, são emblemáticas as teses de Maria Regina Soares de Lima e de Gerson Moura. Aliás, em dois textos, Celso revê os livros de Gerson, um dos mais argutos intérpretes da diplomacia de Vargas e de Dutra.

Na coletânea, especialmente na Parte III, do primeiro volume, há notáveis exemplos de textos de corte rigorosamente acadêmico, como o que discute a paz e a guerra na Grécia clássica, o que analisa os conceitos de zelotismo e o herodianismo na obra de Helio Jaguaribe, o que apresenta a escola inglesa, o que examina os dilemas da soberania e a relação entre o direito e a legitimidade. Paralelamente, Celso escreve ensaios sobre os pensadores que, de uma forma ou outra, influenciam a sua obra como Deutsch e Aron, além do próprio Jaguaribe.

Ainda no plano da teoria, cabe uma palavra sobre a filiação doutrinária de Celso. No plano maior, Hannah Arendt e Norberto Bobbio são as referências constantes e as mais significativas influências. No campo específico das relações internacionais, Celso começa com os cientistas políticos americanos, especialmente os da teoria de sistemas, mas, aos poucos, se aproxima da escola inglesa, de que foi um dos introdutores no Brasil. É frequente o uso que faz das ideias desenvolvidas por Martin Wight, Hedley Bull e mais recentemente por Andrew Hurrell. Mas de que forma? A escola inglesa tem a vantagem de aceitar (e explicar) como, na realidade internacional, convivem simultaneamente diversos padrões de relacionamento, dos conflitivos aos associativos. Ora, Celso reconhece que os instrumentos analíticos do realismo são essenciais para compreender o modo como se organiza a realidade internacional. Assim, considerações realistas são frequentemente

o ponto de partida de sua reflexão, mas nunca o ponto de chegada. Ele sempre discerne os componentes de sociabilidade da ordem internacional e sua inclinação teórica fundamental é grociana, a buscar, em cada situação, a ponte que levaria a formas de encontro e conciliação entre os Estados, mesmo quando há desordem e conflito:

*O realismo, penso eu, deve ser sempre o ponto de partida de qualquer análise. Ele nos permite ver qual é o grau de liberdade de que dispõem os homens e os governos, afastando, dessa maneira, as ilusões de um otimismo ingênuo. Entretanto, mesmo quando o grau de liberdade é limitado – como é o caso do desarmamento – isto não deve nos conduzir à passividade ou ao desespero. É por isso que o realismo é insuficiente para a elaboração de qualquer política. Com efeito, uma política internacional pode, a cada instante, resignar-se à consolidação da violência ou ao favorecimento da paz. O favorecimento da paz exige aquele mínimo de utopia na formulação de uma política internacional, sem o qual o peso dos fatos e dos acontecimentos não será superado. Daí a importância da paz enquanto uma ideia regulativa da Razão: ela nos impede de renunciar àquilo que temos o direito de almejar (O desarmamento e o problema da paz, 1984, v. 1, p. 527).*

Talvez um dos fundamentos da riqueza do pensamento de Celso está justamente em usar lentes diversas, adaptadas às situações analisadas. Em uma entrevista sobre a escola inglesa, deixa clara a inclinação:

*A inspiração analítica das três tradições alarga o horizonte do juízo diplomático, permite lidar com o pluralismo ontológico que, no meu entender, caracteriza a vida internacional e permite superar, na análise*

*concreta das constelações diplomáticas, o exclusivismo do aut-aut de conhecidas dicotomias da teoria das relações internacionais como realismo-idealismo ou realismo-liberalismo (A Escola Inglesa: suas contribuições, 2013, v. 1, p. 434-435).*

Em outras palavras, para Celso é a escola inglesa que, superando padrões rígidos de olhar o real, encontra o melhor caminho para conhecer os processos internacionais. Aceitar a complexidade do real e interpretá-la como tal é, a meu ver, a razão que torna o nosso autor um dos mais agudos analistas brasileiros da realidade internacional. Celso gosta de lembrar uma frase de Proudhon, “a fecundidade do inesperado excede a prudência do estadista”, que, se vale para o governante, vale também para o analista político. A realidade é sempre múltipla, contraditória, inesperada... melhor usar mais de uma porta para conhecê-la, ou, ao menos, tentar conhecê-la. Dirá Celso: “toda programação política é difícil porque contém uma alta taxa de incerteza” (Segurança e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira, 1972, v. 2, p. 792). A incerteza não é um bloqueio, mas um desafio. Acredito que ele busca, no modelo de Aron, observar, entender, para participar. Há, ainda, na perspectiva grociana que adota, um componente de otimismo, a ideia de que as mazelas do mundo seriam, em última instância, remediáveis, pois, afinal, como ele diz, inspirado em Guicciardini, entre os seres humanos, normalmente pode mais a esperança do que o medo.

Devo registrar também os prefácios e resenhas que Celso escreveu sobre textos acadêmicos de diplomatas, como José Guilherme Merquior, Sérgio Danese, Fernando de Mello Barreto, Synesio Sampaio Goes, Rubens Ricupero e eu mesmo. É uma evidente razão de prestígio o prefácio ou a resenha que Celso faz de um livro. No meu caso, foram prefácios especialmente generosos. O importante é notar que os textos se tornaram outro instrumento

---

de convívio entre Celso e o Itamaraty, e não por acaso o capítulo em que estão reproduzidos foi intitulado *Diálogos*.

Haveria muito mais a dizer sobre os métodos de exposição de Celso: a maneira como usa dicotomias, o recurso à etimologia, a inteligência em combinar citações literárias e filosóficas, a escolha de expressões que chamam a atenção para um fenômeno e o explicam, como a corrosão da prudência (Possibilidades diplomáticas do governo Tancredo Neves, 1985, v. 2, p. 1043), a clareza e precisão nas conceituações (um exemplo é a maneira como define o que é política externa: “encaro a política externa como o permanente esforço de um país de compatibilizar suas necessidades internas com suas possibilidades externas”). Mas, fico por aqui e passo a examinar, sumariamente, como vejo as outras marcas – além do estilo – da obra de Celso.

Outra das contribuições de Celso para o pensamento brasileiro em relações internacionais está nas análises que produziu, ao longo dos últimos 50 anos, sobre a ordem mundial e a política externa brasileira. A publicação desta coleção de ensaios e artigos permitirá ao leitor acompanhar, com interpretações precisas, a dinâmica da Guerra Fria, as transformações que ocorrem na ordem bipolar com a queda do Muro de Berlim, as esperanças que cria, e a volta a um mundo com corte hobbesiano. A outra vertente se volta para examinar a política externa brasileira, como se adapta, como reage, quais os seus limites e possibilidades ao longo da evolução da ordem internacional.

Não é o caso de resumir os artigos que cobrem temas tão variados. Na verdade, a riqueza da reflexão nasce da combinação de análises globais, como nos artigos “Panorama geral da situação internacional” (1981, v. 2, p. 793); “O mundo mudou” (2001, v. 2, p. 901); “Reflexões sobre uma gestão: 2001-2002 (2003, v. 1, p. 93); as indagações sobre “A máquina do mundo – desafios

da globalidade: assimetrias da sociedade internacional” (2012, v. 1, p. 461); “O Brasil num mundo conturbado” e “Relações Brasil-Portugal” (este, v. 2, p. 1117 e aquele, p. 931) com o exame de temas específicos. Entre esses, ressaltou os textos que escreveu sobre comércio internacional. O primeiro é de 1971 e o último de 2008 “O GATT, a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina”, v. 1, p. 583 e “60 anos do GATT e da Declaração Universal dos Direitos Humanos”, v. 1, p. 739). Cobrem assim a transformação do GATT em OMC, as mudanças profundas no intercâmbio econômico internacional e, ainda, trazem a perspectiva de quem foi o chefe de nossa representação em Genebra, entre os anos 1995-1998 (Uma trajetória diplomática: entrevista à revista *Sapientia*, 2012, v. 1, p. 135). Além disto, Celso analisa os problemas do desarmamento em dois artigos primorosos (O desarmamento e o problema da paz, 1984, v. 1, p. 487, e Armas nucleares, 2017, v. 1, p. 725). E não deixa de tratar da dramática questão dos refugiados e dos impasses no Oriente Médio (“O mundo e os refugiados”, 2016, v. 1, p. 729, e “O Oriente Médio e o discurso de ódio”, 2006, v. 1, p. 755).

No conjunto, valeria sublinhar uma das construções conceituais que Celso usa para entender a evolução da realidade internacional: a *disjunção entre ordem e poder*. A disjunção começa a ser utilizada como instrumento analítico para caracterizar aspectos da dinâmica da Guerra Fria, quando, com a ascensão dos países em desenvolvimento, a hegemonia, comandada pelas superpotências, perdia legitimidade. O mundo era mais diverso do que a bipolaridade aceitava. Hoje, o problema tem outra dimensão, mas continua como obstáculo a que se instaure, plenamente, padrões internacionais de legitimidade.

A preocupação central de Celso é obter analiticamente clareza sobre o mundo, para situar o Brasil e as propostas de política externa. Vale citar um trecho de um artigo de 1984, portanto ainda



na vigência da Guerra Fria, em que discute a condição brasileira de potência intermediária:

*A posição do Brasil reflete... a postura de uma potência intermédia, com alguns recursos de poder diplomático e que busca exercer, numa época de crise, caracterizada pela cisão entre ordem e poder, um certo tipo de atuação no plano internacional que, de um lado, evite a reconstrução e manutenção oligárquica do poder nas mãos das grandes potências, e, de outro, a anarquia que ameaça o sistema internacional, inclusive em matéria do uso da força armada (Karl Deutsch e as relações internacionais, 1984, v. 1, p. 496).*

A preocupação com o lugar do Brasil enquanto potência intermédia volta a entrar em pauta quando Celso analisa as possibilidades diplomáticas de Tancredo Neves, quando a democratização acrescenta elementos de *soft power* ao nosso repertório diplomático. A viagem como presidente eleito significava a “representação simbólica do reencontro do Brasil com a democracia” e Celso se indagava qual seria a importância disso para a diplomacia brasileira:

*O Brasil é, no plano internacional, uma potência intermédia. Tem, como suas congêneres, alguns recursos de poder que facultam uma ação diplomática efetiva. E, por outro lado, um país com vários problemas. Daí uma relativa carência de recursos que faz de nosso país, na presente conjuntura internacional, um país que não tem nem um excedente de poder, nem um excedente de atração econômica. Essa relativa carência de recursos nos campos econômico e estratégico, entretanto, pode ser razoavelmente contrabalançada por uma presença qualitativa no campo da legitimidade, que reforça o peso*

*do Brasil como interlocutor relevante e respeitável no plano internacional, inclusive nos campos econômico e estratégico (A viagem presidencial de Tancredo, 1985, v. 2, p. 1061).*

Além dos textos que dedicou a Tancredo, a disjunção é uma das bases analíticas para o desenho de propostas de política, como faz no artigo sobre “Dilemas da América Latina num mundo em transformação”. Não é necessário especular muito sobre a utilidade analítica da disjunção entre ordem e poder nos dias de hoje. O reflexo das mudanças no jogo global de poder, as “polaridades indefinidas” (outro conceito de Celso), a imprevisibilidade das ações americanas com o Presidente Trump, a dificuldade de definir o lugar da China, são alguns dos fatores que tornam difícil, no momento, encontrar pontos de referência para a construção de uma ordem pós-Guerra Fria.

Ainda uma palavra sobre outro aspecto da Guerra Fria, que, aliás, se torna estrutural é o que Celso, a partir de Castoriadis, chama corrosão da prudência:

*A corrosão da prudência aguça ainda mais a enormidade da contradição que assinala a presente conjuntura internacional que Norberto Bobbio, com a habitual precisão, formula nos seguintes termos, ao discutir o inter-relacionamento dos problemas da guerra e da miséria, que gera “o absurdo contraste entre o excesso de poder que criou as condições para uma guerra de extermínio e o excesso de impotência que condena as grandes massas humanas à fome” (Possibilidades diplomáticas de Tancredo Neves, 1985, v. 2, p. 1049).*

Daí sem dúvida o interesse de Celso pelos temas do desarmamento, que analisou com criatividade nos artigos antes citados.

---

O exame de temas da política externa brasileira é trabalhado em mais de 50 artigos que ocupam praticamente todo o segundo volume, aos quais se deve acrescentar a seção II, do volume 1, que trata do Itamaraty. Abordam momentos significativos da história da diplomacia brasileira e, lidos de forma combinada, servem como pontos de apoio para reconstituir a trajetória recente da política externa brasileira. A narrativa é única pelo fato de que Celso, como embaixador e ministro, é personagem da história que conta e capaz de recuperar com sensibilidade os momentos em que foi participante.

A seção “O Brasil no Mundo” começa com o artigo “Segurança e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira”, de 1972; o último, “O Brasil num mundo conturbado” é de 2016. No primeiro, foi inovadora a maneira como Celso usou os instrumentos da teoria de relações internacionais, especialmente a teoria de sistemas de Liska, além de autores como Organski, Deutsch e outros para analisar o mundo e o Brasil no mundo. Ao trazê-los para compreender o Brasil, Celso recorre à Jaguaribe que completa o quadro teórico com noções como a de “viabilidade”, que mede as possibilidades de ascensão do Brasil e os instrumentos para fazê-lo. A pergunta pertinente é como ganhar autonomia em um quadro em que prevalece o conflito ideológico e a divisão Norte-Sul. Não é o caso de detalhar as respostas que Celso oferece, mas lembrar uma das considerações do artigo que, com variantes, anuncia uma atitude que persistirá em sua obra, a de buscar a melhor política externa, dadas as condições do sistema de poder:

[...] a cooperação entre aliados no sistema internacional, no que diz respeito a aspectos estratégico-militares, não pode obscurecer o dever de autoafirmação dentro da aliança, no que diz respeito à remoção da bissegmentação. *(grifo do autor)*

*Este dever de autoafirmação implica uma diplomacia nacionalista, dogmaticamente insistente no desafio e na contestação à atual distribuição internacional de recursos. Friso a importância do aspecto dogmático porque só os países dominantes podem se permitir uma diplomacia do razoável, uma vez que são eles que estabelecem as regras do jogo a partir das quais se define o que é razoável. Ora, estas regras confundem-se com um sistema internacional que os satisfizeram porque lhes asseguraram preponderância, e como são estas as regras a serem modificadas, a postura dogmática dos países mais participados do que participantes do jogo é a única atitude possível para se tentar evitar a manutenção do statu quo (Segurança e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira, 1972, v. 2, p. 784-785).*

Em texto sintético de 2016, de cunho jornalístico, Celso é capaz de caracterizar os desafios que a ordem internacional enfrentava em uma conjuntura complexa e os examinar como se projetavam sobre a política externa de um governo que se inaugurava em quadro interno difícil:

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

---

*dos auto centrados fundamentalismos religiosos e políticos?* (O Brasil num mundo conturbado, 2016, v. 2, p. 931).

Em seguida, Celso vai buscar as brechas em que a atuação diplomática brasileira poderia ser relevante. Vale reler porque serve ainda ao propósito de definir rumos em um momento de transformação.

Essas observações integram a leitura singular da história da política externa brasileira que Celso faz e que, não por acaso, começa, ainda no primeiro volume, com artigos sobre o Itamaraty, como instituição, e sobre o seu patrono, Rio Branco. Todos revelam facetas do ministério, mas é especialmente significativo o que escreveu, com inspiração arendtiana, sobre a “autoridade do Itamaraty”. Vale para o Itamaraty, mas, a rigor, é uma reflexão profunda sobre a construção de instituições de Estado que sejam plenamente fiéis ao seu ideal de serviço público. Notáveis são os artigos sobre Rio Branco, especialmente o que lida com o barão como um “clássico”, a partir de categorias de Bobbio (Rio Branco e o Itamaraty: 100 anos em 10, 2002, v. 1, p. 183 e Rio Branco e a Memória Nacional, 2012, v. 1, p. 201).

A partir da obra de Rio Branco, Celso começa a abordar os primeiros passos da diplomacia brasileira “moderna” e, no mesmo diapasão, escreve para o *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*, verbete sobre as Conferências da Haia e resenha para o livro de Eugênio Vargas Garcia, sobre o Brasil na Liga das Nações, leituras valiosas para quem se interessar pelas origens da presença multilateral do Brasil. A história recente é objeto de artigos exemplares, com o balanço dos anos 70, a revisão da diplomacia de Collor e as análises da diplomacia de FHC. Outros aportes importantes seriam os artigos que dedica a Horácio Lafer (que, como ele mostra em seus depoimentos, foi

um dos que o inspirou para as coisas da diplomacia), as resenhas sobre os livros de Gibson Barbosa e Saraiva Guerreiro, e os artigos sobre os “parceiros vitais” do Brasil. Ao longo do texto, questões como a agenda da opinião pública, as relações com o Parlamento, a presença na América Latina e na África, são tratadas e completam a compreensão do que somos no mundo.

Parte da história é contada pelos textos em que Celso fala de sua atuação como chanceler. Os mais relevantes foram apresentados na Comissão de Relações Exteriores da Câmara e na Escola Superior de Guerra. Valem, inicialmente, pelo valor de depoimento e da peculiar capacidade de Celso de lidar, com inteligência conceitual, com os desafios da prática política. Exatamente porque reconhece o peso da tradição na política externa, a necessidade de permanência da projeção de valores e interesses, parte, no seu projeto, da combinação de tradição e inovação, que resume:

*Transformar a realidade em que atuamos, criar sempre novas possibilidades, agir com preocupação não apenas de curto prazo, mas também de longo prazo, são metas que traduzem aqueles dois parâmetros que tenho feito observar na ação do meu Ministério: a adaptação criativa e a visão de futuro (Diplomacia e parlamento, 1992, v. 2, p. 853).*

Essas duas categorias serão trabalhadas por Celso em outros textos e constituem o resumo conceitual de suas propostas para a política externa que comandou. Servem para enquadrar os textos em que lida com as mudanças da ordem e com os desafios específicos, como o do terrorismo ou o meio ambiente, como no artigo sobre a Rio-92 (Conferência do Rio de 1992, 1998, v. 2, p. 975).

Na seção que apropriadamente intitulou “Questões Polêmicas”, aborda questões realmente controversas e se manifesta criticamente sobre decisões diplomáticas que considera equivocadas e opções de política externa que se afastam do que seria a

---

melhor tradição do Itamaraty. Nessa linha, critica a decisão de Geisel de votar a favor da resolução da ONU que definia o sionismo como uma forma de racismo, como também algumas inclinações fundamentais da política externa de Lula, como a partidarização e a aproximação com o Irã. Apesar de contundente, a crítica é conduzida por argumentos claros e tem, como parâmetro, a preocupação de Celso em manter a política externa como política de Estado. Quando dela se afasta, aí estaria o defeito original da ação externa de Lula. É especialmente revelador o artigo que escreve sobre o “entusiasmo” que Celso Amorim proclama norteador da ação diplomática na medida em que assim, para Lafer, se abandona o compromisso de impessoalidade e objetividade que deve nortear as políticas de Estado. Na crítica, Celso projeta uma atitude, solidamente construída, sobre o que é diplomacia e política externa como funções do Estado.

O livro termina com uma série de artigos sobre *Personalidades*. Inclui textos que retratam pessoas que se notabilizaram pela ação política, como Kofi Annan, Shimon Peres, De Klerk, Mandela, Sérgio Vieira de Mello, Aristides de Sousa Mendes, entre outros. Escreve também sobre personagens que, ainda que tenham tido funções governamentais, são essencialmente intelectuais, mas intelectuais que tiveram atuação pública, como Gerson Moura, Octavio Paz, José Guilherme Merquior, Gilberto Dupas e Sergio Paulo Rouanet. Há um fio comum entre os retratados? Apesar das diferenças, todos, de uma maneira ou outra, estão ligados ao que seriam os objetivos maiores da obra de Celso: a democracia, a tolerância e a paz. E, mais do que isto, exprimem modos de alcançá-los e instrumentos que servem a “realizar aquelas ideias” que são o norte do pensamento de Celso.

É fácil demonstrar a importância da obra de Celso para a formação do pensamento brasileiro em relações internacionais e o valor de sua contribuição nas funções públicas que ocupou.

Para mim, escrever o prefácio é uma honra e me deu o privilégio intelectual de percorrer os seus escritos, ratificar o seu valor, e retomar, de um novo ângulo, uma interlocução de muitos anos da qual tenho sido sempre o beneficiário. Mas, se Celso tem sido um interlocutor generoso, para mim, além das ideias, tem sido um amigo exemplar. Nisto – na arte da amizade – também é mestre.

**Gelson Fonseca Jr.**

Setembro de 2018



## INTRODUÇÃO GERAL

*Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação* reúne a maior parte dos numerosos textos que escrevi sobre estas questões no correr de décadas. Alinha-se com meus livros que agrupam trabalhos organizados em função dos seus nexos temáticos. Deles se diferencia em função de uma especificidade que cabe destacar. Com efeito, se o ponto de partida dos trabalhos do livro provém de um estudioso de longa data das relações internacionais, estes, nos seus desdobramentos, foram se adensando com o benefício reflexivo da ação diplomática, de quem foi, em duas ocasiões, ministro das Relações Exteriores e embaixador do Brasil em Genebra. O livro é, assim, no seu conjunto, o resultado da interação entre pensamento e ação, o fruto, como diria Camões em *Os Lusíadas*, de “honesto estudo/com longa experiência misturado”.

A organização do livro em várias partes, subdividida cada uma delas em capítulos de maior ou menor extensão e ambição, pode ser considerada, por analogia, como uma cartografia pluralista de muitos mapas do conhecimento das relações internacionais e de suas complexidades.

A cartografia deste livro tem muito a ver com a canoagem de que fala Tobias Barreto, adaptando uma lição de Emerson, ao

refletir sobre o seu percurso. Observou que o seu caminho foi o de um canoeiro: arribou em parte aonde pretendia arribar e em parte onde lhe conduziu a força da correnteza do rio.

As especificidades da minha canoagem têm como *vis diretiva* o meu percurso de vida que, na sua dimensão de percurso acadêmico-diplomático expus em Brasília, em 27 de abril de 2018, em palestra no Instituto Rio Branco, na série “Percurso”, patrocinada e organizada pela FUNAG/IPRI. São algumas dimensões desta canoagem, que vou indicar, posto que são o fio condutor dos textos aqui reunidos.

O livro resultou do decisivo e amigo estímulo do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, na sua fecunda gestão de presidente da FUNAG, e contou com o dedicado e qualificado apoio do embaixador Paulo Roberto de Almeida, diretor do IPRI. A ambos agradeço com o mais sincero reconhecimento, pois sem o respaldo que me deram não teria levado a bom termo a empreitada de identificar e subsequentemente parar para pensar, com a colaboração de Paulo Roberto de Almeida, a ordenação dos textos que, para minha satisfação, estão sendo publicados sob os auspícios da FUNAG.

Agradeço igualmente a Carlos Eduardo Lins da Silva, meu amigo e companheiro de trabalho de muitos anos na edição de *Política Externa*, a ajuda na etapa inicial de preparação do livro para encaminhamento à FUNAG.

- I -

O meu interesse pela diplomacia começou cedo e teve origem familiar. Em 4 de agosto de 1959, quando estava terminando o colegial, acompanhei, levado pelo meu pai, à posse no Itamaraty no Rio de Janeiro, de Horácio Lafer, o último chanceler do presidente Juscelino Kubitschek. Ouvi com atenção o seu discurso de posse e

---

presenciei na véspera, em seu apartamento, os últimos retoques que estava dando à sua alocação. Este foi o meu primeiro contato com a diplomacia brasileira. Também fui, em 1960, à inauguração de Brasília e assisti ao que pode ser considerado um significativo evento da diplomacia pública.

Em 1961, recebi de Horácio Lafer, na casa dos meus pais, o relatório de sua gestão, com uma dedicatória na qual manifestava a sua confiança de que eu saberia escrever e tratar das questões com as quais se ocupou como chanceler. Estas palavras de quem era o líder do clã familiar compreensivamente marcaram o jovem universitário que eu então era. Foram o estímulo inicial do meu caminho no campo das relações internacionais.

Estudei, como é sabido, na Faculdade de Direito da USP, da qual vim a ser professor titular, e nela lecionei até a minha aposentadoria compulsória em 2011.

No Largo de São Francisco, já com este interesse pela diplomacia em mente, ouvi como aluno em 1962, na solenidade de posse da Diretoria do Centro Acadêmico XI de Agosto, a conferência do chanceler San Tiago Dantas sobre a política externa brasileira. Foi uma exposição iluminadora da relação entre palavra e ação e o ponto de partida da minha admiração pelos rumos que San Tiago Dantas inovadoramente traçou para a diplomacia brasileira, com sua privilegiada inteligência.

Também em 1962 ouvi na Faculdade de Direito uma lúcida exposição de Raymond Aron, por ocasião da sua primeira vinda ao Brasil. Nela tratou da problemática do desenvolvimento e do desenvolvimento problemático, inclusive na sua dimensão internacional. Foi o que me levou a dar especial atenção a seus artigos de “observador engajado” da vida política internacional que eram publicados com regularidade em *O Estado de S. Paulo*, e a ler *Paix et Guerre entre les Nations*, este notável livro de 1962, que

persiste no meu percurso reflexivo como um grande paradigma analítico do campo das relações internacionais.

Em 1962 li o livro de 1958 de Helio Jaguaribe, *O Nacionalismo na atualidade brasileira*, a quem conheci pessoalmente nesta época por intermédio de Israel Klabin, meu primo e seu amigo de toda a vida. A seção do livro sobre política exterior impressionou-me como um exemplo de análise de alternativas de *policy* da diplomacia brasileira. Muito me marcou sua avaliação sobre a dicotomia alinhamento com os EUA ou neutralidade, e suas condições e possibilidades para o Brasil, no contexto da distinção, por ele elaborada, entre nacionalismo de meios e nacionalismo de fins.

Helio pode ser considerado como um dos pais fundadores do campo acadêmico das relações internacionais em nosso país. É um grande exemplo de intelectual público. Nossa amizade – da qual sou um grande beneficiário – data desta época e ensejou muitos diálogos no correr dos anos sobre seus temas recorrentes. Entre eles o de como analisar o mundo e o nosso tempo na perspectiva do Brasil e de como compreender o Brasil e a sua inserção internacional na perspectiva de nosso tempo e do mundo. Estas discussões sobre as relações de complementaridade entre o universal e o nacional – para mim foram heurísticas. Ajudaram-me inclusive, mais adiante, a interpretar a afirmação de Hannah Arendt: “Somos do mundo e não estamos apenas no mundo”.

Na Faculdade de Direito fui aluno do professor Vicente Marotta Rangel. O seu curso de Direito Internacional Público deu conteúdo jurídico aos meus interesses pelas relações internacionais. Devo ao seu magistério de grande internacionalista o exemplo de um analítico rigor atualizado do movimento do Direito Internacional Contemporâneo, e de como a dinâmica deste movimento é esclarecedora dos fatos e valores que vêm

levando à criação de normas jurídicas empenhadas em modelar as transformações no tempo da ordem internacional.

Em matéria de relações internacionais este é o pano de fundo com o qual fui fazer a pós-graduação em Ciência Política na Universidade de Cornell nos EUA. A análise das relações internacionais tem seus antecedentes nas “lições dos clássicos”, a começar por Tucídides. Entretanto, como observa Stanley Hoffmann, em conhecido artigo – que integra o seu livro de 1987, *Janus and Minerva – Essays in the Theory and Practice of International Politics* – foi nos Estados Unidos que se desenvolveu como um ramo relativamente autônomo da Ciência Política e uma área própria dos seus correspondentes departamentos universitários.

Um exemplo de como estava em andamento no meu período em Cornell a construção do campo das relações internacionais – “an american social science” como a qualifica Stanley Hoffmann – é o livro *International Politics and Foreign Policy – A Reader in Research and Theory*, organizado por James N. Rosenau e publicado em 1961. Este *reader*, que estudei com cuidado, integrava a bibliografia básica dos cursos que fiz em relações internacionais.

Um dos autores que li com grande interesse no meu período em Cornell foi Karl W. Deutsch, que sabia mesclar com discernimento o “novo” e o “tradicional” nas suas análises das relações internacionais e de governança, inclusive na sua dimensão de política internacional. Esta adquiriu uma abrangência não restrita aos diplomatas e governantes, com os processos de modernização e democratização das sociedades que diluíram as fronteiras entre política externa e política interna.

É sintomático, neste sentido, que o ensino universitário das relações internacionais só teve início em 1919, depois da Primeira Guerra Mundial, com Alfred Zimmern na Universidade de Aberystwyth na Grã-Bretanha e que data de 1939 o conhecido livro

de E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*.

A minha tese de doutoramento de 1970 em Cornell foi sobre o Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek e um dos focos principais da tese foi a análise das variáveis dos processos decisórios que levaram à sua concepção e implementação. Daí, como um dos seus desdobramentos, o meu interesse, que foi duradouro, pelo processo decisório da política externa brasileira. Além de muitas leituras sobre comportamento administrativo e suas estratégias em organizações complexas, guardei relevante lembrança do último capítulo do livro de Kissinger de 1962 *The necessity for choice*, cujo título é “The policymaker and the intellectual”.

Neste capítulo Kissinger aprofunda artigo anterior inserido no *reader* de Rosenau, acima mencionado, para destacar que o tempo da decisão é distinto do tempo da análise. Realça Kissinger que *policy-making* de qualidade, ainda que baseado em conhecimento, está voltado para o futuro e para a decisão e não é equivalente à análise acadêmica. “Gouverner c’est choisir”, na formulação de Pierre Mendès France, como verifiquei na minha tese sobre o Programa de Metas de J.K.

Em Cornell também me marcou o livro de 1965 de David Easton, *A System Analysis of Political Life*. Sua leitura me foi útil na feitura da tese e também me ofereceu a moldura analítica do tempo da análise do meu primeiro texto sobre relações internacionais: “Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil”, a versão ampliada do *paper* de conclusão do curso de relações internacionais conduzido em Cornell pelo Prof. John W. Lewis. Foi publicado como artigo em 1967 na *Revista Brasileira de Política Internacional* e também em espanhol em 1968 em *Foro Internacional*.

---

Esta é, em síntese, a proto-história do meu caminho no estudo das relações internacionais, que este livro documenta de maneira abrangente.

- II -

Norberto Bobbio, em *Il dubbio e la scelta – Intellettuali e potere nella società contemporanea*, aponta que as sociedades modernas, secularizadas e democratizadas, propiciaram uma desconcentração do poder ideológico, o que deu um papel próprio à palavra do intelectual na vida política. Registra igualmente que, em função das complexidades do mundo contemporâneo, o papel desta palavra pode ser tanto o de articular rumos e princípios no trato das incertezas das transformações, quanto o de proporcionar o saber técnico dos conhecimentos-meio, indispensável para efetivar diretrizes. Ambas são necessárias para a ação política e a gestão governamental. Por isso, os intelectuais, na medida em que estão interessados na vida pública, podem desempenhar distintas funções sociopolíticas, entre elas a de fazer a crítica do poder, a de legitimar o poder, a de influenciar ou assessorar o poder e o que é mais raro, o de exercer, a título próprio, as responsabilidades do poder.

A política internacional no século XX, ao deixar de ser o campo restrito do interesse de governantes e diplomatas, deu aos seus estudiosos a possibilidade de exercer várias destas funções. Nos Estados Unidos, entre os "scholars" de relações internacionais, Henry Kissinger é provavelmente um grande exemplo de quem, no correr da sua vida, exerceu todos estes papéis. Na França, Raymond Aron é um paradigma do intelectual que, pela qualidade da sua análise, exerceu, no espaço público, um magistério de influência na discussão da política internacional. Na Itália, Norberto Bobbio, com um coração kantiano e um olhar hobbesiano, imprimiu rigor analítico à sua crítica à guerra na era atômica articulando, por via

de consequência, em função desta situação-limite, os caminhos possíveis de um pacifismo ativo. Entre nós, Helio Jaguaribe foi o pioneiro desbravador da qualidade da palavra do intelectual na discussão da política exterior.

A minha geração viveu o impacto da implantação do regime autoritário de 1964, e como muitos dos seus integrantes, como é o meu caso, foi tocada pela violação dos direitos humanos e buscou os caminhos da redemocratização do país. Daí o interesse da minha geração pela política – e toda geração, como dizia Ortega, é a expressão de uma sensibilidade vital – e foi atenta ao papel da palavra do intelectual neste processo.

O estudo das relações internacionais naturalmente leva à avaliação da política exterior. Foi assim que passei a ser um intelectual de base universitária, empenhado na análise da política externa brasileira do período.

Meu primeiro livro sobre a matéria, prefaciado por Helio Jaguaribe, escrito em parceria com meu amigo, o estudioso argentino Felix Peña, data de 1973 e foi publicado tanto no Brasil quanto na Argentina. Intitula-se *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais* e defendia uma convergente aproximação dos dois países e uma valorização do contexto latino-americano, como caminho apropriado da inserção internacional de ambos. O livro na ocasião remava contra a maré, tendo em vista as rivalidades, agudizadas pelo contencioso das águas, que separava a diplomacia argentina da brasileira. Teve a sua ressonância e antecipou tendências que depois do término dos respectivos regimes autoritários, tornaram-se prioritárias para a política externa do Brasil e da Argentina. É um exemplo do que Bobbio qualificava como o papel da palavra do intelectual na articulação de rumos.

Da mesma natureza é um texto de 1981 que subsequentemente integrou o meu livro de 1982, *Paradoxos e Possibilidades*:



---

*estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação.* Nele examinei a disjunção entre ordem e poder no plano mundial e o espaço de possibilidades que se abria para o Brasil, como potência intermédia, na tessitura em andamento, da ordem internacional. Este foi um texto que teve sua ressonância dentro e fora do Itamaraty, inclusive porque na sua formulação acadêmica estava em sintonia com muitas das aspirações prevaletentes na época e não deixa de ter elementos úteis para a avaliação da atual conjuntura internacional.

Também me dediquei à investigação do saber técnico, necessário para a condução da diplomacia econômica do Brasil. É de 1971 o meu artigo “O GATT, a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina”, o primeiro de um acadêmico brasileiro sobre o sistema multilateral do comércio. A ele se seguiram vários trabalhos sobre contenciosos comerciais do Brasil no âmbito de uma análise sobre as distintas fórmulas jurídicas que lidam com as realidades político-econômicas do comércio internacional e como na sua aplicação concreta contribuem para a persistência ou mudança da distribuição internacional de recursos.

Na minha tese de livre-docência de 1977 em Direito Internacional Público, publicada em livro em 1979, estudei as facetas técnicas do que era, na época, um dos grandes itens da diplomacia econômica brasileira: o café na pauta das exportações do país. Investiguei e documentei os antecedentes e o processo negociador que, no âmbito mundial, com base na reciprocidade de interesses de países produtores e consumidores, levou ao Convênio Internacional do Café de 1976 – um paradigma de acordo intergovernamental de produtos de base.

- III -

Na década de 1980, o Itamaraty, antecipando o processo de redemocratização brasileira, empenhou-se em ampliar o diálogo com a sociedade civil. Promoveu, com a criação do IPRI em 1985, a moldura institucional para o relacionamento diplomacia/academia. Foi o que abriu espaço para o que veio a ser a minha ligação “estreita e produtiva”, como a qualificou Luiz Felipe Lampreia, com o Ministério das Relações Exteriores e muito especialmente o meu diálogo com a indiscutível qualidade de conhecimento e de experiência dos diplomatas brasileiros. Um dos artífices do elo academia/diplomacia foi meu amigo Gelson Fonseca Jr., desde sempre um *doublé* de diplomata e *scholar* das relações internacionais, que se tornou no correr dos anos um interlocutor por excelência de tudo que escrevi, a partir dos anos 80, sobre temas de política externa.

O bom relacionamento diplomacia/academia também me deu oportunidade de muitas conversas com o chanceler Saraiva Guerreiro e de apreciar o seu estilo de atuação. Muito me impressionou a sutil competência com a qual conduziu a diplomacia brasileira na inesperada crise da Guerra das Malvinas no Atlântico Sul.

Na década de 1980 fui perito – independente – na ONU, na OEA, na Unesco, o que familiarizou-me, “de dentro”, com as características da interação entre estados e secretariados de organizações intergovernamentais.

Em 1989, já no período do Brasil redemocratizado, chefie a delegação brasileira e presidi na ONU em Nova York a “End of the decade review” da Conferência de Viena de 1979 sobre Ciência e Tecnologia. Esta foi a minha primeira experiência diplomática efetiva. Ensejou válido conhecimento sobre a prática do multilateralismo e alargou minha percepção da relevância

---

da incorporação da ciência e da tecnologia na pauta da política externa. Neste sentido, consolidou minha visão do papel da ciência e do conhecimento na diplomacia contemporânea, o que mais adiante me foi útil na condução, como chanceler, da Rio-92.

- IV -

Machado de Assis, em *Esaú e Jacó*, aponta que é preciso contar com as circunstâncias e o imprevisto e que “o imprevisto é uma espécie de deus avulso, ao qual é preciso dar algumas ações de graças; pode ter voto decisivo na assembleia dos acontecimentos”. Esta ponderação de Machado, que o senador e ministro Paulo Brossard gostava de evocar, é um dado na explicação de como vim a ser, em 1992, chanceler.

O presidente Fernando Collor – com o qual não tinha relacionamento político nem conhecia pessoalmente – promoveu em 1992 uma ampla reformulação do seu ministério com o objetivo de adensar o apoio ao seu governo nos meios políticos, sociais e intelectuais do país. Daí resultou o que a imprensa qualificou de o “Ministério dos notáveis”. Não tendo logrado a incorporação do PSDB ao seu governo – que era o seu objetivo inicial – acabei sendo, no processo, convidado para chefiar o Itamaraty. Pesaram na decisão do presidente, na qual teve influência o meu amigo Marcílio Marques Moreira, que era o atuante ministro da Economia e teve papel nesta reformulação, várias circunstâncias: algum trânsito político no PMDB do dr. Ulysses e no PSDB, ao qual eu era filiado; a condição de professor universitário com presença no debate público; um certo lastro empresarial familiar, adensado pela participação em instâncias de representação industrial. No entanto, o dado-chave da minha, por assim dizer, “notabilidade” advinha da reputação de estudioso das relações internacionais e de conhecedor da política externa brasileira. Foi, portanto, a condição

de intelectual o ingrediente mais relevante que me levou à posição de chanceler.

Observo que, em função do acompanhamento acadêmico do processo decisório do sistema político brasileiro, com frequência, avaliei os múltiplos fatores que levam à designação de um ministro. Detive-me mais de perto sobre o assunto ao escrever sobre a trajetória política de Horácio Lafer, no exame das circunstâncias que o conduziram, na década de 1950, ao Ministério da Fazenda na segunda presidência de Getúlio Vargas, e ao Itamaraty na gestão de Juscelino Kubitschek. Evidentemente os tempos eram outros, as circunstâncias da minha designação tinham outra natureza e eu não possuía o peso político que caracterizou sua longa vida pública de parlamentar, prócer partidário, líder industrial e grande empresário.

O padre Antonio Vieira, no *Sermão da Sexagésima*, lembra que quando Davi foi enfrentar Golias, Saul ofereceu-lhe as suas armas e Davi as recusou. Para concluir: “com as armas alheias ninguém pode vencer, ainda que seja Davi. As armas de Saul só servem a Saul, e as de Davi, a Davi”. Foi com isto em mente que busquei enfrentar com as minhas armas o desafio de conjugar pensamento e ação na chefia do Itamaraty.

Henry Kissinger em *White House Years* observou que “High office teaches decision making, not substance”, e assim no seu exercício aprende-se a tomar decisões, mas não que decisões tomar. Estas dependem, evidentemente, de assessoramento, mas as escolhas de um ministro estão permeadas pela sua prévia experiência e percepções, e pelos conhecimentos que possui ao assumir responsabilidades governamentais. Kissinger também pondera que: “On the whole, a period of high-office consumes intellectual capacity, it does not create it”.

---

Ao assumir a chancelaria em 1992, o meu efetivo lastro era o prévio conhecimento e reflexão sobre as relações internacionais, o pensamento diplomático brasileiro e a política externa do Brasil. Estava por isso à vontade com o mapa da agenda diplomática brasileira. Também conhecia razoavelmente bem a qualidade dos quadros do Itamaraty em função da experiência da relação Diplomacia/Academia. E obviamente estava em sintonia com a *vis directiva* do presidente Collor, a respeito da inserção competitiva do Brasil num mundo cuja dinâmica de funcionamento havia mudado com a queda do Muro de Berlim e o fim das polaridades que tinham estruturado a vida internacional no período da Guerra Fria – tema de relevância sobre o qual tinha escrito antes de assumir o ministério.

O desafio de conjugar pensamento e ação colocou-se de maneira contundente logo no início da minha gestão. Era o de levar a bom termo a Conferência da Rio-92 da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, que veio a ser o maior evento internacional que o Brasil sediou. Quando assumi a pasta vários assuntos estavam pendentes, dos logísticos aos diplomáticos e havia inclusive o repto do novo: o de inserir e consolidar na pauta internacional as múltiplas facetas da sustentabilidade ambiental, na primeira conferência da ONU sobre temas globais da década de 90 que se realizava depois do término da Guerra Fria.

A análise da Conferência do Rio é objeto de vários textos deste livro, mas cabe mencionar nesta apresentação como foi complexo traduzir pensamento em ação. Era necessário mobilizar os qualificados quadros do Itamaraty para uma tarefa de grande relevância para o *locus standi* da diplomacia brasileira no plano internacional. Era preciso articular um construtivo relacionamento tanto com o secretariado da Conferência, quanto com os diversos atores governamentais brasileiros diretamente envolvidos na

matéria. Era relevante tratar com as centenas de organizações não governamentais presentes no Rio e empenhadas nas questões. Cabia igualmente num grande evento de diplomacia aberta lidar com a agenda da opinião pública e os milhares de jornalistas que acompanhavam com grande interesse a pauta ambiental. Na minha percepção, cabia também ao Brasil, como país anfitrião, desempenhar um papel construtivo, promovendo a aproximação e a conciliação entre as delegações dos mais de 180 países que participaram da Conferência para se alcançar os consensos necessários para o seu conclusivo sucesso.

Rubens Ricupero, no seu notável livro de 2017 *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*, avalia que a Rio-92 foi um êxito, o Brasil ganhou prestígio internacional, e generosamente considera que minha ação foi fundamental pois, graças às escolhas e decisões que tomei “tanto a estrutura organizativa da Conferência quanto a condução das problemáticas negociações se processaram de modo superior ao que se teria podido esperar naquela conjuntura”.

“Toda ação principia mesmo por uma palavra pensada”, diz Guimarães Rosa em *Grande Sertão: Veredas*. Subjacente à minha ação na Rio-92 estava presente a afirmação de Hannah Arendt em *A Condição Humana* de que a Terra é o *habitat* no qual os seres humanos podem mover-se e respirar. Este *habitat*, como os conhecimentos científicos que embasavam a diplomacia da Rio-92 apontavam claramente, estavam sendo postos em questão pela ação humana. Esta vinha fragilizando de maneira crescente e em escala planetária os ecossistemas que, integrados, sustentam a vida na terra. Daí, na linha da proposição arendtiana, no prólogo do seu livro, a importância de se pensar o que estávamos fazendo. Foi o que guiou, em surdina, a minha canoagem na Rio-92, em prol do desenvolvimento sustentável.

---

A minha primeira gestão no Itamaraty foi curta (abril a outubro de 1992) e enfrentou as tribulações da grave crise que levou ao término do governo Collor. Empenhei-me, no entanto, apesar das difíceis circunstâncias internas, em levar adiante uma política externa atuante, tendo como lastro as realizações da Rio-92. Vários textos deste livro tratam deste período que também inclui uma entrevista dada ao CPDOC, representativa de uma avaliação pessoal do que caracterizou na minha gestão a diplomacia brasileira em 1992.

Ao parar para pensar sobre a minha experiência em 1992, lembrei-me de observações de Tocqueville a respeito do breve espaço de tempo que chefiou, num contexto problemático, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da França (3 de junho a 30 de outubro de 1849). No início do capítulo dos seus *Souvenirs* dedicados aos “Affaires Étrangères”, Tocqueville registra que a grandeza dos objetivos da política externa é de tal ordem que mobiliza todas as forças da alma, tornando o seu executor mais forte, não obstante as dificuldades da tarefa. Por isso, a condução do ministério deu a ele um grande bem: “la confiance en moi-même”. Foi este patamar de confiança, proveniente de ter logrado, na prática, enfrentar o desafio da conjugação do pensamento e ação, que vivificou as minhas subseqüentes experiências diplomáticas.

- V -

Fui embaixador em Genebra (1995-1998) e voltei a chefiar o Itamaraty (2001-2002) na presidência Fernando Henrique Cardoso. Sempre tive, desde os tempos da USP e do CEBRAP, com dra. Ruth e FHC a proximidade de uma relação de amizade e de um frutífero diálogo intelectual e político. Participei das suas campanhas eleitorais e empenhei-me publicamente na sua eleição à presidência. Por isso, as circunstâncias das minhas designações foram muito distintas das que me levaram ao Itamaraty em

1992. Não obstante a dinâmica da complexidade do processo decisório político, relatados nos *Diários da Presidência*, existia um componente de possibilidade na minha participação no seu governo, como acabou acontecendo.

Foi do presidente a decisão de convidar-me para a Embaixada do Brasil em Genebra, um posto que na sua avaliação – a de quem me conhecia bem – amoldava-se à minha maneira de ser e pensar. Genebra é uma posição diplomática de relevo para o nosso país, que no correr dos tempos foi conduzida por destacados quadros do Itamaraty, vários dos quais subsequentemente chefiaram a pasta. Entre eles, Luiz Felipe Lampreia, meu antecessor imediato em Genebra, que o presidente acabara de indicar como seu primeiro chanceler.

Há diversos textos neste livro sobre o meu período genebrino e é de 1999, depois do retorno ao Brasil, prefaciado por Lampreia, o meu *Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos – reflexões sobre uma experiência diplomática*. Não é o caso de repassar, nesta apresentação, as muitas facetas da missão em Genebra, uma múltipla instância multilateral que era um paradigmático *locus* do processo de globalização da década de 1990 – do comércio ao desarmamento; dos direitos humanos às telecomunicações; da saúde ao trabalho. Era assim, uma embaixada que oferecia a oportunidade de participar da dinâmica do processo da “autonomia pela participação”, uma nota distintiva da política externa do governo FHC, como apontou Gelson Fonseca Jr.

Foi o que fiz em sintonia com o presidente e o apoio do chanceler e dos diplomatas que, sediados em Brasília, no ministério, tinham responsabilidade pelos múltiplos assuntos de Genebra. É de justiça registrar e reconhecer a grande qualidade dos diplomatas lotados na Missão, que mobilizados pela tarefa comum, contribuíram para o sucesso da empreitada.



---

A globalização, na sua dinâmica, internaliza o mundo na vida dos países e das pessoas. Por isso hoje, o seu impacto, mais do que no passado, insere a política internacional na agenda de interesses e pode alcançar, dependendo das circunstâncias e das conjunturas, as atividades dos postos diplomáticos. Assim, sensível à responsabilidade da indicação política que me levou a chefiar a Embaixada, fiz da Missão um espaço aberto para a interlocução com os setores da sociedade e as instâncias governamentais que queriam acompanhar mais de perto a pauta dos assuntos que estavam sendo discutidos em Genebra.

O exercício das minhas responsabilidades beneficiou-se em Genebra e no Itamaraty do *status* político de quem havia sido recentemente chanceler. O *status* conjugou-se com o lastro dos conhecimentos de estudioso de boa parte dos temas da pauta diplomática da Missão, aprofundados pelos muitos diálogos com os diplomatas que deles tinham tratado profissionalmente, oriundos do prévio relacionamento academia/diplomacia. É o que me fez pertencer ao Itamaraty por “assimilação”, sem ser um diplomata de carreira, como observou Rubens Ricupero.

Em Genebra, o domínio do professor do saber técnico da diplomacia econômica foi de grande relevância, em especial na lida com o adensamento da juridicidade de um sistema multilateral de comércio regido por normas criadas pela Rodada Uruguai do GATT e implantada pela OMC. Esta iniciava o seu funcionamento quando cheguei em Genebra e era de grande relevância para a inserção internacional do Brasil. Por isso, foi grande foco de minha atuação. Nela tive a honra do reconhecimento de ter sido escolhido, por consenso, presidente do Órgão de Solução de Controvérsias (1996) e presidente do Conselho Geral (1997).

Da experiência em Genebra, quero apenas pontuar que, na minha avaliação, o multilateralismo é um espaço privilegiado

para a articulação da voz própria do Brasil no mundo, tanto no eixo simétrico quanto no assimétrico do relacionamento com os estados, para recordar a formulação de Rubens Ricupero. Enseja o “soft power” do nosso país que agrega substância à nossa diplomacia bilateral e confere uma das dimensões da identidade internacional do Brasil – assunto que na sua amplitude, inclusive histórica, analisei em a *Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira* (1ª ed., 2001; 2ª ed. ampl., 2004).

- VI -

No final de 2000, Felipe Lampreia entendeu que era chegado o momento de concluir o seu período de chefia no Itamaraty. Colocou-se assim para o presidente a questão da sua sucessão. Naquela ocasião FHC avaliou que eu poderia dar um fecho para a diplomacia da sua gestão, levando em conta as nossas afinidades e a minha identificação com as diretrizes da sua política externa. A esta ele vinha imprimindo os rumos com a clarividência pessoal de quem tinha pleno domínio dos assuntos internacionais e a sensibilidade do intelectual, homem público e antigo chanceler, capaz de orientar-se e orientar o país no mundo.

Foi neste contexto que retornei em 2001, nos dois últimos anos do seu mandato, ao Itamaraty, com a experiência acumulada da minha primeira gestão da Casa e o benefício de ter vivido como embaixador, “de dentro” e não na cúpula, o *modus operandi* da chancelaria.

Foi muito densa a agenda a qual me dediquei na minha segunda gestão na moldura das diretrizes presidenciais. Transitou pela diplomacia econômica das negociações multilaterais e birregionais e dos contenciosos comerciais do país; pela lida constante com os problemas do Mercosul e da Argentina; pela valorização da cooperação com os nossos vizinhos e o empenho

---

de fazer a melhor economia da nossa geografia; pela atenção, inspirada pela experiência da Rio-92, dada aos problemas do meio ambiente; pela relevância atribuída aos direitos humanos na pauta internacional e pelo significado, no plano mundial, da tutela do “direito a ter direitos”, afirmado por Hannah Arendt como uma resposta ao mal ativo destampado pelas grandes rupturas do século XX; pela defesa do multilateralismo econômico e político; pela busca de novos parceiros do Brasil e da vivificação dos tradicionais; pela prestação de contas ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, uma demanda que a reverberação interna dos problemas internacionais e a proximidade política da sucessão presidencial intensificou; pela discussão dos desdobramentos do ataque terrorista aos EUA, em Nova York e Washington e as consequentes ações político-diplomáticas do país. Estas questões e outras que foram tratadas neste período são examinadas em textos deste livro, que também inclui na Parte I, dedicado à reflexão da experiência, um primeiro balanço da minha gestão, articulado na antevéspera do término do meu segundo período no Itamaraty, em exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18 de dezembro de 2002. Nesta apresentação, o que creio que vale a pena é retomar considerações sobre alguns problemas teóricos das relações internacionais que, na minha perspectiva, defluem da interação pensamento/ação.

- VII -

O primeiro diz respeito à especificidade do juízo diplomático. A política externa dos países e o funcionamento do sistema internacional dentro da qual se inserem tem as suas regularidades que se explicam por fatores como espaço, demografia, recursos, natureza dos regimes políticos. Também tem o seu papel na diplomacia dos países, certos elementos de persistência histórica e geográfica da sua inserção na vida internacional – que Renouvin

e Duroselle qualificam de “forças profundas”. Regularidade e “forças profundas” estão sujeitas à fecundidade do inesperado que surpreende a prudência dos estadistas, como dizia Proudhon que Hannah Arendt gostava de evocar.

A queda do muro de Berlim e o fim da URSS foi um inesperado que provocou uma transformação na ordem mundial, que obrigou as chancelarias a repensar suas diretrizes diplomáticas, muito moldadas pelas polaridades no período da Guerra Fria. Foi neste contexto benéfico à cooperação internacional, que transcorreu a minha primeira gestão no Itamaraty.

O ataque terrorista aos EUA mudou o eixo diplomático da “máquina do mundo”, deu nova ênfase aos problemas de segurança, favoreceu a “sublevação dos particularismos identitários” e conteve a tendência à cooperação internacional que caracterizou, na década de 90, o imediato pós-Guerra Fria. Foi este contexto que, a partir de 2001, afetou a minha segunda gestão no Itamaraty.

Estes dois deslocamentos da operação da “máquina do mundo” sedimentaram a minha percepção de estudioso das relações internacionais a respeito das características epistemológicas do juízo diplomático. Trata-se de um juízo reflexivo e não determinante na linha de Hannah Arendt. É uma faculdade do espírito distinta do pensar e do querer, voltada para entender e avaliar uma situação específica sem subsumi-la a regras gerais. Lida com o problema de como extrair de um “particular”, para o qual não existe previamente o apoio do corrimão dos “universais”, o horizonte do seu significado geral. Opera, quando bem-sucedido, à mediação entre situações específicas e os universais fugidios. É o que une a teoria à prática, de acordo com Kant, na interpretação de Hannah Arendt. É o bom juízo diplomático na condução da política externa brasileira que sustenta a tradução de necessidades internas em possibilidades externas no quadro da dinâmica de funcionamento

do sistema internacional e permite ampliar o poder de controle do país sobre o seu destino.

Na mediação entre o particular das conjunturas e os “universais”, do seu significado geral, o conhecimento, a experiência, os antecedentes, as analogias, inclusive as históricas, tem o seu papel, desde que o seu uso seja reflexivo e não determinante. Da mesma maneira, a “lição dos clássicos”. É por isso, aliás, que aprecio os méritos da Escola Inglesa que por meio dos seus trabalhos permite identificar, reflexivamente, a maior ou menor presença concreta, em distintas conjunturas, das leituras maquiavélico-hobbesianas, grocianas e kantianas da realidade internacional.

Abordo a seguir outra questão que tem relação com o juízo diplomático e que se enquadra no âmbito das normas constitucionais brasileiras. A Constituição estipula no seu artigo 4º os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. A aplicação destes princípios é uma responsabilidade do ministro das Relações Exteriores, que é *ex officio*, o principal colaborador do presidente, a quem cabe, nos termos da Constituição a definição das diretrizes da política externa.

Num ordenamento jurídico os princípios não são regras. O seu papel é proporcionar critérios legais para a tomada de posição perante situações concretas que *a priori* são indeterminadas. Daí, na sua aplicação, a necessidade de um juízo ao mesmo tempo jurídico e diplomático de como adequar estes princípios à variedade das conjunturas internas e internacionais, para tornar realizáveis os valores nelas positivados.

Dessa responsabilidade, como professor de Direito, sempre tive muita consciência nas minhas duas gestões no Itamaraty. Escrevi – por exemplo na primeira parte do meu *A Internacionalização dos Direitos Humanos – Constituição, Racismo e Relações Internacionais* (2005) – como foram aplicados os princípios do art. 4º nos distintos

contextos de 1992 e 2001-2002, inclusive sobre como ponderar, para dirimir, o potencial de conflito entre princípios e qual é a margem de apreciação do chanceler no trato destas questões que ensejam *ex lege* o controle político, e no limite, o jurídico da política externa. Não cabe nesta apresentação retomar tais análises. É válido, no entanto, apontar que esta matéria ilustra as antinomias da conduta de quem é responsável pela diplomacia do país.

Da dimensão geral destas antinomias trata Raymond Aron na praxiologia com a qual conclui *Paix et Guerre entre les Nations*. Aponta que quem conduz uma política externa confronta-se com a antinomia entre o que denomina o problema maquiavélico e o que denomina o problema kantiano. O primeiro refere-se ao realismo dos meios e diz respeito à preservação da autonomia e independência de um Estado no plano internacional. O segundo está voltado para a importância da realizabilidade da aspiração da “paz perpétua”, conduzida por uma razão abrangente da humanidade.

O inciso I do artigo 4º – “independência nacional” está alinhado com o desafio do problema maquiavélico. Já, por exemplo, o inciso II – “prevalência dos direitos humanos”, o VI – “defesa da paz”, o VII – “solução pacífica de conflitos”, o IX – “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” estão alinhados com os desafios do problema kantiano.

Na lida com estas antinomias, para recorrer com alguma liberdade a um outro *distinguo* de Raymond Aron, creio que é útil valer-se de sua dicotomia: “política do entendimento” e “política da razão”. Na política do entendimento, a estratégia é uma tática que se renova continuamente e tem a natureza realista de uma praxiologia que guia a navegação da soberania no plano internacional em estrita conformidade com o problema maquiavélico. Na política da

razão, a tática não ignora o problema do poder, sua existência, e a ação dos “Machstaat”, mas reconhece o papel regulatório da razão abrangente da humanidade na navegação da vida internacional.

No caso do Brasil, como estudei em vários trabalhos, dadas as características de sua inserção no mundo, da sua identidade internacional, do valor que atribui à paz, da sua escala continental e do histórico da sua distância dos polos mais graves das tensões globais, está ao alcance da sua política externa mesclar, à luz das conjunturas e das constelações diplomáticas, a política do entendimento e a política da razão, como prevê o art. 4º da Constituição, que no seu articulado espelha a nossa especificidade. É deste modo, para voltar à lição de Helio Jaguaribe, que é possível lidar com a complementaridade entre o nacional e o universal. Foi inspirado pela política da razão que, em minhas duas gestões e em Genebra, empenhei-me na otimização do mandato constitucional de conferir prevalência aos direitos humanos no plano internacional.

Numa análise teórica mais concreta cabe apontar que, numa democracia, os *mídias* tem um papel significativo na conformação da agenda de opinião pública e opera no tempo *online* dos eventos, distinto do tempo mais lento dos processos que usualmente caracterizam a ação diplomática. Os meios de comunicação, por isso, dispõem de um poder de emissão de notícias e de influência que tem um significativo papel no modo pelo qual a sociedade percebe a realidade dos problemas internacionais. A percepção da realidade integra a realidade política e, assim sendo, é um dado com o qual o ministro das Relações Exteriores necessariamente precisa lidar, pois a condução da política externa numa democracia não pode ignorar os ventos da opinião pública.

Estes ventos são variáveis, e por vezes incertos. Por isso, uma política externa de cata-ventos seria errática e incoerente.

Ventos de maior ou menor intensidade, no entanto, não podem ser ignorados nas sociedades nas quais a política externa desborda do interesse dos governantes e diplomatas. É por essa razão que concluí que as atividades de um ministro de Relações Exteriores não se circunscrevem à negociação diplomática *stricto sensu*. Precisam ir além do seu gabinete e da sua chancelaria e da interlocução com outros atores internacionais e ser, em função da diluição das fronteiras entre o “interno” e o “externo”, um comunicador que esclarece de maneira sistemática para a sociedade o porquê das ações de política externa, hierarquizando fatos e eventos, diferenciando tendências de modismos passageiros.

Também verifiquei, à luz das minhas experiências, que as negociações comerciais requerem para o seu entendimento o que um estudioso norte-americano das relações internacionais, Putnam, qualifica de *two levels of analysis*, pois são ao mesmo tempo negociações para fora e para dentro do país. De fato, qualquer negociação mais relevante deste tipo é uma dupla negociação que, no nosso caso, se explica, no âmbito nacional, pela amplitude dos interesses ofensivos e defensivos do Brasil que derivam das diversificadas características da economia brasileira e de sua escala continental. Com efeito, no plano interno, processos de liberalização comercial envolvem políticas redistributivas pois, no curto prazo, alguns ou muitos ganham e outros perdem – daí o conflito. Também contemplam políticas regulatórias. Estas frequentemente internalizam normas internacionais na vida interna dos países que estabelecem limites ao *policy space* do estado, o que, por sua vez, gera o conflito político sobre a conveniência ou não de tais ou quais limites à luz da especificidade dos interesses nacionais. Assim, alargar o *policy space* em matéria de saúde pública e propriedade intelectual foi o que norteou, com sucesso, a diplomacia brasileira na minha gestão, no âmbito da Conferência Ministerial da OMC de Doha de 2001. Daí o alcance geral que negociadamente se obteve com a Declaração TRIPs e Saúde Pública.



---

Os estudiosos norte-americanos chamam a atenção para a *bureaucratic politics* e o seu papel no processo decisório da política externa. Com efeito, por conta da interdependência dos estados, os temas da política externa são de interesse de outras instâncias governamentais e outros ministérios e suas *constituencies* que, no plano interno do Estado, lutam para ter um papel na conformação da política externa. É o que caracteriza a *bureaucratic politics*.

Daí a importância de articular no âmbito governamental a harmonização de posições. Na articulação destas posições, o Itamaraty desempenha um papel relevante. Na minha experiência, ainda que tenha menor poder de que outros ministérios, como o da Fazenda, o Itamaraty possui a autoridade da influência que reforça as suas competências legais. Esta autoridade provém da qualidade dos seus quadros e da memória institucional dos passos, no correr dos tempos, da inserção internacional do Brasil. É o que dá ao chanceler condições próprias de afirmar-se neste processo de articulação, mais ou menos institucionalizado, dentro do Estado.

Escrevi sobre a autoridade do Itamaraty com inspiração arendtiana, para observar que a sua palavra, se é menos do que um comando, é mais do que um conselho. A isso agrego que o lastro de autoridade do Itamaraty – que muito deve ao barão do Rio Branco que foi o seu grande *institution-builder* – provém do papel da diplomacia na construção do Brasil, das suas origens até os nossos dias, que logrou muito mais, nesta construção, que outros setores da vida brasileira. É o que comprova Rubens Ricupero no seu magistral livro de 2017, no qual o amor à instituição, a que serviu com extraordinária competência, é vivificado pela sensibilidade histórica e o espírito crítico.

A condição de estudioso, de cariz universitário, das relações internacionais sempre me fez atento – inspirado pelo magistério de Norberto Bobbio – ao rigor da análise e, ao desafio da precisão da palavra, com muita consciência do seu peso. Esta preocupação

naturalmente aumentou, e muito, no exercício da função de chanceler e não apenas pelo papel e o poder da palavra na atividade diplomática, mas também porque a palavra de ministro capacita-o, independentemente de plenos poderes, a assumir compromissos jurídicos em nome do Estado. Por isso, de acordo com as normas internacionais, ele é o agente político *ex officio* incumbido do comércio jurídico do Estado, uma responsabilidade que um chanceler, professor de Direito, naturalmente não ignorou.

Por isso o cuidado pessoal que tive em textos e discursos nos dois períodos na chefia do Itamaraty, que foram reunidos respectivamente em *A Inserção Internacional do Brasil – a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty* (1993) e *Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002*, v. 1 e 2 (2002), alguns dos quais estão reproduzidos neste livro.

Tive em mente na elaboração dos textos o papel que os discursos de um chanceler têm na governança da política externa. O ex-secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, no seu *In the Stream of History* aponta que a palavra do chanceler pode ter várias funções, entre elas: a *estratégica* – a de traçar as linhas gerais da política externa; a *conceitual* – a de estabelecer o quadro geral dos problemas e definir a agenda; a *tática* – a de discutir temas específicos que estão na ordem do dia; a *administrativa* – a de prescrever diretrizes para a burocracia e arbitrar o debate interno. Os meus textos, no exercício do cargo, procuraram dar conta destas múltiplas funções.

#### - VIII -

O término das gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, que integrei com convicção, encerrou para mim um ciclo de 10 anos de ativa participação na vida pública de nosso país. Não encerrou, no entanto, a constância de meu interesse pelas relações internacionais e pela diplomacia brasileira, que sempre foram

---

um tema recorrente de meu percurso, como esta apresentação explícita de maneira circunstanciada. Daí numerosos textos, elaborados a partir de 2003, que também integram este livro e que se beneficiaram, na minha avaliação, da experiência reflexiva adquirida da conjugação do pensamento e ação. Foram redigidos, para evocar Raymond Aron, na perspectiva de um “observador engajado” na discussão dos rumos da política externa brasileira e da cena internacional. Têm a marca do estudioso, intelectualmente empenhado, no plano nacional, na fundamentada avaliação, positiva ou negativa, dos juízos diplomáticos que nortearam as gestões presidenciais que se seguiram à de FHC. Registro por isso mesmo que alguns destes textos têm o feitiço da crítica do poder – um dos papéis do intelectual nas sociedades contemporâneas, como apontado por Bobbio – e foram instigados, no trato da política externa dos governos do PT, pelo propósito que levou Eptácio Pessoa a escrever *Pela Verdade*.

De maneira análoga, e provavelmente com maior distanciamento pessoal, a fundamentação reflexiva do que estava ocorrendo e mudando no funcionamento da máquina do mundo permeia os textos que tratam desta matéria.

Concluo observando que os textos pós-2002, em consonância com os anteriores que integram este livro, são a expressão de um contínuo *work in progress*. Ecoam neste sentido a afirmação de Políbio: “o início é mais do que a metade do todo e avança até o final”. Resultam da minha canoagem. Buscam alargar de maneira inteligível os muitos mapas do entendimento das relações internacionais, da política externa e da diplomacia brasileira. Levam em conta a complexidade das coisas e almejam terem sido claros no pensar, sinceros no sentir e firmes no querer.

Agosto de 2018.



**PARTE I**  
**A REFLEXÃO DA EXPERIÊNCIA**



## I. UM MERGULHO NA DIPLOMACIA: ENTREVISTA AO CPDOC (1993)<sup>1</sup>

Antes de ser ministro das Relações Exteriores do governo Collor, de abril a setembro de 1992, Celso Lafer já era um conhecido jurista, cientista político e empresário. Esta entrevista, concedida em agosto de 1993 aos pesquisadores do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) Paulo S. Wrobel e Alexandra de Mello e Silva, trata apenas de uma de suas áreas de especialização: relações internacionais e política externa do Brasil. Esse tema é explorado através do relato de sua passagem pelo Itamaraty, enriquecido por suas reflexões sobre a relação entre o *scholar* e o *policymaker*.

**CPDOC:** *Como o senhor foi convidado a assumir o Ministério das Relações Exteriores, em abril de 1992?*

**Lafer:** Fui convidado no bojo de uma grande reforma ministerial cujo significado era, de um lado, proporcionar ao presidente Collor respaldo político mais amplo, ampliando sua base parlamentar, e de outro, incluir certas figuras que dessem uma dimensão adicional de peso, de *gravitas*, de notabilidade, ao ministério que ele estava então organizando. Lembro-me de ter

---

1 Entrevista publicada em *Estudos Históricos*, 12, "Globalização". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 271-284.

dito na ocasião aos membros do meu partido, o PSDB, inclusive ao governador Franco Montoro, que eu entendia que o PSDB deveria ingressar no governo. E dizia isso com muita tranquilidade, porque se o PSDB ingressasse, o ministro das Relações Exteriores seria obviamente Fernando Henrique Cardoso. Sei que na hora em que se pensou em outras indicações, tendo em vista a decisão do PSDB de não ingressar no governo, o ministro Marcílio Marques Moreira articulou meu nome. Por que ele fez isso? Em primeiro lugar, porque sentia que o entrosamento entre economia e relações exteriores era fundamental para o projeto de modernização que tinha em mente e para a visão que o presidente tinha da inserção internacional do Brasil. Marcílio é um velho e querido amigo de mais de 25 anos e portanto sabia muito bem o que eu pensava, assim como eu sabia muito bem o que ele pensava. Além disso, os demais nomes do ministério eram pessoas com as quais eu tinha relação de amizade, de afinidade, como Célio Borja, Helio Jaguaribe, Rouanet, além de dois colegas da USP, Goldemberg e Jatene.

Mas a pergunta é: por que eu entrei nessa lista? Creio que desde o fim do regime militar eu entrava normalmente nas listas de cogitáveis para o Ministério das Relações Exteriores, e isso devido a um conjunto de circunstâncias. A primeira delas era que eu tinha uma reflexão, uma proposta sobre política externa, tema ao qual me dediquei durante toda a minha vida acadêmica. Meu primeiro trabalho sobre política externa é de 1967 e se chama “Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil”. Em segundo lugar, eu tinha alguma experiência na área internacional. Havia participado de trabalhos da ONU, da OEA, da Unesco, na condição de perito não governamental, mas isso evidentemente sempre implica uma relação de entrosamento com o Itamaraty. Tive também uma experiência específica, que foi a de, em 1989, chefiar a delegação brasileira e presidir a 10ª Sessão do Comitê Intergovernamental para o Desenvolvimento da Ciência e



Tecnologia da ONU, que foi um *review* dos resultados da grande Conferência de Viena de 1979. Possuía, portanto, uma experiência de diplomacia parlamentar. Por outro lado, eu tinha algum tipo de trânsito político interno, pois antes de ingressar no PSDB fiz parte do PMDB, participei da redação do programa do PMDB sobre política externa, fiz a campanha presidencial do doutor Ulysses e ajudei-o na área de relações internacionais. Depois, quando as coisas dentro do PMDB efetivamente indicaram a mudança que se avizinhava, fui, como era natural, para o PSDB, onde tinha uma boa relação com Montoro, Fernando Henrique, Covas e Serra. O que aconteceu foi que, não podendo o presidente ter o apoio do PSDB, que era o seu verdadeiro objetivo, viu no meu nome uma pessoa com trânsito político, acadêmico, empresarial, e reconhecida como alguém que conhecia a área de política externa. Portanto, eu agregava algo à capacidade de articulação política do governo. Na visão do presidente, do ministro Marcílio e dos demais integrantes do ministério naquele momento, eu era uma pessoa que podia somar, integrando uma nova equipe.

**CPDOC:** *E o que entusiasmava, não só ao senhor, mas a essa equipe, em relação ao governo?*

**Lafer:** Nós tínhamos uma percepção comum de que o governo tinha um projeto modernizador. Era mais uma visão do que um projeto, e sua melhor formulação, creio eu, está no discurso de posse de Collor, que é muito coerente quanto ao que deveria ser a agenda do país para os anos 90. Esse projeto, evidentemente, nos parecia algo que exigia detalhamento, exigia formulação. Quando Marcílio foi convidado para o Ministério da Economia, conversei muito com ele, procurei ajudá-lo no que ele me pediu, na montagem da equipe etc. Quando ele me transmitiu a sondagem do presidente, estávamos em fase de muita conversa e sintonia, o que me deixou à vontade. É claro que eu estava consciente de que

assumir uma responsabilidade como aquela envolvia riscos. Mas Helio Jaguaribe já tinha aceitado o convite, Rouanet e Goldemberg já estavam no ministério, Jatene já tinha sido convidado... Lembro que disse ao Marcílio: “Em princípio, sinto-me muito tentado a aceitar. Mas acho que eu deveria ter uma conversa com o presidente”. Eu nunca tinha conversado anteriormente, ou tido qualquer contato pessoal com ele. Tinha-o visto apenas em duas cerimônias no Itamaraty, uma quando o professor Miguel Reale fez 80 anos e recebeu a Grã-Cruz da Ordem do Rio Branco, e outra quando eu próprio fui promovido na Ordem do Rio Branco e ele me cumprimentou. Disse, portanto, ao Marcílio: “Estou em Nova Iorque, embarco imediatamente, vou direto para Brasília, tenho uma longa conversa com o presidente, ele verifica se está inteiramente à vontade com o convite que está me fazendo, e eu também vejo em que medida temos condição de fazer um trabalho de equipe”. Marcílio respondeu que o presidente queria fechar a composição do ministério, iria me telefonar, conversaríamos e eu decidiria. Conversei realmente com o presidente pelo telefone, embarquei naquele mesmo dia para São Paulo, de São Paulo fui para Brasília, e aí tive de fato uma longa conversa, de duas horas e meia, sobre política externa. E essa conversa foi ótima. Ele voltou a certos pontos recorrentes da sua reflexão pública, afirmando que precisávamos modernizar o país, ter uma economia mais aberta, mas também uma posição política mais afirmativa. Dizia-se consciente da importância dos temas da justiça social, dos direitos humanos, da ideia de criação de oportunidades, mas achava também que precisávamos ter, palavra-chave que ele usava sempre, uma inserção competitiva. Por fim disse que o convite que estava me fazendo significava perguntar: “Como isso se traduz num projeto articulado e implementável de política externa?”. A partir daí a conversa girou em torno das relações com os Estados Unidos, com a Comunidade Europeia, o Mercosul, a América Latina.

Quais são as prioridades, o que significa o Japão, o que é o fim da União Soviética, o que é mundo dos fundamentalistas, como é que nós lidamos com isso. Foi uma longa conversa, que me deu a noção de que eu teria a oportunidade de servir ao país iniciando algo novo e criativo.

**CPDOC:** *O senhor achou o presidente um homem bem-informado? Interessado?*

**Lafer:** Um homem bem-informado e muito interessado. Muito atento aos temas de política externa.

**CPDOC:** *Com raras exceções, como Geisel, por exemplo, esta não é uma tradição entre os presidentes da República no Brasil.*

Tenho a impressão de que os presidentes têm mais interesse em política externa do que se imagina. Seguramente Sarney tinha interesse em política externa, por exemplo. No seu governo as relações com a América Latina, com a Argentina, foram muito importantes. O próprio Figueiredo também tinha interesse em política externa. Geisel indiscutivelmente. Castelo tinha interesse.

**CPDOC:** *Consta que Juscelino, por exemplo, não tinha um grande interesse pessoal por essa área.*

**Lafer:** Não vamos fazer a análise do governo Juscelino, mas é claro que uma pessoa que tem um grande projeto para o país, como Juscelino indiscutivelmente tinha e levou adiante, com os “50 anos em cinco”, não pode deixar de lidar com a agenda externa. Juscelino foi o primeiro presidente brasileiro desse período que sabia o que era o mundo. Estudou em Paris, já tinha viajado, fez aquela famosa viagem aos Estados Unidos, que marcou muito. O mundo não o assustava.

**CPDOC:** *Getúlio nunca viajou.*

**Lafer:** Foi à Argentina, ao Uruguai, ao Paraguai, à Bolívia, como homem do continente. Mas Getúlio também tinha um

grande interesse por política externa e sabia perfeitamente que ela era indispensável para a mudança interna que ele conduziu. Enfim, voltando à nossa pergunta, senti em Collor um presidente desejoso de ter um papel na área de política externa, consciente do que é a possibilidade de uma diplomacia presidencial em um regime democrático, ciente da oportunidade que a Conferência sobre Meio Ambiente do Rio de Janeiro iria representar para o país e para a sua liderança. Devo dizer que foi um ato de grande ousadia assumir o risco que assumi. O presidente me convidou há pouco mais de um mês e meio da Conferência, dizendo: “Dirija o Itamaraty e dê o fecho necessário à Rio-92”. Que era, obviamente, o grande lance diplomático do Brasil nos últimos tempos. De maneira que senti a gravidade da responsabilidade e ao mesmo tempo o desafio. Assumi dizendo: “Vou me empenhar. Creio que temos condições”.

**CPDOC:** *Em artigo escrito após sair do ministério, intitulado “A autoridade do Itamaraty”, o senhor faz um rápido balanço das tradições da política externa brasileira e tece vários elogios à burocracia do Itamaraty. Como o senhor encontrou a “Casa de Rio Branco”?*

**Lafer:** Creio que o Itamaraty estava muito consciente de que a agenda externa, assim como a agenda interna do país, tinha mudado. O mundo tinha mudado, o fim da bipolaridade estava aí, estávamos vivendo o primeiro pós-Guerra Fria, com desdobramentos para o segundo.

Existia uma percepção da mudança que se traduzia, por exemplo, num enfoque diferente em relação a tecnologias sensíveis, direitos humanos, meio ambiente e assim sucessivamente. Mas embora esse processo de mudança já estivesse em curso desde a gestão Rezek, o foco ainda não era nítido, não havia ainda total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar. Por outro lado, o Itamaraty estava, do ponto de vista interno, afetado por uma reforma administrativa, conduzida

no primeiro momento do governo Collor pelo João Santana, que causou muita polêmica e muito desastre. Uma dessas polêmicas havia sido gerada pela tripartição da Secretaria-Geral do Itamaraty, que não deu os resultados que se imaginava – tanto que uma das coisas que fiz foi restaurar a unidade da Secretaria-Geral, confiando-a ao talento e competência do embaixador Seixas Corrêa. O Itamaraty também vivia, como toda a administração pública, o drama da falta de recursos: havia o problema das embaixadas, das contas de água, de telefone, de luz.

**CPDOC:** *Havia também o problema da aposentadoria compulsória...*

**Lafer:** Sim, havia o problema do mecanismo que, tal como tinha sido concebido, diminuía o prazo de permanência na ativa de vários embaixadores de primeiríssima categoria. Encontrei, portanto, a Casa com problemas administrativos, com problemas de recursos, e, além disso, bastante dividida sobre os temas da carreira. Encontrei uma visão de política externa com mudanças, mas ainda sem contorno nítido. Assumi o ministério em abril, como já disse, nas vésperas da Conferência do Rio, marcada para começo de junho. Entendi que realmente minha primeira prioridade devia ser a Conferência, que era o maior evento multilateral diplomático que o Brasil jamais sediou, um dos maiores acontecimentos na história da diplomacia internacional dos últimos tempos, a primeira grande conferência mundial depois do término da Guerra Fria. Fiz uma certa avaliação: se conseguir levar a bom termo a Conferência do Rio, se conseguir conduzir tudo de maneira apropriada, terei condições de tratar dos problemas de longo prazo, de formulação de política externa e simultaneamente, dos problemas administrativos e de carreira. O que fiz em relação ao tema da Rio-92? Em primeiro lugar, alterei a postura de negociação do Brasil. Porque cheguei à seguinte conclusão: o Brasil é o país-sede, cabe-lhe, portanto, ter uma posição de catalisador do

consenso. O Brasil tem condições de fazer isso, porque é um país que conhece os problemas de meio ambiente derivados tanto da produção industrial moderna como da pobreza. O fato de sermos um país de contrastes nos permite dialogar com todos. Logo, cabe ao Brasil uma postura que deve transcender os nossos interesses específicos e incluí-los dentro dos marcos de uma visão geral.

**CPDOC:** *O senhor teve liberdade absoluta para alterar a postura do Brasil?*

**Lafer:** Tive liberdade. Eu conversava com o presidente, discutia com a Casa, mas tenho a convicção de que dei uma nova vida à nossa posição. A outra coisa com a qual obviamente me preocupei, um dos grandes desafios que enfrentei, foi o do comando da operação. O tema do meio ambiente estava sendo tratado pelo Itamaraty, mas também por todos os que tinham direta ou indiretamente interesse no assunto. Uma das minhas primeiras preocupações foi assim unificar o comando da Conferência, ao mesmo tempo dando espaço a todo mundo que tinha o que dizer e o que fazer. Procurei um bom contato com o Goldemberg, e isso por várias razões. Primeiro porque ele era, *ex officio*, o responsável pela área de meio ambiente. Segundo, porque havia certos temas que ele dominava muito bem, como mudanças climáticas, por exemplo. Além disso, eu me dava bem com o Goldemberg, porque quando ele foi reitor da USP tivemos muito contato. Eu apreciava as suas qualidades. Ele também ficou muito satisfeito com o fato de eu ter mudado a postura de negociações do Brasil. Estávamos com uma perspectiva um pouco defensiva, não agressiva. E o Goldemberg queria ousar. Uma coisa que fiz e acho que foi interessante foi convocar grandes nomes da diplomacia brasileira para integrar a nossa delegação. Convoquei o embaixador Ricupero, Ronaldo Sardenberg, Araújo Castro, Bernardo Pericás, Celso Amorim, enfim, todos os que tinham, direta ou indiretamente, algum tipo de atuação na área

de meio ambiente, foram chamados para esses trabalhos. Tratei de me cercar dos melhores quadros, com a convicção de que não teria nenhum problema, de que saberia encontrar com eles o ponto de equilíbrio apropriado, como de fato encontrei.

**CPDOC:** *No decorrer da Conferência o senhor enfrentou algum problema?*

**Lafer:** Vários problemas. Não com a Convenção do Clima nem com a Convenção da Biodiversidade, que já estava fechada, mas com a Declaração do Rio e com a Agenda 21, que foram negociações lentas, difíceis, para as quais tive, na parte de finanças, a colaboração do embaixador Ricupero. Havia o tema das florestas, por exemplo, que eu queria que fosse tratado desde que não fosse abordado apenas o tema da floresta tropical. Eu achava que a declaração sobre florestas devia ter o mesmo tipo de abrangência da Agenda 21, devia ser equilibrada, equitativa, ampla. Do meu ponto de vista, uma das coisas que me pareciam fundamentais era a seguinte: o desenvolvimento continuava a ser um tema-chave em todo o mundo, mas a forma como tinha sido tratado nas décadas de 60 e 70, ou mesmo no início da década de 80, não era mais a forma como devia ser tratado no plano internacional. A ideia do desenvolvimento sustentável me parecia um conceito heurístico fundamental, pois relegitimava o tema do desenvolvimento dentro de uma visão global e colocava as relações Norte-Sul sob o signo da cooperação. A discussão dessas questões na Conferência do Rio criava uma extraordinária oportunidade político-diplomática para a afirmação do Brasil no mundo, para deixarmos de ser o bode expiatório do tema do meio ambiente e passarmos a uma posição de liderança.

Meu período no ministério começou com esse grande evento solar da diplomacia brasileira, que foi a Conferência do Rio, e terminou com a gestão da crise, durante minha ida à Assembleia

Geral das Nações Unidas. O crédito político-diplomático que obtive com a Conferência foi algo de que me vali para mostrar a respeitabilidade e a seriedade de um país que estava administrando uma grande crise de erosão do poder presidencial dentro de um estrito marco constitucional.

**CPDOC:** *Além da Rio-92, que outras questões exigiram sua atenção quando o senhor assumiu o Ministério das Relações Exteriores?*

**Lafer:** É preciso ver que o dia a dia de um ministro das Relações Exteriores não é controlado por ele. Ele tenta controlar, mas não consegue, porque a agenda internacional é variada. Rapidamente tive que lidar com três problemas que mostram a complexidade da vida de um ministro. Um deles foi o da aplicação das sanções à Líbia que o Conselho de Segurança da ONU tinha determinado.

Apliquei-as, mas isso criou problemas de sensibilidades internacionais e internas também. Outro problema que estava em pauta era o dos dentistas brasileiros em Portugal. Esse caso é um bom exemplo daquilo que chamo de agenda da opinião pública. Em uma democracia, na condução da política externa, além de uma agenda substantiva, existe a agenda da opinião pública, que pode coincidir ou não com a primeira. Proteção de brasileiros no exterior é um item da agenda de opinião pública. Fui a Portugal para participar, em Guimarães, de uma reunião dos chanceleres da Comunidade Europeia com os chanceleres do Mercosul, e em Lisboa conversei com o presidente Mário Soares, com o primeiro-ministro Cavaco Silva, com o chanceler João de Deus, e o assunto foi resolvido. É claro que para isso também contribuíram as negociações anteriores feitas tanto pelo ministro Rezek quanto pelo ministro Goldemberg, com a colaboração do embaixador Lampreia, e que o fato de ter uma relação boa com os portugueses, de considerar a relação com Portugal importante, de ter vários amigos lá, criou um clima que me ajudou a resolver o problema.



O terceiro item que tive que encaminhar logo de saída foi o problema do Peru, do golpe, do fujimorato. Um problema complicado e que foi também um caso interessante, porque houve uma reação muito grande no Congresso Nacional. O Congresso se sensibilizou muito, o que era natural, diante do fechamento do Congresso peruano. Resolvi então tomar a iniciativa de chamar todas as lideranças para conversar no Itamaraty, a fim de pô-las a par do que a chancelaria sabia. O Congresso desejou fazer e fez uma missão parlamentar, e imediatamente dei total apoio a essa missão, que foi acompanhada por diplomatas que estavam no Peru e na Secretaria de Estado.

Relato isso para mostrar como, ao lado das preocupações com a Rio-92, com a postura de negociação do Brasil e com a organização da Conferência, tive que lidar imediatamente com três itens bastante complexos, cheios de sensibilidade, e que ao mesmo tempo encaminhavam uma reflexão sobre a política externa brasileira de médio e longo prazo.

**CPDOC:** *Esses três casos específicos que o senhor citou foram objeto de despacho ministerial com o presidente?*

**Lafer:** Foram. Propus as soluções e o presidente aceitou. Ele obviamente apreciou que no caso do Peru eu tivesse feito um esforço de entrosamento com o Congresso, porque sentiu que aquilo era politicamente útil do ponto de vista interno. Também se deu conta de que se eu conseguisse encaminhar o problema dos dentistas, ajudaria a eliminar da pauta dos jornais um tema que era explosivo e delicado. Ele apreciou que eu tivesse, ao tratar desses dois temas, ido ao encontro da dimensão interna da política externa, quer dizer, num caso, a mídia, no outro caso, o Congresso. O presidente tinha suas antenas muito ligadas a essas duas coisas.

**CPDOC:** *O próprio fato de o mundo estar em transformação, no início dos anos 90, exigia de todos os países, inclusive do Brasil, uma*

*readaptação econômica e política e um enorme esforço de interpretação para saber em que direção estávamos caminhando. Como foi possível coordenar a tentativa de apreender movimentos de longa duração com tarefas do dia a dia, com uma agenda internacional que diariamente tem assuntos específicos a serem estudados?*

**Lafer:** Bom, a tarefa do *scholar*, do professor, é tentar organizar o entendimento do mundo. Cheguei no ministério e disse: “Vamos organizar um pouco, pelo menos a nossa cabeça, e vamos ver se isso nos permite organizar também a nossa agenda...” Parti do seguinte: quando caiu o muro de Berlim, escrevi um artigo intitulado “O mundo mudou”, em que eu dizia que a política externa brasileira, como a de todas as demais chancelarias, havia sido pensada tendo em vista a relação Leste-Oeste e a relação Norte-Sul, esta articulada nas brechas da primeira. O fim da relação Leste-Oeste significou *grosso modo* que, do ponto de vista político, o movimento dos não alinhados, no qual sempre mantivemos uma atitude de observadores reticentes, perdeu seu objetivo, e do ponto de vista econômico, o Grupo dos 77, onde nossa ação sempre foi muito importante, estava vivendo uma redução de seus recursos de poder. Em síntese, o fim da relação Leste-Oeste significava que a relação Norte-Sul tinha que ser repensada à luz não de uma nova conjuntura, mas de uma transformação da estrutura de funcionamento do sistema internacional.

Minha reflexão era que o mundo continuava mudando, e que estávamos operando num jogo de forças centrípetas e forças centrífugas. As forças centrípetas levavam à globalização, e as centrífugas à fragmentação. O período da queda do muro até a Guerra do Golfo, que é o que eu chamaria de primeiro pós-Guerra Fria, foi caracterizado por uma lógica de unificação no plano econômico e também pela ideia de que a democracia e os direitos humanos estavam num processo de expansão universal, de que haveria uma

ação conjunta importante no sentido de diminuir as tensões internacionais, de que não haveria grandes controvérsias, de que caminhávamos para um mundo mais pacífico. No entanto, a desagregação da União Soviética marcou o que eu chamaria de segundo pós-Guerra Fria, onde se tem, ao lado da lógica da unificação, a lógica da fragmentação, das identidades políticas, o que gera tensão. E a tensão entre essas duas forças significa que tudo mudou, em todos os planos. Inclusive, o acordo Estados Unidos-Rússia que levou ao fim da noção de paridade estratégica significa que até do ponto de vista do último parâmetro do sistema internacional – paz/guerra – os critérios se alteraram. Embora não existam grandes ameaças do ponto de vista de segurança no sentido macro, as tensões se multiplicaram. E era neste mundo que deveríamos nos movimentar. O que fazer dentro desse mundo?

A partir daí, tentei montar duas ideias iniciais: o que chamei de “visão de futuro” e o que chamei de “adaptação criativa”. Minha ideia era a de que, para um país como o Brasil, é preciso ter uma visão de futuro. O realismo é o ponto de partida, mas não é o ponto de chegada. A ordem mundial, tal como existe, não nos atende, e queremos que ela se redirecione. Temos que trabalhar nessa dimensão mais longa, que é a da visão de futuro. Por outro lado, temos que levar em conta o dia a dia. E ao lidar com o dia a dia, precisamos trabalhar com a hipótese da adaptação criativa. Dentro dessa noção, procurei imaginar como se poderiam criar patamares qualitativamente superiores aos existentes, a partir da percepção de mudanças globais – creio que tanto a Convenção sobre o Clima quanto a da Biodiversidade foram exemplos de adaptação criativa. A partir daí, também trabalhei com a noção de parcerias operacionais. Era um pouco a ideia de que o Brasil era um país de interesses gerais, um *global trader* no campo econômico, que precisava construir parcerias internacionais. Pensei em parcerias com os Estados Unidos, com a Comunidade Europeia e com o

Japão. Depois vinha a América Latina, que não é uma parceria, mas é a nossa circunstância.

A parceria com os Estados Unidos tinha razões óbvias: sua relevância como país no primeiro e no segundo pós-Guerra Fria, a superação de uma série de contenciosos, como por exemplo o da informática, a mudança na área de tecnologias sensíveis, uma nova sensibilidade em matéria de meio ambiente e direitos humanos. Eu acreditava que havia clima para construir com os Estados Unidos uma nova parceria, mas também tinha muita consciência, e acho que deixei isso claro, de que a nossa posição não era a do México nem a do Canadá, cuja proximidade geográfica, volume de comércio e de investimentos faziam dos Estados Unidos uma opção estratégica de uma dimensão que não poderia existir para nós. Outra parceria óbvia era com a Comunidade Europeia, pela importância dos investimentos e do comércio europeus para o nosso país. Nesse caso eu, de certa forma, pude atuar um pouco, porque assinou-se o acordo de terceira geração entre a Comunidade e o Brasil, e eu tinha muita consciência de que eles eram mais importantes para nós do que nós para eles.

A terceira parceria importante, finalmente, em que eu iria imprimir algo, mas não tive tempo suficiente, seria com o Japão. Essa era uma ideia minha, do ministro Marcílio e do secretário de Assuntos Estratégicos Eliezer Batista. A percepção era que o Japão, com a mudança do sistema internacional, iria provavelmente buscar um novo papel, iria procurar ter uma ação no campo internacional mais ampla do que aquela que tinha exercido. Eu achava que o Japão, ao contrário da Alemanha, não havia diluído as tensões da sua ação anterior (Segunda Guerra Mundial e antecedentes). A Alemanha, por conta do seu ingresso desde o início na Comunidade Europeia, diluiu esse tipo de tensão e, portanto, pôde lidar com o mundo novo, com o Leste Europeu, a Iugoslávia, a União

Soviética etc., em condições diferentes do que teria se fosse se relacionar individualmente. Isto não acontecia com o Japão, havia problemas em relação à presença japonesa na Ásia, e esses problemas, somados à dinâmica econômica da China, certamente fariam com que o Japão quisesse ter outras alternativas. O Brasil oferecia uma parceria que, portanto, fazia sentido.

Tudo o que mencionei diz respeito à percepção do plano internacional. Do ponto de vista do modelo interno, o ponto de partida era que a democracia e o mercado são universos complexos e não necessariamente homogêneos. Eu sabia que os Estados Unidos funcionavam de uma determinada maneira, a Comunidade Europeia de outra e o Japão de outra, e que, portanto, do ponto de vista da articulação interna do nosso próprio processo de modernização, tínhamos muitas vantagens com todas essas parcerias. Não é preciso dizer que a experiência japonesa em matéria de planejamento industrial, de eficiência de produção, era algo importante para a eficiência competitiva do Brasil. Parecia-me claro que a experiência europeia no trato de países com diferentes graus de desenvolvimento, com problemas na ordem social e no processo de integração, também era importante para lidarmos com o tema da desigualdade, com o tema social no Brasil.

Por outro lado, parecia-me evidente que a América Latina, em geral, e o Mercosul, em particular, eram a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino. Desde o primeiro momento, vi no Mercosul uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial. Estava também muito consciente de que as tensões existentes no mundo deixavam claro que deveríamos partir da noção de fronteira-separação para a de fronteira-cooperação. A fronteira-cooperação é aquela gerada pelos mecanismos da integração. Não é que esses mecanismos não

gerem contenciosos complicados, ao contrário, a diplomacia da integração é uma diplomacia de administração de contenciosos. Mas lidar com isso é fundamental. Ao mesmo tempo, eu tinha já muito clara a percepção de que as nossas outras fronteiras que não as do Cone Sul eram fronteiras-separação, e de que era preciso conceber algo na linha de transformá-las em fronteiras de cooperação, com relações econômicas etc. O acordo do gás natural com a Bolívia, por exemplo, foi uma coisa na qual me empenhei, junto com o secretário Eliezer Batista e com o ministro das Minas e Energia Pratiní de Moraes, por essa razão e porque estávamos pensando na competitividade da matriz energética brasileira.

Eu tentava fazer esse tipo de articulação entre o interno e o externo, e ao mesmo tempo me dava conta de que um país com as dimensões do Brasil tem interesses gerais. O fato de termos prioridades não significava, porém, que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias, e considerada a nossa circunstância, eu também queria trabalhar com o que chamei de “nichos de oportunidades”. Era um pouco a ideia de que na nossa vocação multilateral deveríamos diferenciar as oportunidades e tentar aproveitá-las na medida em que fossem úteis, relevantes. Um dos ativos diplomáticos que o Brasil tem é o fato de manter relações com o mundo inteiro, de essas relações serem boas, de não existirem conflitos maiores. Como aproveitar esse ativo? Ocorreu-me, por exemplo, a China, por ser um país da dimensão que é e pelos entendimentos que já tínhamos na área espacial e em outras. Israel, por exemplo, na área de capacitação tecnológica, parecia-me fundamental para o tema da nova inserção: era também um nicho de oportunidades. Os Emirados Árabes também ofereciam oportunidades, o Irã.

Enfim, este era o *pattern*, o padrão em torno do qual eu estava trabalhando. Com ele, eu e os meus colaboradores tínhamos um

certo tipo de mapa de como estávamos vendo a situação, para podermos lidar com o dia a dia que vinha pela agenda internacional, tentando incluir cada um dos itens dentro de um quadro mais amplo.

**CPDOC:** *Isso corresponderia ao que o senhor chama de planejamento estratégico?*

**Lafer:** O planejamento estratégico é o desdobramento disso. Pensei muito sobre esse tema. O secretário-geral do ministério, embaixador Seixas Corrêa, pessoa de altíssima qualidade, e eu, nós dois queríamos muito fazer planejamento estratégico – aliás, é uma coisa um pouco rara, ter-se um ministro das Relações Exteriores e um secretário-geral que, além de se entenderem muito bem, têm ambos uma preocupação estratégica. Nossa ideia foi formar um grupo de planejamento estratégico composto pelo ministro, o secretário-geral e os responsáveis pelas subsecretarias, que foram recriadas quando desapareceu a tripartição. Decidimos que um núcleo de colaboradores do Seixas Corrêa e do meu gabinete trabalharia em conjunto, com a tranquila consciência de que não haveria conflito de espécie alguma, porque conversávamos muito sobre esses assuntos, nos entendíamos, tínhamos imensa afinidade. Nossa discussão começava no café da manhã e terminava no jantar, era uma conversa infinita. Não apenas sobre a rotina, mas também sobre a parte estratégica. Essa, evidentemente, era uma grande tarefa, mas não cheguei ao fim, porque o meu período no ministério foi muito curto. Depois, Fernando Henrique Cardoso deu total continuidade ao planejamento estratégico e fez uma coisa que não tive ocasião de fazer, que foi ouvir a sociedade, os empresários, os operários, as lideranças sindicais, a comunidade acadêmica, os embaixadores aposentados. Quando comecei a mergulhar nisso, já estava em pleno andamento a crise do governo

Collor, de modo que o tipo de entrosamento que se poderia fazer era limitado.

**CPDOC:** *Um episódio importante da sua gestão no Ministério das Relações Exteriores foi a ratificação pelo Brasil da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Como foi esse processo?*

**Lafer:** Como estudioso e defensor dos direitos humanos, já fui para o ministério com a visão de que isso era muito importante. Na primeira visita que fiz ao Congresso, tive contato com o então presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, e com o presidente do Senado, Mauro Benevides. Conhecia-os razoavelmente, por conta das antigas vinculações com o PMDB, e eles naturalmente fizeram a gentileza de perguntar qual era o assunto que eu queria tratar como prioritário. Eu disse que gostaria de obter a tramitação no Congresso da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Considerando que o tema dos direitos humanos é importante, que o tema da democracia é importante, eu gostaria de levar o assunto adiante com o apoio dos dois. É claro que eles tiveram as suas dificuldades, devido ao problema da pena de morte. O texto da Convenção diz que nos países onde ela foi abolida, não será restabelecida. E havia a resistência do deputado Amaral Neto, que faz disso um grande *issue* de sua campanha eleitoral e atuação parlamentar. Afinal o Congresso aprovou a Convenção, e naturalmente insisti com o presidente para que rapidamente a promulgasse. O presidente estava de inteiro acordo, e uma das últimas coisas da minha gestão foi depositar o instrumento de ratificação na sede da OEA. É algo que me dá muito prazer, porque teve começo, meio e fim. Mesmo num período tão curto, consegui levar adiante esse processo que estava amarrado.

**CPDOC:** *Uma das últimas coisas da sua gestão foi sua participação na Assembleia Geral da ONU, pronunciando o discurso inaugural. Como foi essa experiência?*



**Lafer:** Na tradição diplomática brasileira o discurso da ONU é importante, porque é um ponto de referência. Eu tinha, é claro, muita consciência disso. Eu não sabia se o presidente pretendia ou não comparecer à Assembleia Geral, parecia-me que não era o momento apropriado, pois estávamos no bojo da crise interna, mas é claro que essa era uma decisão que cabia a ele tomar. Quando ele decidiu não ir, decidi por meu lado que faria um discurso dando ênfase ao que me parecia ser nossa percepção da inserção internacional do Brasil. Sempre disse que considerava a política externa a tradução criativa de necessidades internas em possibilidades externas. Precisava fazer um texto que marcasse essa visão qualitativa do Brasil no mundo, e foi o que tentei fazer. Ao mesmo tempo, tive a oportunidade de manter mais de 19 contatos bilaterais com chanceleres de outros países, e entendi que aquele era o momento de dizer que a política externa de um país como o Brasil transcende seus problemas de curto prazo, internos e externos. Estávamos enfrentando uma grande crise dentro do estrito marco democrático, e qualquer que fosse o seu desfecho, sairíamos reforçados pela capacidade institucional de administrar um grande problema. Minha ida à ONU, a meu ver, tem essas duas dimensões: a da presença qualitativa do Brasil no mundo, que tentei marcar através do meu discurso, e a da gestão da crise como um elemento de reforço da legitimidade internacional do país, utilizável por quem viesse a me suceder. Eu disse isso no discurso de transmissão do cargo ao Fernando Henrique Cardoso.

**CPDOC:** *O senhor sentiu dentro do Itamaraty algum entusiasmo por suas propostas de trabalho? Ou, como acontece com toda burocracia, havia uma certa acomodação?*

Acho que o Itamaraty, quando assumi, encontrou um ministro que se interessava por política externa, conhecia os temas e os dossiês. Alguns assuntos eu conhecia em profundidade, outros

superficialmente, mas tudo estava dentro do meu mapa mental. Em segundo lugar, eu me interessava pelos assuntos e por isso lia e discutia tudo com todos. Um conselheiro me mandava um documento que eu tinha pedido, eu lia e telefonava: “Olha, gostei disso, não gostei daquilo, acho isso, acho aquilo”. Creio que uma das coisas que consegui fazer no Itamaraty foi motivar as pessoas para o fundamental: a condução da política externa. Eu chamava as pessoas para discutir, as reuniões eram abertas, não tinha nenhuma hesitação em botar todo mundo lá para conversar, porque também era a maneira de me informar e conduzir as coisas. Acho que isso motivou enormemente a todos. Em vez de tratar das “baixas paixões”, tratei dos altos interesses, com pessoas que entraram na carreira porque gostavam de política externa, porque gostavam da diplomacia. Tratei todo mundo com base naquilo que imaginei, com razão, que fossem seus interesses fundamentais, seus interesses superiores de carreira. E encontrei uma extraordinária resposta. As pessoas se interessaram, trabalharam, funcionaram. As discussões foram muito boas. Tendo transitado um pouco nesse período pelo resto da burocracia federal brasileira, não tenho dúvida em afirmar que a qualidade do Itamaraty é indiscutível.

*CPDOC: Por outro lado, o fato de a burocracia do Itamaraty ser altamente especializada parece ser responsável por um esprit de corps que torna muito forte na Casa a ideia de tradição, de continuidade. Como o senhor conviveu com esse sentido de tradição institucional dentro do Itamaraty, não pertencendo à Casa e pretendendo ao mesmo tempo introduzir inovações?*

**Lafer:** Academicamente, sou um professor da Faculdade de Direito de São Paulo, que é uma faculdade que tem tradição. Junto com a Faculdade de Recife, é a primeira instituição de ensino superior do país. Sempre tive noção de que havia lá uma certa linha de continuidade institucional. Quer dizer: sou diferente dos

professores que me antecederam, mas tenho noção daquilo que eles pensavam, da herança deixada por eles. Na minha própria atividade docente, reconhecendo, é claro, que cada um tem a sua singularidade, sinto que integro uma certa tradição, que eu inovo, respeitando. Acho que isso é um dado da minha própria percepção do mundo. Também na área de política externa eu conhecia muito bem o que foi a gestão do meu tio Horácio Lafer no Ministério das Relações Exteriores no governo Juscelino, o que significou sua ação de política externa, que estava ligada a uma certa inserção do Brasil no mundo. Em uma conjuntura completamente diferente, eu me sentia ligado a uma trajetória política a que, de uma forma ou de outra, eu estava dando continuidade. Então, digamos assim, eu era alguém que pensava sobre política externa, era professor de uma faculdade que tinha tradição e estava dando continuidade a um projeto político familiar. Eu reconhecia a importância de se lidar com continuidades e inovações.

**CPDOC:** *O senhor se lembra do período em que Horácio Lafer foi chanceler?*

**Lafer:** Eu era um jovem de 18 anos na época em que ele foi ministro, mas conversávamos muito. Depois, a convite do doutor Ulysses, organizei o *Perfil parlamentar* dele para a Câmara. Em um certo sentido, creio que ele achava que se alguém pudesse dar, dentro da família, continuidade à sua experiência política na área internacional, esse alguém poderia ser eu. Portanto havia muita conversa.

**CPDOC:** *Para que a história não só do Itamaraty, mas do próprio país, possa ser construída, a organização e a abertura de seu acervo aos pesquisadores é fundamental. Como o senhor vê isso?*

**Lafer:** Sempre tive a convicção de que em uma democracia a transparência do poder é fundamental e de que o controle das políticas públicas pela cidadania deve ser feito através de uma

informação apropriada. É claro que também sempre reconheci que há temas de segurança, temas mais delicados cuja divulgação envolve uma certa defasagem no tempo. Mas acho que não podemos ter documentos que não possam ser um certo dia acessados. Baseado num texto que eu mesmo tinha escrito, comentando as portarias do tempo do ministro Sodré e do embaixador Paulo Tarso, e levando em conta o que dizia a Constituição de 88, mais a lei dos arquivos públicos em vigor e mais as observações de Celina do Amaral Peixoto, com quem eu discutia há muitos anos esses temas, fiz então uma portaria regulamentando o acesso ao arquivo do Itamaraty. Procurei organizar o arquivo e naturalmente levei em conta os prazos. Estou até hoje envolvido com a comissão encarregada de organizar, estruturar e democratizar o acesso ao arquivo do Itamaraty.

**CPDOC:** *O senhor é um scholar e durante um certo tempo foi um policymaker. Como o senhor vê a relação entre essas duas posições?*

**Lafer:** Existem dois casos que são dois modelos paradigmáticos, o do Aron e o do Kissinger. O Aron foi sempre um observador participante. Pautou a reflexão sobre política externa pelo artigo de jornal, por sua contribuição teórica, que é indiscutível. E nesse sentido foi um homem influente, um homem de autoridade, mas não um homem de poder. O Kissinger foi um homem que refletiu e depois assumiu, com muito poder. No plano internacional, esses são dois grandes modelos de pessoas da nossa área que escolheram caminhos distintos, ou que foram levadas pelas contingências da vida a caminhos distintos: um exerceu influência de fora, como observador participante, e o outro assumiu efetivamente o poder. No Brasil temos, é claro, o caso de diplomatas que assumiram a chancelaria e que tinham uma reflexão grande sobre os assuntos de política externa, como o embaixador Saraiva Guerreiro. Mas há também outros modelos, como San Tiago Dantas e Afonso

Arinos, que são exemplos de *scholars* que se transformaram em *policymakers*.

Evidentemente, o ritmo do pensar é diferente do ritmo do decidir. Você pode parar para pensar, mas num processo decisório surgem urgências que você não comanda, e você não consegue impor a elas o ritmo do pensar. Acho que o *scholar* enriquece o processo decisório com as categorias com as quais trabalha, com o mapa mental que traz consigo. O Kissinger diz isto nas suas memórias. Ele diz que durante o período de *high office* você consome capital intelectual, não acumula. Que o que uma experiência em *high office* oferece é a experiência de decidir, mas não a de como decidir. No como decidir, são os seus mapas mentais que operam. O que eu levei para o Itamaraty como *scholar* foram categorias, foram muitos anos de reflexão sobre política externa. Portanto, eu não me perdia mais do que seria o caso diante de um mundo cheio de universais fugidios. Por outro lado, além de *scholar*, de professor, que acho que é o que sou basicamente, eu também trazia uma experiência de empresa, onde você é obrigado a decidir, onde o processo decisório também tem seu ritmo. Mendès France costumava dizer, é uma frase de que gosto muito, que “gouverner c’est choisir”. Quer dizer, você tem realmente que escolher, consciente de que nem sempre está fazendo a escolha que gostaria de fazer.

A decisão mais complicada que tive que tomar não foi nenhuma decisão de política externa. O mais complicado foi o caminho que acabamos tomando em conjunto para chegarmos à decisão sobre a manutenção da governabilidade. Acho que sem dúvida alguma, do ponto de vista de situação-limite, esta foi a decisão mais complicada. Creio que quando chegamos a um consenso sobre o que fazer, como fazer, enfim, quando chegamos ao documento da governabilidade, eu me senti mais tranquilo, porque percebi que aquilo adquiria sentido. Na lição de Hannah Arendt, agir em conjunto gera poder.

E aquela ação conjunta de fato nos gerou poder suficiente para, na gestão do dia a dia, termos a autonomia necessária para efetivamente assegurarmos a governabilidade. É claro que há opiniões contrárias, posições divergentes, mas posso afirmar que me senti à vontade com essa decisão, que foi bastante complicada. Os meus alunos puseram uma faixa na faculdade, dizendo: “Volta!”, o que achei ótimo. Foi uma manifestação muito crítica, mas muito carinhosa, muito gentil. O presidente do Centro Acadêmico fez uma carta, que a Folha de S. Paulo publicou, dizendo: “O senhor foi um grande ministro, já demonstrou a sua competência na Conferência do Rio etc. e tal, mas agora não dá. Volta!” É claro que eu também não fugi da conversa. Chamei os meus alunos, a diretoria do Centro Acadêmico da Faculdade, e prestei contas do porquê do documento da governabilidade. Naturalmente, uns concordaram, outros não, mas a verdade é que quando tudo terminou, voltei para a faculdade e houve uma cerimônia de retorno que foi muito simpática.

**CPDOC:** *Hoje, passada a turbulência, o senhor continua achando que aquela foi a melhor solução?*

**Lafer:** Foi. Tive tranquilidade na hora, ciente de que estava correndo riscos, e hoje a distância me dá a convicção de que foi um gesto correto para a manutenção da democracia no Brasil.

## **2. REFLEXÕES SOBRE UMA GESTÃO: 2001-2002 (2003)<sup>1</sup>**

### **I – Antecedentes e analogias**

Nunca é fácil fazer o balanço de uma gestão. Recordo, a propósito, o prefácio de Henry Kissinger ao seu livro de memórias, *White House Years* (1979). Nele, como grande historiador das relações internacionais e da diplomacia e autor do clássico livro sobre o Congresso de Viena, Kissinger refletia sobre o papel do autor que é ao mesmo tempo ator e protagonista. Pensando na sua própria experiência acadêmica, afirmava que, no passado, o problema do historiador era a existência de poucos documentos; no presente, suas dificuldades surgem de seu excesso. No passado, dizia, as instruções eram em geral conceituais, porque o negociador estava distante e precisava ter a visão do governante a respeito do problema, inclusive para ter a latitude de que necessitava a fim de operar uma ação diplomática. No presente, por conta das facilidades das comunicações, as instruções não são conceituais, mas preponderantemente táticas ou técnicas.

---

1 Texto revisto de exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18 de dezembro de 2002. Publicado na *Revista Política Externa*, v. 11, n. 4, mar./abr./maio de 2003.

A perspectiva do ator, continua Kissinger, combina inevitavelmente os impulsos de explicar e de defender. Mas há, prossegue, uma contribuição que só o ator pode dar. Na miríade das perspectivas e da vastidão dos documentos, ele sabe quais foram os temas e os aspectos que efetivamente influenciaram o processo decisório.

Lembro-me, a propósito, de uma história que ouvi no Itamaraty na minha primeira experiência como ministro, a respeito de uma discussão entre o chanceler Magalhães Pinto e seus colaboradores. Quando verificou que todos os telegramas que saíam da Secretaria de Estado levavam a assinatura Exteriores, que é, como se sabe, a assinatura do ministro das Relações Exteriores, sugeri: “Vamos expedir dois tipos de telegramas: Exteriores 1, sou eu; Exteriores 2, são vocês.” É evidente que há uma significativa defasagem entre o número de telegramas que saíram do ministério com minha responsabilidade e o número daqueles que passaram diretamente por minha chancela. Por isso, sei quais foram aqueles onde tive papel mais relevante na formulação, verificação e direção. A perspectiva do ator tem essa dimensão explicitadora da visão, das prioridades, relevâncias e urgências que conferiu à agenda diplomática no correr de sua gestão. Daí, em princípio o interesse, do ponto de vista do chanceler como critério organizador de análise e explicação de um período da política externa.

A segunda observação de natureza geral que gostaria de fazer a propósito de minha gestão diz respeito ao contexto internacional. Há épocas de maior mudança e épocas de menor mudança. As significativas transformações que marcaram a cena internacional nos últimos anos colocam desafios para a condução da política externa.

Neste sentido, três das visitas oficiais que realizei nestes dois últimos anos chamaram minha atenção de forma especial.



Refiro-me às viagens a Cuba, à Lituânia e ao Japão. Pude verificar, nos três casos, o que significou o fim da bipolaridade e o fim da União Soviética para a condução da política externa daqueles países. No caso de Cuba, evidentemente, o relacionamento especial com a União Soviética desapareceu e o patrimônio da identidade da Revolução passou a ter de ser preservado num contexto distinto. Tal é o grande desafio da política externa cubana. A viagem à Lituânia mostrou-me que o fim da União Soviética – e mais do que isso, o fim do império czarista, de que ela foi herdeira, num certo sentido geopolítico –, e seus desdobramentos propiciaram ao país a inédita opção de uma liberdade representada estrategicamente pelo guarda-chuva da OTAN e a alternativa econômica, política e cultural que se traduz pelo ingresso na União Europeia. Quanto ao Japão, pode-se dizer que o país perdeu a dimensão estratégica militar que tinha como parte do conflito bipolar, o que lhe vem exigindo uma nova atuação em matéria de sua inserção na Ásia.

Esse tipo de observação parece-me pertinente pelo fato de que as chancelarias trabalham com antecedentes. A relevância dos antecedentes reside no fato de que estes permitem que se estabeleçam analogias entre determinadas situações, além de assegurarem a coerência e a continuidade da política externa, que é um importante dado de sua credibilidade. San Tiago Dantas afirmava – como comento no meu livro *A identidade internacional do Brasil* – que as mudanças de política externa têm que ser ponderadas, pois têm um impacto muito mais significativo do que as mudanças do âmbito interno e podem afetar a credibilidade internacional do país.

Há, no entanto, riscos no emprego dos antecedentes e das analogias. Abba Eban, num livro que acho muito interessante, *Diplomacy for the Next Century*, menciona algumas dificuldades inerentes ao uso da analogia. Ele afirma, por exemplo, que o

primeiro-ministro britânico Anthony Eden, por ocasião da intervenção feita em 1956 no episódio da nacionalização do Canal de Suez, decidiu por analogia com aquilo que tinha sido a inação de Munique. Evidentemente, o Oriente Médio, o Canal de Suez – sua ocupação e nacionalização por Nasser – e o nacionalismo árabe não tinham relação com o ímpeto da expansão nazista a que Chamberlain não soube tempestivamente responder. Eban afirma ainda, na mesma linha, que os Estados Unidos, na Guerra do Vietnã, operaram com base numa analogia com a Guerra da Coreia e com Munique, equivocando-se pela falta de semelhanças das situações. Para tomarmos um exemplo nacional, Getúlio Vargas, em seu segundo governo, imaginou, em matéria de política externa, uma relação com os Estados Unidos análoga àquela que lograra obter durante a Segunda Guerra Mundial. Não só, no entanto, era a conjuntura internacional dos anos 50 totalmente distinta daquela da década anterior, como também a importância para os EUA da participação do Brasil para o esforço de guerra evidentemente já não se colocava. Daí, como observa Mônica Hirst, um pragmatismo impossível de se repetir em 1950.

### **Experiência**

No capítulo epistemológico cabe também uma referência ao valor da experiência, seja como ato subjetivo de conhecimento, seja como algo que é objeto de experimentação, dimensões que, como observa Miguel Reale, se correlacionam no processo de conhecimento. A experiência é o lastro através da qual testamos os conceitos, como adverte Hannah Arendt. Gostaria, por isso, de refletir em torno das minhas experiências na condução do Itamaraty, primeiro em 92, e agora no período de 2001 a 2002, buscando disso extrair algumas observações de natureza geral.

Alguns ministros – e esse será o caso também do meu sucessor, embaixador Celso Amorim – ocuparam, no período

republicano, por duas vezes, a chefia do Ministério das Relações Exteriores. Daí o interesse de examinar em que medida aquilo que viveram na primeira gestão corresponde mais de perto ao que experimentaram na segunda. Por exemplo, J. C. Macedo Soares, que foi chanceler na década de 30 (1934-1937) e depois na década de 50 (1955-1958), lidou, evidentemente, nas suas duas gestões, com conjunturas nacionais totalmente distintas, como distinto era o funcionamento do sistema internacional. Essa diferenciação é menos nítida nos casos de João Neves da Fontoura (1946; 1951-1953); Raul Fernandes (1946-1951; 1954-1955) e Afonso Arinos (1961; 1962), que viveram, nos planos interno e externo, nas suas duas gestões, situações mais próximas. As minhas duas experiências não são análogas, seja do ponto de vista da política interna seja na perspectiva do contexto internacional. Ambas, no entanto, a de 92, e essa de 2001/2002, caracterizam-se por mudanças no funcionamento do sistema internacional que exigiram uma atenta avaliação dos antecedentes. Recordo-me, por exemplo, que uma das coisas que fiz em 92 foi rever as instruções à Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 92, já tinha ocorrido a queda do Muro de Berlim e as instruções de voto, no seu conjunto, estavam muito carregadas pela avaliação de um mundo estruturado em torno das relações Leste-Oeste e Norte-Sul. Esse tipo de revisão – que é um parar para pensar – é muito necessária para evitar o encapsulamento no âmbito da própria chancelaria e o risco de praticar uma diplomacia rotineira, alheia às mudanças no sistema internacional.

### **Mudam-se os tempos**

Na primeira metade da década de 90, o clima internacional era o das expectativas positivas, trazidas pelo fim da Guerra Fria e pelo símbolo de esperança corporificada na erosão do *apartheid*, com a libertação de Mandela na África do Sul. Foi nesse contexto que

se realizou no Rio, em 1992, com grande sucesso, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na qual tive o privilégio de atuar como ministro das Relações Exteriores. Foi nesse mesmo contexto que se desenrolou, em 1993, a Conferência de Direitos Humanos em Viena e concluiu-se a Rodada Uruguai, que levou à constituição da OMC. Esse período é o dos acordos de Oslo e das expectativas de paz e reconciliação entre israelenses e palestinos na moldura mais ampla do pleno reconhecimento de Israel como parte integrante legítima da vida do Oriente Médio. Avançou-se também no Mercosul e foi em minha gestão que se tomou a decisão do calendário de Las Leñas, que acelerou o processo de integração. Pode-se dizer, em síntese, para formular a questão nos termos do professor que sou, que se vivia uma época que tinha como horizonte as aspirações kantianas de uma razão abrangente da humanidade, com efetivas possibilidades grocianas no trato diário da política externa. Essas leituras “clássicas”, para falar com Bobbio, estavam, naquele momento, em razoável consonância com a realidade internacional.

Em 2001/2002, o clima é outro. Predominam as dificuldades, a começar pelas crises financeiras, que, a partir da segunda metade dos 90, tornaram-se corriqueiras na vida dos países de economia emergente. Acentuou-se o vigor das forças centrífugas; a sublevação dos particularismos, de que falava Octavio Paz, vem adquirindo uma presença crescente; é nítido o processo de fragmentação das cadeias de poder; a secessão dos Estados é parte dos dados da realidade internacional. A espiral de destrutividade da violência é o que caracteriza o dia a dia do relacionamento entre israelenses e palestinos – espiral que vem sepultando o espírito de Oslo, baseado no mútuo reconhecimento de legitimidades contrapostas. Consolida-se a posição dos Estados Unidos como a única superpotência no plano mundial e essa consolidação, no momento atual, evoca na minha lembrança uma reflexão de Kelsen. No seu

ensaio sobre forma de estado e visão do mundo afirma ele que um dos riscos de uma visão puramente subjetiva da soberania na vida internacional é o solipsismo, que tende a não levar em conta as outras soberanias. Creio que essa formulação aplica-se à percepção norte-americana da agenda internacional de segurança depois do 11 de Setembro, com todos os desdobramentos que isso acarretou. O mal-estar das assimetrias da globalização tem recrudescido. Some-se a isso a fragilidade do contexto regional sul-americano, a crise da Argentina e seu impacto sobre o Mercosul. Em síntese – para voltar à formulação de professor – o contexto internacional está mais próximo de um estado de natureza hobbesiano e mais distante da paz perpétua kantiana.

O esforço que se impõe, na perspectiva de um país como o Brasil, diante da situação acima descrita, é o de buscar manter a viabilidade e a pertinência de uma leitura grociana da realidade internacional. Ou seja, fazer do direito e da diplomacia instrumentos aptos para lidar com os conflitos e promover a cooperação. Daí o desafio imenso que representa o juízo diplomático como um juízo político sobre o sistema internacional. Não temos premissas indiscutíveis a aplicar a casos concretos. Os universais são fugidios, as analogias e os antecedentes precisam ser usados com cuidado e o juízo diplomático é um juízo do tipo reflexivo, no sentido de Hannah Arendt, voltado para extrair das especificidades da conjuntura o seu alcance geral.

O entendimento da realidade, base do juízo diplomático, não é apenas um entendimento intelectual abstrato; a experiência do concreto é também fundamental, pois ajuda a compreensão da textura do real. Num belo ensaio sobre o juízo político, Isaiah Berlin comenta essa relação entre a percepção da realidade e o juízo por meio de interessante paralelo. O botânico, segundo ele, não constrói um jardim com a mesma qualidade com que o faz um

jardineiro; da mesma forma, um grande dietista não garante uma grande culinária. A isso se refere Camões, que sempre gosto de citar, quando, no último canto d’*Os Lusíadas*, no seu balanço geral das coisas, aponta ao governante: “Tomai conselho só d’experimentados / Que viram largos anos, largos meses, / Que, posto que em cientes muito cabe, / Mais em particular o experto sabe” (X, 152). Experto, obviamente, com o sentido daquele que experimenta, que põe à prova.

### **Diplomacia presidencial**

Dado fundamental nessa vertente do entendimento da realidade é o tema da liderança presidencial. No Brasil, vivemos num sistema presidencialista. Incumbe, assim, ao presidente da República fechar o sistema. O ministro das Relações Exteriores, por exemplo, é o colaborador do presidente no que diz respeito aos temas de política externa, mas a definição das diretrizes desta cabe constitucionalmente ao chefe de Estado. Assim, a atuação do ministro muda dependendo de quem ocupe a presidência. Exemplifico: o presidente George Bush não procede como procedeu o presidente Clinton; Juscelino Kubitschek não atuou como Getúlio Vargas, nem Ernesto Geisel como Jânio Quadros, para mencionar lideranças presidenciais, inclusive brasileiras, que exerceram um papel forte em matéria de política externa.

Uma das características de liderança exercida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso é aquilo que os gregos chamavam de *anquinoia*, ou seja, a agilidade e a rapidez da inteligência. Ele não ignora a infinita complexidade da vida internacional, mas tem uma capacidade única de integrar seus fragmentos num padrão inteligível e de manter o rumo, o sentido de direção. Possuindo a capacidade de orientar-se na história, tem por isso mesmo uma capacidade especial de orientar o seu chanceler. Assim, ao fazer um primeiro balanço de minha gestão, registro o privilégio político

e intelectual que foi ter sido ministro das Relações Exteriores do presidente Fernando Henrique Cardoso. As suas qualidades pessoais, a sua capacidade de liderança em política externa, que deriva do seu entendimento do mundo em sua complexidade, são componentes indiscutíveis da inserção internacional do Brasil durante os seus dois mandatos.

### **Agenda da opinião pública**

Há certos dados que julgo importante mencionar neste balanço de gestão, que conformam o trabalho do chanceler numa democracia. A minha perspectiva não é a dos diplomatas, que operam no dia a dia da chancelaria e das suas dificuldades, mas sim a das solicitações que conformam o trabalho do ministro no Brasil, hoje.

Refiro-me, em primeiro lugar, à agenda da opinião pública. Só com opinião pública não se faz política externa, mas sem ela tampouco. A opinião pública é um dado da sustentabilidade política.

Em 1992, para recordar a minha experiência anterior, os itens mais salientes da agenda da opinião pública que tive que enfrentar foram as reivindicações dos dentistas brasileiros em Portugal, que buscavam o reconhecimento jurídico da sua capacidade de lá trabalhar, e o problema da concessão do visto ao Dalai Lama, para comparecer ao Fórum Global da Rio-92, que suscitou objeções da China, como tive a oportunidade de discutir em textos sobre a minha primeira gestão. A grande crise de política interna que levou ao *impeachment* do presidente Collor não transitou por controvérsias no plano da política externa, ao contrário, por exemplo, do que aconteceu em outras crises políticas, como a de 1964, que levou à instauração do regime militar e representou, no plano nacional, uma internalização da Guerra Fria e consequentemente uma grande discussão sobre política externa; ou a de 1954, que levou

ao suicídio de Getúlio Vargas. Com efeito, em 1954 a união entre antiperonistas e antigetulistas foi um componente do debate interno, com implicações de política externa. Foi o que ocorreu com a saída de João Neves da Fontoura do Ministério das Relações Exteriores em 1953, que se viu acompanhada pela sua denúncia sobre a ligação entre João Goulart e os peronistas.

Ao contrário de 1992, 2001/2002 caracterizou-se, por conta da globalização e da diluição entre o interno e o externo, pelo impacto da internalização do mundo na vida do país. Na minha segunda experiência como ministro o caso paradigmático inicial foi o contencioso com o Canadá em torno do episódio da “vaca louca”, que revelou, com clareza, como uma medida zoofitossanitária de um país podia afetar a vida econômica do Brasil. A medida foi percebida como arbitrária, pois a aplicação do “princípio de precaução” não correspondia, nem remotamente, para as populações dos países do NAFTA a um risco de saúde derivado das exportações de carne brasileira.

O episódio da “vaca louca” foi o primeiro de muitos que permearam a agenda da opinião pública. Menciono, a título de ilustração, os debates em torno das negociações comerciais, em especial a ALCA, que levou à crise da substituição do diretor do IPRI e transitou pela discussão sobre o uso da tarifa consolidada ou da tarifa aplicada na análise da etapa de métodos e modalidades. A discussão do acordo com os Estados Unidos sobre o uso comercial de Alcântara; os desdobramentos no plano da segurança internacional dos ataques terroristas de 11 de setembro nos EUA; a crise da OPAQ (Organização para a Proibição das Armas Químicas) e a questão do Iraque são outros exemplos de temas que se inseriram na pauta da opinião pública. Observo que todos esses temas passam, de uma maneira ou de outra, pelo



relacionamento com os EUA, que é hoje a única superpotência do sistema internacional.

É sabido que a mídia tem papel decisivo na conformação da agenda da opinião pública e que o tempo da mídia é o tempo *online* dos eventos, muito pouco aberto ao tempo mais lento dos processos que caracterizam a ação diplomática. Esse fato foi objeto de interessantes reflexões de Hubert Védrine, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros da França, no seu livro-diálogo com Dominique Moïsi, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*.

Lembra Védrine que os meios de comunicação, que dispõem hoje de um poder de emissão e influência muito maior do que no passado, instauram na verdade um regime de opinião. Nesse contexto, aberto ao imponderável dos eventos, o governante é como um navegador que enfrenta ventos incertos. Um governo não pode operar se não levar em conta esse dado, pois a percepção da realidade é parte da realidade. Entretanto, um governo se verá tolhido, não poderá fazer nada, se se submeter apenas aos ventos. Como diz Védrine, uma política externa de cata-ventos torna-se errática. Não é por acaso que o nome popular do cata-vento é biruta... É por essa razão que hoje, no mundo democrático e no Brasil, o ministro das Relações Exteriores não tem as suas atividades restritas ao papel de negociador. Ele precisa ser um comunicador-pedagogo que, de maneira sistemática, hierarquiza os fatos e eventos e explica o porquê das ações de política externa. Uma das suas responsabilidades é, ao esclarecer a opinião pública, diferenciar as tendências dos modismos passageiros. Nesse sentido, cabe lembrar, para evocar a tradição do Itamaraty, que à época de Rio Branco – época só de imprensa escrita – foi ele mesmo um arguto e competente antecipador desse papel de comunicador do ministro das Relações Exteriores.

A essas considerações entendo conveniente agregar alguns outros aspectos que me vêm à mente e que resultam da leitura de um instigante livro de John B. Thompson que, ao analisar os escândalos políticos no mundo contemporâneo, discute a questão do poder e da visibilidade na era dos meios de comunicação.

Observa Thompson que, no mundo pós-Guerra Fria, o declínio da política ideológica e a complexidade dos temas realçaram a importância, na arena política, da credibilidade e veracidade dos dirigentes políticos. Ou, em outras palavras, do seu capital simbólico de confiabilidade.

Uma das dimensões do capital simbólico é a reputação, seja na vertente da competência, seja na da integridade. A reputação está sujeita a polêmicas, pois depende da estimativa dos outros, e está assim sempre aberta a desacordos e disputas. Nesse contexto, a confiança como capital social pode ou não ser um recurso renovável e faz parte do combate político o ataque, por vezes especulativo, ao capital de confiança do ministro ou do seu ministério. Para ficar apenas no plano institucional, menciono que, no correr de minha gestão, houve um ataque especulativo à competência negociadora do Itamaraty na área do comércio internacional que me coube debelar.

Essas considerações sobre a agenda da opinião pública, o papel dos meios de comunicação e o combate político são dados da equação que o ministro das Relações Exteriores do Brasil precisa resolver no dia a dia de sua gestão. Trata-se de um desafio de envergadura, pois com a globalização, a diluição entre o “interno” e o “externo” é tanto fato quanto percepção e por isso mesmo a política externa é uma política pública que visivelmente afeta a vida das pessoas. Essa visibilidade, observo, era menor no passado num país como o Brasil, inserido na América do Sul, sem problemas de

fronteiras e mais distante dos focos de tensão presentes no centro do sistema internacional.

Os dois volumes de *Mudam-se os Tempos – diplomacia brasileira 2001-2002* documentam a maneira pela qual busquei responder a esse desafio, explicando, hierarquizando fatos e situações, avaliando tendências e mostrando como se procurou traduzir necessidades internas em possibilidades externas.

### **Relacionamento com o Congresso Nacional**

O desdobramento dessas reflexões sobre as exigências que cercam a vida do ministro das Relações Exteriores requer uma avaliação, que passo a fazer, do relacionamento, na minha gestão, com o Congresso e com a sociedade.

Observa o presidente Fernando Henrique Cardoso que no Brasil, desde a nossa Independência, o Congresso sempre foi forte, ainda que os partidos tenham sido frágeis. Ilustro essa avaliação do presidente Fernando Henrique Cardoso com dois exemplos na área de política externa.

Na década de 1840, no Império, o Parlamento se opôs, com sucesso, à renovação dos tratados de comércio celebrados com a Inglaterra, a França e a Áustria, por ocasião do período inicial de vida do Brasil independente. Recuperou-se, assim, a independência tributária do país, dada a importância das receitas do imposto aduaneiro no orçamento nacional, e fixou-se uma diretriz, que perdurou durante décadas, a respeito das inconveniências para o Brasil de celebrar, naquela fase da economia nacional, acordos comerciais delimitadores do nível das tarifas, como mostraram nos seus estudos, entre outros, Pandiá Calógeras, José Honório Rodrigues e Amado Cervo.

Em 1890, no início do período republicano, o então ministro das Relações Exteriores, Quintino Bocaiúva, celebrou, com a

Argentina, um tratado que dividia pela metade o território objeto de disputa entre os dois países. O tratado foi rejeitado pelo Congresso e a solução da disputa deu-se por meio de arbitragem internacional. É a famosa questão de Palmas, na qual Rio Branco logrou sua primeira vitória jurídico-diplomática.

Feito o registro desses antecedentes, para valer-me da linguagem diplomática, cabe perguntar: qual a dimensão jurídico-constitucional do papel político do Congresso hoje, à luz da minha experiência? A Constituição de 1988 exprime uma certa parlamentarização do presidencialismo e o Congresso tem, entre suas competências, a de fiscalizar e controlar a atividade do Executivo. Uma das maneiras de exercer esse poder de controle e fiscalização está contemplada no artigo 50, que confere ao deputado ou ao senador tanto a possibilidade de convocar o ministro para expor matéria determinada, quanto a de encaminhar pedido de informação a ser atendido no prazo de 30 dias, respondendo o ministro por crime de responsabilidade por informações inverídicas.

A presença da política externa na agenda da opinião pública, que descrevi, tem, como é natural, ressonância e repercussão no Congresso Nacional, que se vale de suas competências – competências, observo, bem mais amplas do que as que existiam na Carta de 1969, que foi a que vigorou no período do regime militar, ou mesmo na Constituição de 1946. Assim, em 2001-2002 foi forte o interesse do Congresso Nacional pela política externa, em especial da oposição.

Quão substantivo terá sido esse interesse é uma pergunta que eu mesmo me faço. Quanto foi tático? Quanto foi estratégico? Quanto foi ideológico? Independentemente das respostas, o fato é que a oposição teve nesse período um acentuado interesse pela política externa. E, como foi a oposição que ocupou as presidências

das Comissões de Relações Exteriores na Câmara e no Senado Federal e da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (Representação Brasileira), esse dado político tornou-se parte relevante do meu relacionamento com o Congresso. Registro que suas presidências foram ocupadas por ilustres membros da oposição, pessoas muito dignas, muito respeitadas, mas que exerceram sua função, como é natural numa democracia, também com uma leitura oposicionista da realidade e do que isso significa no jogo e no combate parlamentar.

Em meus quase dois anos de gestão fui três vezes ao Plenário do Senado. Ali estive no primeiro semestre de 2001, logo após ter assumido o ministério, por conta do contencioso da “vacalouca” com o Canadá. Nas outras vezes fui convocado devido a desdobramentos de dificuldades presentes na agenda internacional. Compareci no segundo semestre de 2001 por conta do 11 de Setembro – quando o interesse estava voltado para a questão do terrorismo e de nossas posições, e uma terceira vez, no primeiro semestre de 2002, para tratar do tema do aço e das restrições impostas pelos Estados Unidos às exportações brasileiras naquele setor.

Gostaria de lembrar que o antecedente imediato da ida de um ministro das Relações Exteriores ao Plenário do Senado foi o do chanceler Saraiva Guerreiro em 1982, por ocasião da Guerra das Malvinas. Foi sua única ida ao Plenário do Senado, durante uma gestão que se estendeu por seis anos. Eu aí estive por três vezes durante uma gestão que não chegou a dois anos completos.

Também o número de ocasiões em que compareci às Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado contrasta significativamente com a gestão dos meus antecessores imediatos, inclusive com a minha experiência de 1992. Fui, então, uma só vez à Comissão de Relações Exteriores da Câmara para fazer uma exposição sobre as linhas gerais da política externa e não para

tratar de temas tidos como polêmicos por conta da agenda da opinião pública.

### **Relacionamento com a sociedade**

A organização dos interesses e a articulação dos valores hoje não se canalizam e expressam apenas por meio dos partidos ou do sistema político. Além das tradicionais instituições representativas de interesses, como por exemplo os sindicatos operários e as organizações patronais, vem ocorrendo uma democratização da sociedade por meio da ação dos movimentos sociais. Disso é exemplo a atuação das organizações não governamentais. Isso é a consequência do enraizamento das práticas democráticas aprofundadas nos últimos anos – enraizamento que tanto deve à reflexão e à ação do presidente Fernando Henrique Cardoso e da dra. Ruth Cardoso.

Quais são os desdobramentos do aprofundamento das práticas democráticas para a ação diplomática? O trabalho de preparação e a composição da delegação brasileira à Conferência de Durban, na África do Sul, em 2001, que tratou de racismo e direitos humanos, ilustra a nova realidade, pela ativa presença de entidades e representações da sociedade civil, tanto na preparação de nossas posições, quanto na sua defesa na própria Conferência. O mesmo ocorreu na preparação de posições e na composição da Delegação brasileira à Conferência de Joanesburgo de 2002, que tratou dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Com efeito, além de uma coordenação intergovernamental, o Fórum de Mudanças Climáticas ilustrou a ampla participação da sociedade civil no encaminhamento do tema do meio ambiente. No trato das Conferências de Durban e de Joanesburgo com essa abertura para a sociedade valeram-me as experiências da Rio-92, na qual atuei como chanceler, pois a Conferência do Rio antecipou essa

tendência de uma participação mais abrangente na condução da política externa.

Também as negociações comerciais em curso têm esse papel. Expressam, por parte do Itamaraty, o esforço de lidar com a democratização mais abrangente da sociedade. A SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA), a SENEUROPA (Seção Nacional para a Negociação Mercosul/União Europeia) e o GICE (Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços) representam, pela natureza da sua composição, o esforço da construção de um espaço público voltado para o debate em torno das três grandes negociações em que o nosso país está envolvido: ALCA, União Europeia e OMC.

A Coalizão Empresarial, que opera a partir da Confederação Nacional da Indústria e que está aberta a todo o setor produtivo, tem a relevância de um ponto focal muito importante, que obtém e repassa informações relevantes sobre a microeconomia e as cadeias produtivas. Sem essas avaliações não se conduz apropriadamente uma diplomacia do concreto, que é base da ação diplomática no campo das negociações comerciais internacionais. Foi por essa razão que dei novo impulso ao entrosamento com a Coalizão Empresarial na formulação de nossas posições negociadoras, valendo-me na fixação dessa diretriz tanto de minha experiência prévia no setor privado, quanto de minha experiência em Genebra como embaixador junto à OMC.

Menciono também o Comitê Empresarial do Itamaraty, cuja utilidade é indiscutível e que foi criado pelo presidente Fernando Henrique quando chanceler.

Em síntese, resumindo para prosseguir: o Congresso e a sociedade hoje são dados importantes na equação das responsabilidades do ministro. Também o é a tarefa de lidar com a agenda

da opinião pública nos seus desdobramentos ou o fato de que num mundo em mudança os antecedentes são importantes, mas não bastam para orientar o desafio do juízo diplomático. Foi o que verifiquei na minha experiência de ator confrontado com novas realidades.

### **Considerações sobre o risco**

Já mencionei as diferenças entre 1992 e 2001-2002 que caracterizam os contextos internacional e regional. Diria que em 2001-2002 estamos vivendo, para usar palavras de Camões, em “tempo de tormenta e vento esquivo”. Essa situação requer consideração sobre o tema risco e política externa.

O conceito de risco é um conceito da Idade Moderna, distinto da ideia de boa ou má sorte, de fortuna ou desfortuna. A origem do conceito de risco está na novidade representada pelas navegações portuguesas. Do risco no espaço, de que se origina o seguro marítimo, passou-se ao risco no tempo, por exemplo, o capital de risco nas atividades econômico-produtivas. O risco tem aspectos positivos e negativos. O capitalismo moderno tem no risco um caminho de inovação e de progresso e administra os seus aspectos negativos através do seguro. A própria seguridade social, por exemplo, é uma forma institucionalizada e coletiva de uma sociedade lidar com o risco.

Existe o risco que pode ser qualificado de tradicional. Por exemplo, na atividade agrícola, a chuva, a seca, a geada. Mas há também o risco que Anthony Giddens, no seu livro sobre a globalização, *Runaway World*, denomina risco manufaturado, que configura o novo risco do risco. O risco tradicional comporta a possibilidade de cálculo e as projeções, os cenários são métodos por meio dos quais as pessoas e as instituições lidam com o risco. Hoje, o fato novo, diz Giddens, é o desconhecimento do nível do risco. Na



agenda internacional são exemplos de risco manufaturado: o risco ecológico, fruto da mudança climática de que se ocupa o Protocolo de Quioto; o risco nuclear, que levou ao TNP (Tratado sobre Não Proliferação de Armas Nucleares) e ao CTBT (Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares) no âmbito do tema mais amplo do desarmamento; o risco do *meltdown* da economia mundial, presente nas crises financeiras, que vem suscitando discussões sobre uma nova arquitetura financeira internacional.

Na avaliação do risco manufaturado o problema fundamental é a diluição cada vez maior entre o dado e o construído. Com efeito, a intervenção da ciência na natureza é hoje corriqueira. Basta pensar na clonagem. É por isso que a segurança dos pareceres científicos e das opiniões técnicas é tida como precária, seja, por exemplo, no campo da economia, seja no da ciência. Qual a confiabilidade das agências de *rating* do risco? O que medem efetivamente? Em que medida o “princípio de precaução” indica caminhos ou paralisa a atividade, para lembrar a agenda do comércio internacional de agricultura no capítulo dos transgênicos ou das medidas zoofitossanitárias? Em síntese, o novo risco do risco envolve a crescente dificuldade de se avaliar o tamanho do risco. Quais as consequências disso na condução da política externa?

Gestão de risco é uma responsabilidade governamental, inclusive em matéria de política externa. A situação da Colômbia, a questão do Iraque, a crise política da Venezuela, os problemas do terrorismo que estamos vivendo ilustram minha observação. O risco em política externa evidentemente é diferente do risco com o qual lida o presidente do Banco Central, o risco com o qual lida o ministro da Fazenda. É, no entanto, um risco significativo e a gestão desse risco, que passa pelo risco manufaturado ou deliberadamente fomentado, é igualmente parte dos requisitos do cargo de ministro das Relações Exteriores do Brasil nos dias de

hoje. Lidar com ele é um aspecto das suas responsabilidades e do desafio que essas representam.

### **O inesperado**

O risco leva a uma reflexão sobre o papel do imprevisto e do inesperado na condução da política externa. Guimarães Rosa dizia, em *Grande Sertão: Veredas*, que “o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”. E Machado de Assis, em *Esaú e Jacó*, fala do imprevisto como “uma espécie de deus avulso”, que “pode ter voto decisivo na assembleia dos acontecimentos”.

Minhas expectativas em janeiro de 2001, quando assumi o ministério viram-se em parte atropeladas na travessia. Pretendia, então, concentrar o foco de atuação nas negociações econômico-comerciais e avançar no aprofundamento do Mercosul e na organização do espaço sul-americano. Os cenários, tanto no plano interno quanto externo, pareciam muito positivos. Tais expectativas, no entanto, não se materializaram. Vários imprevistos surgiram, entre eles o 11 de Setembro; a nova agenda de segurança internacional e as dificuldades naturais que ela tem criado para a agenda do desenvolvimento; a deterioração da economia argentina e seu impacto no Mercosul; a fragilidade na América do Sul, que se agudizou a partir de 2001, etc.

Ortega y Gasset, em sua conhecida formulação, apontava que “eu sou eu e as minhas circunstâncias”. Menos conhecida, porém, é a sequência: “se não as salvo – isto é, minhas circunstâncias – não me salvo eu”. Ora, nosso entorno regional é a circunstância do nosso fazer diplomático e sua fragilidade nos afeta. Dos imprevistos acima mencionados decorreram duas preocupações básicas que muito influíram nas orientações que dei à minha gestão.

A primeira foi a de preservar a agenda de desenvolvimento e as negociações econômico-comerciais para salvaguardar os interesses nacionais sem vê-los comprometidos pela nova agenda de segurança internacional. A segunda foi manter da melhor maneira possível a circunstância do nosso fazer diplomático.

Meu objetivo foi estar atento para evitar o risco de isolamento do Brasil, levando em conta as tendências do sistema internacional. Com efeito, há riscos nesse isolamento, riscos inclusive para um país de escala continental como o Brasil, que, embora seja, como lembra George Kennan, um *monster country*, construiu, na sua história, através de sua política externa, um *soft power* de credibilidade e um acervo de positiva presença diplomática bilateral e multilateral de natureza geral. Manter e ampliar esse acervo é importante para evitar o risco do isolamento internacional do Brasil, pois hoje a autonomia não se constrói pelo isolamento, mas, sim, pela participação no mundo, como indica o embaixador Gelson Fonseca Jr. no seu livro sobre a legitimidade internacional. De fato, nossa participação no mundo e a qualidade da nossa inserção internacional dependem da nossa capacidade de atuar na elaboração das normas e das pautas de conduta que regem os atores da vida internacional. Isso, é claro, vale tanto para o econômico quanto para o político.

Depois dessas considerações de caráter mais geral sobre a própria natureza e as circunstâncias que conformam hoje o exercício da política externa, lastreadas no embate entre os conceitos e a experiência vivida, gostaria de comentar alguns pontos específicos de minha gestão.

## II – Diplomacia econômica

Creio que seria importante, inicialmente, tecer algumas considerações sobre a questão da diplomacia no campo econômico

e de sua prioritária importância para o Brasil. Na análise do tema pesou minha experiência angariada como embaixador junto à OMC, o que vivi no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e, naturalmente, meu passado no setor privado, numa empresa como a Metal Leve, que fez das exportações um dos seus objetivos.

Desempenho exportador é condição *sine qua non* para aumentar a autonomia. Com efeito, a melhoria do desempenho exportador exerce um impacto positivo no perfil das nossas contas externas, impacto que se acentua em uma época de sucessivas crises de confiança em relação às economias emergentes. A preocupação com o desempenho exportador, portanto, diz respeito tanto à sustentabilidade macroeconômica do Brasil, quanto à sua autonomia. Daí a relevância do tema das condições de acesso a mercados, não apenas na sua vertente de promoção comercial como na das negociações comerciais, sejam essas birregionais, multilaterais ou bilaterais, voltadas para remover barreiras tarifárias e não tarifárias que dificultem as exportações brasileiras. O conjunto dessas negociações tem também o objetivo de preservar a estrutura geograficamente diversificada dos mercados do Brasil no exterior. É, assim, também nessa vertente um esforço para preservar uma conquista – a estrutura diversificada de nossas exportações – que é, por sua vez, para voltar ao que já foi dito, um capítulo da gestão de risco nessa área.

É nesse contexto que se inserem os três grandes tabuleiros das negociações comerciais do nosso país na atualidade: o da OMC, o da União Europeia/Mercosul e o da ALCA.

## ALCA

Quanto à ALCA, meu objetivo inicial foi manter o calendário original, resistindo aos que desejavam acelerá-lo. Houve, nesse

sentido, grande movimentação diplomática pessoal minha. A coordenação intra-Mercosul foi o primeiro passo que demos para resistir com sucesso a esse cronograma acelerado. Isso se confirmaria na Reunião Ministerial de Buenos Aires de 2001. A outra preocupação foi a ideia do equilíbrio do processo negociador, tendo em vista a amplitude dos interesses do Brasil. A Ministerial de Quito de 2002 confirma essa diretriz preservando o espaço de decisão para a próxima administração, que herda, assim, riscos e oportunidades, mas não hipotecas. Essa postura exprime uma visão de responsabilidade política que leva em conta o fato de ser a negociação da ALCA uma negociação cercada de controvérsias que foram explicitadas no meu relacionamento com o Congresso e no trato da questão perante a agenda da opinião pública.

### **União Europeia/Mercosul**

Em relação às negociações União Europeia-Mercosul, empenhei-me em procurar o adensamento de algo que era mais aspiração do que negociação. Em 2001 avançamos por meio da apresentação de ofertas recíprocas – embora as da União Europeia permaneçam, na nossa avaliação, modestas, e, as nossas, isto é, as do Mercosul sejam percebidas pela contraparte europeia como igualmente modestas, o que é natural no início de um processo negociador. O empenho brasileiro foi importante para materializar a reunião do Rio em julho de 2002 e, a despeito da fragilidade do Mercosul e das dificuldades derivadas do alargamento na agenda da União Europeia, conseguimos chegar a um calendário e a um cronograma de negociações. Manter o tabuleiro Mercosul/União Europeia vivo foi não só um ganho que esta administração lega para a próxima, como também a expressão de um esforço na linha estratégica de preservar a diversificação dos mercados do Brasil.

## OMC

A OMC foi sempre para o Brasil um *locus* privilegiado de uma visão de futuro sobre a estruturação jurídica do comércio internacional. Por quê? Porque nossos interesses são diversificados e, por isso, só podem ser tratados na sua inteireza no plano multilateral; porque há na OMC a possibilidade da geometria variável na formação de coligações negociadoras; porque, no âmbito da OMC, temos um ativo de credibilidade que nos dá peso, e, finalmente, porque havia o risco do fracasso do multilateralismo comercial depois do 11 de Setembro.

Com efeito, à luz do insucesso de Seattle e do risco de uma exacerbação da leitura hobbesiano-maquiavélica da realidade internacional, a Conferência de Doha estava cercada de maus agouros. Esses iam além da dimensão do comércio multilateral, pois poderiam comprometer a Conferência de Monterrey de 2002 sobre financiamento ao desenvolvimento e a implementação da Cúpula do Milênio. O que estava em jogo em Doha era, portanto, não só a viabilidade do multilateralismo comercial, como também o multilateralismo no seu sentido amplo, como dimensão importante e decisiva, na visão brasileira, do funcionamento do sistema internacional. Entender Doha, portanto, apenas na lógica do comércio multilateral – onde é, certamente, algo de capital importância –, sem levar em conta essa dimensão política, é empobrecer o alcance do seu processo negociador. Como se sabe, logramos obter um abrangente e relevante mandato negociador em Doha, e esse resultado foi provavelmente o ponto alto de minha gestão, pois tive um papel direto nas negociações que conduziram a esse mandato.

Nesta altura, retorno aos desafios inerentes à ação do ministro das Relações Exteriores, hoje. Há momentos em que ele está sozinho, não tem assessor, não tem ninguém por perto.

Em Doha ficamos, na fase final da Conferência, negociando por 48 horas ininterruptas. As pessoas que participaram dessa fase não tinham nenhum colaborador a quem pudessem recorrer. Foi preciso avaliar bem o que se estava fazendo e decidir na hora. Nesses casos ou o ministro tem informação e conhecimentos ou se vê atropelado pelo processo e pela competência dos outros. Esse é outro componente dos requisitos do cargo de ministro das Relações Exteriores. E não apenas na área econômica. Ilustro com uma referência à área ambiental, em que qualquer discussão envolve análise e conhecimento aprofundados. O tema das mudanças climáticas ou o da biodiversidade, para dar apenas dois exemplos, apresentam dificuldades que não serão contornadas por formulações simplificadoras.

### **A reformulação da área econômica do Itamaraty**

Para lidar com a inédita complexidade dos três grandes tabuleiros de negociações em que o país está hoje envolvido, decidi promover a reformulação da área econômica do Itamaraty. Coloquei em funcionamento uma estrutura matricial voltada para permitir o acompanhamento simultâneo dos três processos e, dessa maneira, além de se ter uma visão de conjunto do interesse nacional, estimular, institucionalmente, o aprofundamento dos conhecimentos sobre temas como, por exemplo, regras de origem. Essas, pela natureza de uma área de livre-comércio são, nas negociações com a União Europeia ou na ALCA, temas correlacionados. Da mesma maneira, problemas de acesso a mercados, problemas de defesa comercial, temas de propriedade intelectual, temas de solução de controvérsias, dentre outros, passaram a ser examinados em profundidade por equipes que a eles se dedicam e que estão capacitadas a processar, de maneira integrada, a informação que vem da negociação desses processos, nos três tabuleiros.

Sei das dificuldades de funcionamento de uma estrutura matricial e mesmo na empresa privada, onde, como disse, também tenho experiência, sua implementação não é simples. Creio, no entanto, que essa reformulação, concebida em função das experiências prévias em Genebra e no MDIC, foi indispensável. Permitiu viabilizar complexas negociações em três tabuleiros e também preservar o *locus standi* do Itamaraty e a legitimação de sua competência perante a agenda da opinião pública em matéria de diplomacia comercial. Essa, como mencionei, viu-se colocada em questão por aquilo que qualifiquei de um ataque especulativo à reputação de competência da Casa, que tem a sua raiz mais profunda, no meu entender, na dimensão conflitiva das negociações comerciais.

### **Conflitos nas negociações comerciais**

Com efeito, as negociações comerciais acima mencionadas requerem, para o seu entendimento o que Putnam, um estudioso norte-americano, qualificou de *two-level of analysis*. São, ao mesmo tempo, negociações para fora e para dentro do país. De fato, qualquer negociação mais relevante desse tipo é, hoje, uma dupla negociação, que no nosso caso se explica pela amplitude dos interesses ofensivos e defensivos do Brasil, que derivam da estrutura diversificada da economia brasileira. Como já observei em mais de uma oportunidade, processos de liberalização comercial envolvem dois tipos de políticas públicas: (i) políticas redistributivas, porque a liberalização comercial significa que uns ganham e outros perdem, daí o conflito; e (ii) políticas regulatórias, porque hoje nenhuma dessas negociações deixa de estabelecer a internalização de normas na vida de um país. Essa internalização representa um limite operacional à soberania, o que também induz a conflitos políticos sobre a conveniência desse limite. A “Trade Promotion Authority” aprovada no Congresso dos Estados Unidos,



por exemplo, explicita o resultado das negociações para dentro da sociedade americana, que influenciam o seu processo negociador para fora.

### O papel da CAMEX

Outro ponto que me parece relevante sublinhar neste balanço é o papel da CAMEX como instância de articulação no âmbito governamental. A CAMEX, à maneira da Câmara de Política Econômica, foi no plano da administração uma das formas de gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de um *locus* de coordenação e decisão ensejador da harmonização de um importante conjunto de posições negociadoras baseadas na visão dos distintos ministérios que têm atuação e impacto no comércio internacional do Brasil.

A decisão sobre a tarifa aplicada na negociação da ALCA, por exemplo, foi tomada no âmbito desse *locus* institucional. As decisões sobre os contenciosos na OMC, para mencionar um tópico em grande evidência – algodão (Estados Unidos), açúcar (União Europeia), aço (Estados Unidos), suco de laranja (Estados Unidos) – também foram tomadas no âmbito da CAMEX. A importância de um órgão como esse decorre da necessidade de avaliar não apenas o interesse setorial, mas sobretudo o interesse nacional. Exemplifico. Como se sabe, o sistema de solução de controvérsias da OMC é um sistema intergovernamental e, por essa razão, o interesse privado só alcança a OMC se o governo estender a esse interesse sua proteção diplomática, convertendo-o num interesse nacional. Nessa discussão é preciso avaliar as consequências e saber como se pode tecnicamente levar adiante um processo dessa natureza.

Para conduzir apropriadamente essa discussão, criei a área de contenciosos como parte da reformulação da área econômica, valendo-me também na sua concepção da experiência de Genebra.

A área surgiu da necessidade de criar um ponto focal, atribuindo ao Itamaraty maior densidade no trato da multiplicação dos contenciosos que o Brasil vem enfrentando. Na discussão sobre em que casos é conveniente acionar o sistema de controvérsias da OMC, uma visão meramente setorial já não é possível. É evidente, por exemplo, que o contencioso do açúcar com a União Europeia vai afetar as nossas relações com o conjunto de países em desenvolvimento que se beneficiam do sistema de preferências da Europa em relação a suas exportações. É óbvio que o algodão vai mexer com interesses fortes dos Estados Unidos. É claro que o suco de laranja, que é possivelmente o caso mais simples juridicamente, vai mexer com a política no Estado da Flórida, o que terá, talvez, consequências no plano internacional. A avaliação do por que iniciar ou não um contencioso no caso da soja foi além desse tipo de avaliação política, pois a questão da soja possui uma dimensão técnica que cabe mencionar, a título de ilustração. O problema não estava na comprovação do prejuízo, mas, sim, na análise do lucro cessante, lucro cessante este cada vez mais difícil de se demonstrar, no momento, com o aumento dos preços da soja no mercado internacional.

Esse é o tipo de avaliação que cabe fazer no conjunto e a CAMEX propicia-nos o foro apropriado para tal. É lógico que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento discute os temas na perspectiva do agronegócio, que é um setor fundamental no comércio internacional do Brasil. Também é óbvio que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ou o Ministério da Fazenda se ocupam dos seus interesses à luz das suas responsabilidades e de suas “constituencies”, das suas freguesias. Isto é parte do processo de coordenação intergovernamental. Na última reunião da CAMEX no governo Fernando Henrique Cardoso, o conjunto dos interesses que foram avaliados e ponderados passou por tópicos de *antidumping* ou do que devia entrar ou sair

das listas de inclusão e exclusão da Tarifa Externa Comum (TEC) e nas discussões essa diversidade de visões estava presente.

### **Outras oportunidades**

Ao mesmo tempo em que tratamos dessas três grandes negociações, procurando adensar a competência do Itamaraty e explicar como funciona essa coordenação intergovernamental, buscou-se também no governo Fernando Henrique Cardoso estimular outras oportunidades. Penso especialmente na nossa ação com relação à China, Índia e Rússia, quer na economia, quer no capítulo da cooperação científica e da cooperação política. Em *Mudam-se os Tempos v. 2* incluí dois textos sobre essa matéria. Em síntese, deu-se continuidade àquilo que é uma manifestação da lógica dos interesses da política externa brasileira.

Da mesma maneira, a viagem ao Japão foi uma viagem importante, na medida que ajudou a preservar o patrimônio histórico do nosso entendimento político e econômico com aquele país. Isto significa atribuir ao Japão sua devida importância e preservá-lo como um parceiro do Brasil. Também o acordo que negociamos com o México foi importante pois, além das proximidades culturais e do relacionamento do passado no campo político interessa ao Brasil trabalhar um relacionamento importante com o México e interessa ao México diversificar as suas relações econômicas.

Qual a conclusão teórica que o professor que sou gostaria de tirar desses exemplos? Que a diplomacia econômica comporta uma leitura grociana da realidade. Há conflito e há cooperação, mas ambos transitam pelo direito e pela diplomacia. O sistema comercial tem, em função da interdependência da economia mundial, uma propensão a ser *rule-oriented*, a ser regido por normas, o que é consequência da reciprocidade dos interesses. Isso é válido para

os Estados Unidos, e a ação do USTR, Robert Zoellick, é muito clara neste sentido, o mesmo cabendo dizer da União Europeia, pela ação do comissário Pascal Lamy. Em outras palavras, as duas grandes potências no plano econômico têm a percepção de que uma leitura grociana da realidade é compatível com a realidade e com os seus interesses e essa leitura é congruente com a nossa visão.

### **Diplomacia econômica e diplomacia política**

Além da dimensão política mais geral da diplomacia desenvolvida no campo econômico, que mencionei acima, diria que há uma diplomacia que na sua especificidade própria é tanto econômica quanto política. É o caso do Mercosul e da América do Sul. Tal dimensão é muito mais abrangente, pois vai além do meramente econômico para constituir-se em um projeto estratégico. É uma força profunda da diplomacia brasileira desde Rio Branco. É a ideia da transformação das fronteiras – que discuto no meu livro *A identidade internacional do Brasil* – de fronteiras-separação em fronteiras-cooperação.

Em matéria de Mercosul, gostaria de lembrar a formulação que fiz e que o presidente Fernando Henrique Cardoso chancelou: o Mercosul para nós é destino e não opção. E para manter esse destino lembro que, em 2001, o que se procurou fazer foi uma “calibragem” para manter o projeto estratégico em funcionamento. Foi o que se buscou nas reuniões de Assunção e de Montevideú, ambas realizadas em 2001, no primeiro e no segundo semestre, respectivamente, nas quais tivemos que lidar com problemas expressivos de exceções e perfurações da Tarifa Externa Comum criados pela gestão do ministro Cavallo na Argentina.

Em 2002 houve o aguçamento da crise política e econômica da Argentina, que teve um forte impacto tanto no Uruguai quanto

---

no Paraguai. Para o Uruguai significou a diminuição do comércio, a diminuição do turismo e a crise da sua praça financeira. Para o Paraguai representou o enfraquecimento de um país cuja economia tem conhecidas debilidades. O nosso esforço foi o de manter, no segundo semestre de 2002, na presidência “pro tempore” do Brasil, o projeto em funcionamento. Daí o apoio aos parceiros, em especial a ênfase na colaboração com a Argentina e a atenção dada ao governo Duhalde. Lembro que no caso do Paraguai, onde vive um significativo número de brasileiros – os brasiguaios – compartilhamos a usina de Itaipu, um enorme projeto binacional. Menciono igualmente uma série de temas zoonossanitários recentes, como o da aftosa e seus desdobramentos, para indicar a complexidade da agenda de manutenção do projeto Mercosul nesta época de crise.

Além do Mercosul propriamente dito, cabe referência ao Mercosul ampliado que envolve o Chile e a Bolívia. Com o Chile, celebramos em 2002 um acordo econômico, um novo ACE. Este tem uma importância econômica para assegurar recíproco acesso a mercados, mas tem também significado político. Com efeito, era a hora de mostrar, em um momento de fragilidades, que o Brasil e o Chile, como parte do Mercosul ampliado, avançavam na sua integração econômica e mostravam, assim, a qualidade do desempenho do projeto Mercosul no âmbito mundial.

Em relação à Bolívia, a base do adensamento das nossas relações tem sido o gás. Trata-se de tema que remonta à década de 30, que esteve sempre presente na visão do presidente Fernando Henrique Cardoso como parte da sua concepção de integração energética e que foi viabilizado pela construção do gasoduto.

Celebrou-se, também, em dezembro de 2002, o Acordo-Quadro Mercosul-Comunidade Andina, cuja relevância política e econômica está ligada à ideia-força da organização do espaço

sul-americano, tema recorrente da política externa do presidente Fernando Henrique Cardoso. Dele é exemplo a ação diplomática que o Brasil, na gestão Lampreia, teve para equacionar o contencioso entre o Equador e o Peru, como parte da construção do clima de paz na região.

Neste contexto cabe sobretudo realçar a inédita iniciativa presidencial de Fernando Henrique Cardoso de convocar a Cúpula de presidentes da América do Sul, a Cúpula de Brasília de 2000, seguida pela Cúpula de Guaiacuil de 2002. Elas representam a dimensão mais abrangente do esforço de organização do espaço sul-americano e se traduz na ideia de fazer a melhor economia da nossa geografia comum. Há, em função destas duas Cúpulas, um claro reconhecimento do papel do Brasil na articulação da infraestrutura da região, e na consolidação da IRSA. Esta não deixa de ser um desdobramento do “Avança Brasil”, e tem o mérito de ser um planejamento baseado em projetos concretos e não em abstrações retóricas.

Cumpramos também mencionar a importância atribuída ao Tratado de Cooperação Amazônica, que acabamos de converter numa Organização com secretaria permanente, em dezembro de 2002. Esta institucionalização tem significado econômico, ambiental e político e se insere nesta mesma visão voltada para conferir um novo patamar à organização do espaço sul-americano.

Nestas reflexões sobre a América do Sul, elenco igualmente a preocupação com a situação da Venezuela e refiro-me à iniciativa tomada no Grupo do Rio, em reunião presidencial, realizada na Costa Rica, no primeiro semestre de 2002. O presidente não pôde comparecer e atuei, com a ideia de configurar claramente, no âmbito da OEA, com base na Carta democrática, a inaceitabilidade de um golpe de estado. O apoio à democracia na Venezuela foi a tônica da nossa atuação e ela se adensou no correr de dezembro,

numa situação de governabilidade extremamente delicada, que exigiu do ministro uma atenção direta.

Em síntese, resumindo para prosseguir – e lembrando que o que foi exposto até agora está amplamente discutido em textos recolhidos no volume 1 de *Mudam-se os tempos* –, procurei mostrar a dimensão econômica da diplomacia, sua importância, razões, objetivos; aquilo que se fez nesse período; de que modo se reformulou a área econômica e qual o significado do duplo nível da análise, ou seja, da negociação para dentro e para fora, com os interlocutores internacionais. Na discussão da negociação para dentro, tratei do papel do *locus* institucional representado pela CAMEX como parte deste processo. Em seguida, passei a discutir aquela área onde a diplomacia *política* e a diplomacia *econômica* explicitamente se conjugam: Mercosul, Mercosul ampliado, América do Sul, Tratado de Cooperação Amazônica, vertentes contemporâneas de uma “força profunda” da política externa brasileira que é do nosso relacionamento construtivo com os países vizinhos e que se traduz numa cooperação aprofundada, voltada para a competitividade e melhoria conjunta da nossa inserção no mundo.

### **Diplomacia política: segurança internacional e terrorismo**

Nas considerações gerais sobre temas de diplomacia política cabe realçar o 11 de Setembro e seus desdobramentos, que significaram para os Estados Unidos a internalização, no seu território, dos conflitos do mundo. Em síntese, os Estados Unidos passaram a ter que lidar com a globalização na sua multiplicidade de vertentes, inclusive as negativas, num mundo que opera por redes públicas e privadas, que ensejam a fragmentação das cadeias do poder. Em função disso, impõe-se, para enfrentar o terrorismo, a cooperação intergovernamental. Não é essa a

leitura preponderante que os Estados Unidos fazem em matéria de segurança, que está permeada de um lado pelos dados do seu poder como a única superpotência no sistema internacional e, de outro por sua visão de um estado de natureza de guerra de todos contra todos, ou seja, por uma leitura hobbesiana das realidades da insegurança internacional.

No que diz respeito ao 11 de Setembro, a grande iniciativa diplomática brasileira foi a invocação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) – ou Pacto do Rio. A iniciativa nos deu uma liderança na solidariedade regional e foi inteiramente compatível tanto com as resoluções aprovadas no âmbito da ONU quanto com aquilo que estipula a Constituição de 1988 em matéria de repúdio ao terrorismo. A Resolução aprovada no âmbito do Pacto do Rio representa um compromisso preciso de cooperação, que não contempla o uso da força. Daí a expressão inequívoca da nossa solidariedade aos EUA, formulada de maneira congruente com o ordenamento jurídico nacional.

A invocação do TIAR é um excelente exemplo de como o conhecimento do Direito Internacional Público é relevante na formulação de diretrizes de política internacional, como procurei mostrar de forma mais circunstanciada na exposição ao Plenário do Senado, reproduzida no primeiro volume de *Mudam-se os tempos*, onde examino igualmente as novas facetas do terrorismo.

Chamo a atenção, como professor de Direito, para este aspecto, pois a invocação do TIAR representou uma solução construtiva, juridicamente sólida para o inesperado do ataque aos EUA e do que significa, em matéria de novo nível de risco, hoje presente na agenda de segurança internacional. Teve o mérito político de “calibrar”, na linha da tradição diplomática brasileira, o espaço existente para uma leitura grociana da realidade internacional.



Como é sabido, o que se seguiu ao ataque terrorista de 11 de setembro foram as operações militares no Afeganistão, base logística que o regime talibã ofereceu para Al-Qaeda. Estas foram respaldadas multilateralmente pelas resoluções da ONU, que conferiram o lastro jurídico de amplo apoio diplomático, logístico e de inteligência que viabilizou o sucesso desta operação pelos Estados Unidos.

O clima gerado nos Estados Unidos pela percepção do sucesso militar das operações no Afeganistão teve sequelas. Uma de suas facetas foi a crise que levou, em 2002, ao afastamento do diretor-geral da OPAQ. No correr desta crise ficou claro não só o empenho do governo do presidente Bush como também a sua capacidade de obter um respaldo multilateral para a leitura que fez da realidade internacional nesta área de segurança internacional, que diz respeito ao controle das armas químicas.

A questão do Iraque foi o novo desdobramento que se colocou na agenda internacional, tal como formulado com clareza pelo discurso do presidente Bush na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2002. Na ocasião, na abertura dos debates da Assembleia Geral, fez uma vigorosa e decidida defesa do multilateralismo. O empenho brasileiro foi o de enquadrar o assunto com base numa leitura grociana da realidade internacional, dando ao Conselho de Segurança o papel que lhe cabe pela Carta das Nações Unidas, ou seja, apenas a ele cabe a autorização do uso da força na questão do Iraque. Esta posição foi reiterada perante a agenda da opinião pública e também no circuito diplomático da ONU no correr das negociações que levaram, em novembro de 2002, à aprovação, por unanimidade, de Resolução do Conselho de Segurança. A resolução expressa uma vitória do multilateralismo, mas só nos próximos meses se saberá o grau de consolidação desta vitória. Análise mais circunstanciada da questão do Iraque foi exposta na reunião

conjunta das Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara em 20 de novembro, reproduzida no volume 2 de *Mudam-se os tempos*, que é ilustrativa do interesse do Congresso Nacional nos temas de política externa que transitam pela ação dos Estados Unidos no sistema internacional.

### **Instâncias de convergências diplomáticas**

A conduta externa dos Estados não é apenas comandada pelas relações de força ou por interesses estratégico-militares ou econômicos, de que me tenho ocupado nesta segunda parte da minha exposição. Ideias, sentimentos, percepção, afinidades culturais, valores também influenciam as decisões dos protagonistas da vida internacional e têm seu papel na construção de convergências diplomáticas.

Neste contexto menciono o tema da língua como parte constitutiva da identidade nacional. É a língua portuguesa que explica a importância da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa), o solo profundo do nosso denso relacionamento com Portugal, o alcance do nosso entendimento com os países africanos de língua portuguesa e também o significado da independência do Timor-Leste, que pude testemunhar representando o presidente nas cerimônias do ingresso deste país no concerto das Nações. Timor-Leste é um país pequeno, que foi devastado e enfrenta dificuldades. No entanto, na minha avaliação, tem o caráter de um exemplar *success story* da ONU, no quadro mais sombrio da vida internacional neste início do século XXI. Menciono, igualmente, a Cúpula Ibero-Americana, que é um espaço de convergência que a cultura permite. Tanto a Cúpula Ibero-Americana quanto a CPLP revelam a importância das afinidades no campo da herança cultural como formas de instigar a cooperação, mantendo e ampliando o acervo positivo das relações diplomáticas, que são um dado importante da inserção internacional de nosso país.

Nestas referências cabe apontar o relacionamento com Cuba, que visitei oficialmente e que foi objeto de análise do presidente Fernando Henrique Cardoso na última reunião conjunta do seu ministério. Realçou o presidente a firmeza com a qual o Brasil vem evitando o isolamento de Cuba no contexto internacional. Esta posição diplomática é uma das expressões da altivez na condução da política externa do Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso, que a nova administração – dos que nos substituirão – parece querer assumir como sendo algo que lhes pertence com exclusividade.

### **Direitos Humanos e Meio Ambiente**

Neste balanço merece destaque especial a política externa brasileira no campo dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente, posto que são constitutivos de avanços que exprimem, no plano internacional, a identidade social-democrática da presidência Fernando Henrique Cardoso. A afirmativa política dos direitos humanos é um desdobramento, no plano internacional, do enraizamento, na sociedade brasileira, das práticas democráticas lideradas pelo presidente no correr dos seus dois mandatos. As iniciativas em matéria de meio ambiente são representativas de uma crescente sensibilidade interna a novas formas de convivência coletiva, que exprimem uma das dimensões da governança progressista, que é igualmente parte da identidade política que caracterizou o governo Fernando Henrique Cardoso. A posição brasileira, por exemplo, em matéria de mudança climática ao transitar pela discussão da matriz energética, contempla o tema dos atuais padrões de produção e consumo e de sua insustentabilidade, o que significa colocar em questão o modelo de desenvolvimento vigente no sistema internacional, que requer revisão e reposicionamento à luz – para falar novamente como professor – de uma kantiana “razão abrangente da humanidade”.

Na minha gestão, Direitos Humanos e Meio Ambiente, tiveram como marcos internacionais respectivos a Conferência de Durban de 2001 e a de Joanesburgo de 2002.

Em Durban procurou-se lidar com um problema fundamental da nossa história: a discriminação racial, pesada herança da escravidão. O desafio, ali, foi o de manter o foco em torno desse assunto. Não foi tarefa fácil. A despeito das pressões decorrentes de sublevação dos particularismos, que buscou trazer para a mesa de negociação outros assuntos que ameaçaram comprometer os esforços para a solução dos problemas previstos no âmbito da Conferência, a participação da delegação brasileira, deu-se de forma ativa e construtiva, com o objetivo de manter o foco.

Observo que há um contraste entre a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, que construiu consensos, e a Conferência de Durban, de 2001, que exprimiu conflitos. Este contraste é exemplar para avaliar a mudança do cenário internacional que discuti na primeira parte da minha exposição. O mesmo ocorre quando se compara a conferência do Rio de 1992 e a Conferência de Joanesburgo de 2002, que passo a comentar.

Em matéria de meio ambiente, a ação brasileira passou por uma articulação prévia no plano regional, com destaque para a proposta de fixação de metas de energia renovável. É claro que a Conferência de Joanesburgo foi uma conferência de outra natureza quando comparada com a Conferência do Rio. Esta foi uma conferência conceitual e propositiva; aquela foi uma conferência de implementação e, como se sabe, a implementação é sempre o duro teste entre os valores e as realidades dos interesses. Creio, no entanto, que conseguimos, mediante uma decidida ação diplomática, contribuir para manter as conquistas da Rio-92 e evitar o perigo de Joanesburgo, em vez de ser uma Rio mais 10, tornar-se uma Rio menos 5 ou menos 10.

Manteve-se, de maneira abrangente, o conceito básico das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A insistência num percentual de energia renovável foi inserida na agenda do futuro e as novas possibilidades que surgiram em relação ao tema da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais são um espaço de negociação que se abriu em função de Joanesburgo, fruto de uma coligação de “geometria variável” nova, derivada da ação dos chamados países “megadiversos”.

Uma análise mais circunstanciada da política externa de direitos humanos e do meio ambiente encontra-se no volume 2 de *Mudam-se os tempos*.

### **Problemas administrativos**

Não me será possível, no âmbito desta exposição que já vai longa, fazer referência a outras preocupações de política externa na minha gestão, como a diplomacia cultural ou a de proteção de brasileiros no exterior, que diz respeito à expansão da atividade consular. Essa se impõe em função do número crescente de brasileiros que vivem em outros países, o que é também uma das consequências da globalização. Há textos que tratam desses dois temas no volume 1 de *Mudam-se os tempos*.

Antes de concluir, não posso, no entanto, deixar de referir-me a alguns problemas administrativos que busquei encaminhar. Quando assumi o ministério, tinha conhecimento dos problemas da carreira, inclusive na sua vertente salarial, e das dificuldades orçamentárias do Itamaraty. Disse então que procuraria me empenhar para fazer algo de expressivo nesta matéria. Obtivemos uma elevação do patamar orçamentário e registro que tive participação pessoal nesse processo, com o apoio da contribuição inestimável que me foi dada pelos meus colaboradores que tratam dessa matéria. Fui fazer “corpo a corpo” no Congresso para explicar

por que os diplomatas exercem uma função importante; porque o Itamaraty é relevante para o Brasil; por que era preciso dotar o Itamaraty dos instrumentos de ação e por que é problemática a execução de um orçamento denominado em reais, mas que tem a maior parte das suas despesas em dólar, moeda sujeita a oscilações que escapam inteiramente do controle do Ministério das Relações Exteriores.

A segunda questão administrativa foi o tema da melhoria dos salários e das aposentadorias dos integrantes do Serviço Exterior – dos diplomatas, dos oficiais de chancelaria e dos assistentes de chancelaria. Esta melhoria era uma promessa e um problema pendente, que exigiu um empenho pessoal para lograr-se uma solução. Num primeiro momento requereu uma grande negociação no âmbito do Executivo, com o Ministério do Planejamento, para tentar também mostrar a peculiaridade de uma carreira de Estado, como a do Serviço Exterior, distinta de outras carreiras de Estado, como a carreira jurídica ou a dos integrantes da Receita Federal. Tivemos sucesso neste processo e creio que a solução encontrada será um fator importante na motivação dos quadros do serviço exterior brasileiro. Deixei ainda encaminhado, através de projeto de lei apresentado pelo Executivo ao Congresso, equacionamento mais apropriado para os funcionários do Itamaraty que não integram o serviço exterior.

### **III – Conclusão**

Concluo esta exposição – que é uma primeira tentativa de parar para pensar a fim de poder compartilhar este balanço do denso período em que tive nova oportunidade de chefiar o Itamaraty – relembrando a sua perspectiva organizadora. Esta não é a do diplomata de carreira, mas sim a do ministro político, designado como tal pelo presidente da República. Dele sou, como é público e notório, além de grande amigo e admirador de muitos

anos, um correligionário que integra o seu partido e a sua família política. A esta condição agrego a do intelectual que retornará, à maneira de Raymond Aron, à posição de “observador engajado” da política externa brasileira e da cena internacional.

Neste contexto, parece-me oportuno invocar uma análise de Joaquim Nabuco, um clássico indispensável para o entendimento do nosso país e uma grande expressão da relação Itamaraty/Cultura brasileira, como bem sabem os que leram o importante volume recém-publicado, organizado por Alberto da Costa e Silva.

No livro *Balmaceda*, que trata da crise pela qual atravessou o Chile ao tempo do presidente deste nome, Joaquim Nabuco discute os critérios de como julgar o valor dos chefes de Estado da América do Sul. Dizia ele, em 1895, que esta avaliação não se deve basear apenas nas qualidades pessoais dos governantes, como a tenacidade, o patriotismo, a honestidade. Requer, afirmava, “comparar o estado em que receberam o país e o estado em que o deixaram, o inventário nacional quando entram e quando saem”.

O inventário da presidência Fernando Henrique Cardoso em geral e muito especialmente em matéria de política externa, que é o que me cabe realçar nesta exposição, é o de uma inegável acumulação de êxitos e acertos. O patamar da presença do Brasil no mundo teve um salto qualitativo durante os seus oito anos. Isso se deve às mudanças operadas no âmbito interno e à liderança do presidente no plano internacional, que traduziu criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Ter sido o seu colaborador neste processo foi uma honra e um privilégio que reitero nesta conclusão.

A isto agrego que, em 1992, refletindo sobre minha primeira experiência na chefia do ministério escrevi sobre a autoridade do Itamaraty. Autoridade, como lembra Hannah Arendt, ao discutir o conceito, provém da experiência romana da *auctoritas*, palavra

que se origina do verbo *augere*, aumentar, acrescentar. O que cada chanceler vem buscando fazer é acrescentar algo à autoridade do Itamaraty, por meio da ampliação, no correr do tempo, do inventário dos acervos diplomáticos do Brasil. Retomei esta reflexão no texto sobre o barão do Rio Branco ao discutir, nas celebrações do centenário de sua posse, o alcance do processo por meio do qual, como um grande *institution-builder*, logrou transformar o Itamaraty no *lieu de memoire*, na acepção de Pierre Nora, da diplomacia brasileira. Deste *lieu de memoire* os sucessores do Barão vêm, conscientemente, se empenhando em participar, como explicito no meu texto, reproduzido no volume 2 de *Mudam-se os tempos*. A política externa do Brasil é, por isso mesmo, uma “obra aberta”, que combina mudança e continuidade em função de distintas conjunturas nacionais e internacionais.

O desafio que se coloca para o sucessor do presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como para o meu sucessor no Itamaraty, é o de construir o novo a partir do existente. Este desafio, como diria Joaquim Nabuco, independe das qualidades pessoais do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do embaixador Celso Amorim. Reside na capacidade, que como brasileiro espero sinceramente que venham a revelar, de agregar a partir do patamar em que receberão a política externa, saldos positivos ao inventário nacional da diplomacia do nosso país.



### 3. UMA TRAJETÓRIA DIPLOMÁTICA: ENTREVISTA À REVISTA *SAPIENTIA* (2012)<sup>1</sup>

**Sapientia:** *O senhor se graduou em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no ano de 1964. O que influenciou sua escolha pela área jurídica? E como foi a experiência de ter encerrado seus estudos de graduação em tão conturbado período?*

**Lafer:** Ingressei na Faculdade em 1960 e terminei o curso em 1964. O meu período na Faculdade, portanto, abrangeu o fim da presidência de Juscelino Kubitschek, a eleição de Jânio Quadros, a renúncia de Jânio, as dificuldades da posse do Jango e, a seguir, a fórmula do parlamentarismo. Subsequentemente, o plebiscito que decidiu pelo retorno ao sistema presidencialista, a retomada por Jango da plenitude dos poderes da Presidência, a discussão das reformas de base e, afinal, a implantação, em 1964, do regime autoritário. A Faculdade de Direito de São Paulo sempre foi um centro ativo de política estudantil e, por tabela, uma escola de cidadania. Aprendi muito sobre a vida política e o seu significado nesse período e, sobretudo, colhi a lição da importância da preservação da democracia. A escolha pela área do Direito se fez um pouco pela abrangência de meus interesses, pelo fato de eu vir de

---

1 Publicada em *Sapientia*, n. 4, 2012.

uma família de advogados que estudaram na Faculdade – meu pai foi da turma de 1930 – e porque, no âmbito do currículo jurídico, tive sempre muito interesse pelo direito internacional público, que sempre foi uma maneira de organizar juridicamente os meus interesses na área das relações internacionais, e também pela Filosofia do Direito e pela Teoria Geral do Estado. Isto porque, em matéria de filosofia, sempre se trabalha a indagação sobre o sentido último do Direito, como técnica de convivência coletiva, e a Teoria do Estado, porque esta, no fundo, é a interface do Direito com a Ciência Política. O meu interesse pelas Relações Internacionais tem origem no governo do presidente Juscelino. Como muitos de minha geração, passei a ter a consciência das coisas nesta época. O governo de Juscelino valorizou o potencial da diplomacia presidencial, levada adiante com a Operação Pan-Americana, e da diplomacia econômica, demonstrado nos desdobramentos dessa Operação e na negociação da ALALC, Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, que é o Tratado de Montevideú, de 1960.

**Sapientia:** *Logo após graduar-se, o senhor concluiu seu doutorado na Universidade de Cornell, nos Estados Unidos, no início dos anos 1970. Como foi esta experiência?*

**Lafer:** Nos Estados Unidos estudei Ciência Política. Foi uma importante experiência porque há uma grande tradição de estudos nessa área naquele país. Também tive a oportunidade e o privilégio de conhecer e estudar com Hannah Arendt, grande pensadora que marcou meu percurso de estudioso. Tive também a oportunidade de aprofundar meus estudos de Direito Internacional e de ingressar de maneira organizada no estudo de Relações Internacionais. Nos anos em que permaneci nos Estados Unidos, concluí minha tese de doutoramento sobre o Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek, que respondeu a uma indagação com origem na experiência dos anos 1960 sobre como conciliar, como fez Juscelino,

desenvolvimento e democracia. Nesse trabalho investiguei como o planejamento inserido pelo governo federal no sistema político brasileiro foi atento às realidades políticas democráticas e ao imperativo da transformação econômica do Brasil, de um país agrícola para um país com densidade industrial. Eu me indagava como foi possível associar, com sucesso, imaginação política democrática e eficiência econômica durante aquele período.

**Sapientia:** *O senhor foi por duas vezes ministro das Relações Exteriores, nos governos dos ex-presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Como avalia suas experiências como ministro? Há algum momento marcante que gostaria de rememorar?*

**Lafer:** No governo Collor fui ministro das Relações Exteriores durante um momento de reorganização do ministério, com a qual o presidente pretendia levar adiante o desafio de uma agenda modernizadora. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com quem eu tinha uma longa associação política e uma velha amizade, estive à frente do ministério num momento muito diferente, no término de seu mandato, em 2001 e 2002. Durante o governo Collor, houve uma alteração muito significativa na dinâmica de funcionamento do sistema internacional, representada pela queda do Muro de Berlim e pelo fim da União Soviética. Em outras palavras, as polaridades deixaram de ser definidas com base na dinâmica Leste-Oeste, Norte-Sul. Por este motivo, o grande desafio passou a ser o de repensar a política externa e os interesses nacionais no quadro dessas grandes transformações. O momento mais importante de política externa desse período foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, a primeira grande conferência sobre temas globais da ONU pós-Guerra Fria, que representou um momento de convergência e de cooperação entre os países. A Rio-92 foi uma prioridade do presidente Collor, que considerou, com

razão, que o sucesso do encontro internacional no país elevaria o patamar de presença do Brasil no plano internacional e reforçaria a latitude da sua ação internacional. O fecho dessa minha primeira gestão coincidiu com a grande crise que levou ao *impeachment* do presidente. Daí uma experiência inédita, em conjunto com os outros ministros que assinaram o compromisso de governabilidade, com destaque para os ministros Marcílio Marques Moreira e Célio Borja. Explico-me: esse compromisso ensejou uma dimensão parlamentarista em um governo presidencialista, que foi capaz de assegurar a governabilidade e, portanto, conduzir, de uma maneira institucionalmente própria, uma grande crise política tão significativa pela sua escala e dimensão quanto foram a de 1954, que levou ao suicídio do presidente Getúlio Vargas, e a de 1961, trazida pela renúncia do presidente Jânio.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o qual eu já tinha previamente colaborado, seja como ministro do Desenvolvimento, seja antes como embaixador em Genebra, foi um governo em que a presença internacional do Brasil cresceu significativamente pelo talento do presidente e pela diplomacia presidencial, pela capacidade que teve de assegurar a estabilidade da moeda, pela abertura que teve em relação às políticas sociais, com a criação da bolsa-escola, por exemplo, e por sua sensibilidade em relação à temática dos direitos humanos. O presidente Fernando Henrique Cardoso teve um sentido de direção muito claro em relação ao que cabia a seu governo fazer. Entre outras coisas, valer-se da globalização para favorecer a autonomia do Brasil, entendida por ele como viável para um país com a escala e os recursos disponíveis naquele momento. O governo Fernando Henrique também deu muita ênfase não só à manutenção do Mercosul, como aos impactos da alteração cambial brasileira sobre a economia de nossos países vizinhos. Realço a atenção dada pelo presidente Fernando Henrique à América do Sul como espaço

privilegiado da atuação brasileira, e lembro a inédita conferência de cúpula de 2000, em Brasília, por ele convocada.

O governo Collor, com as mudanças significativas ocorridas na dinâmica do funcionamento internacional, lidou com o mundo de maiores convergências. Ao término do governo Fernando Henrique, os ataques terroristas às Torres Gêmeas, em Nova York, e ao Pentágono deram início a uma época, ainda vigente, de grande fragmentação e de emergentes centros de poder. Esses ataques também mostraram que não é preciso ser um Estado para fazer política internacional. O cenário internacional para o presidente Collor foi mais fácil, apesar do cenário interno ser muito difícil. O cenário interno para o presidente Fernando Henrique Cardoso, graças à sua bem-sucedida liderança, foi mais fácil, mas o cenário internacional, inclusive na área econômica, foi mais difícil.

**Sapientia:** *Em sua opinião, houve grande diferença entre a estratégia da política externa brasileira entre os anos em que o senhor foi ministro do ex-presidente Collor e os anos em que foi ministro do ex-presidente FHC?*

**Lafer:** Eu observaria apenas que o ministro das Relações Exteriores é, em princípio, o principal assessor do presidente da República em matéria de política externa, mas quem define os rumos dessa política, até constitucionalmente, é o próprio presidente. E cada presidente tem a estratégia da sua personalidade. As personalidades do presidente Collor e do presidente Fernando Henrique são muito distintas, e essa diferença teve impacto na maneira pela qual a política externa brasileira foi conduzida em dois momentos distintos, tanto no plano interno como externo.

**Sapientia:** *No período de 1995 a 1998, o senhor atuou como chefe da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e à Organização Mundial do Comércio em Genebra. Na OMC, o senhor foi presidente de Órgão de Solução de Controvérsias, em 1996, e do*

*Conselho Geral, em 1997. O que o senhor mencionaria a respeito dessas experiências?*

**Lafer:** A minha experiência como embaixador em Genebra e chefe da missão brasileira junto às diversas agências especializadas das Nações Unidas e também à Organização Mundial do Comércio foi das mais ricas. Tive muito interesse, por exemplo, pelos temas do desarmamento, que são sempre uma medida do grau de tensão existente no plano internacional, e também pelos temas de Direitos Humanos, que transitam em Genebra. Também por Genebra transitam problemas ligados à Organização Internacional do Trabalho, à Organização Mundial da Saúde e, naquele período de início da telefonia móvel, à Organização Internacional de Telecomunicações. Mas concentrei muita atenção no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Em primeiro lugar, por conta da sua direta importância para o Brasil e igualmente porque sempre me interessei, até como estudioso, por temas do Direito Internacional Econômico, inclusive pelo GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio que antecedeu a OMC. Essa bagagem de conhecedor do sistema de solução de controvérsias do GATT e dos desafios que o Brasil enfrentou, uma vez que foi parte contratante originária do GATT, me foi muito útil enquanto estive na OMC cuidando dos interesses do Brasil no âmbito do sistema multilateral de comércio. A OMC, a primeira organização mundial pós-Guerra Fria com vocação de universalidade, é muito diferente do GATT, não só pela amplitude dos que a integram, como também pelos vários assuntos que passou a tratar além da medida de fronteira, a tarifa, sobre a qual se concentrava o GATT. A abrangência *ratione materiae* da OMC era muito mais significativa. Além disso, a OMC instaurou um inédito Sistema de Solução de Controvérsias dotado de automaticidade e com um duplo grau de jurisdição, pois há o Painel, a primeira instância, e o órgão de Apelação. Por tudo isso, verifiquei que ali havia uma grande novidade que deveria

ser estudada com cuidado. Notei que era importante aparelhar o país para lidar com esse novo sistema, *rules-oriented*, como se dizia por lá. Entendi que ao Brasil caberia valer-se, com proveito, desse sistema na defesa de suas posições e de seus interesses, e passei a me dedicar à formação de quadros do Itamaraty para lidar com esses assuntos. O primeiro caso com participação do Brasil na OMC naquele momento foi o da gasolina reformulada. Juntamente com a Venezuela, o país contestava medidas tomadas pelos Estados Unidos, que alegavam ser de natureza ambiental, mas que efetivamente estabeleciam tratamento discriminatório entre o que era exigido dos produtores nacionais e o que era exigido dos países que exportavam gasolina para aquele país. Aproveitei esta experiência quando voltei ao ministério para criar a Coordenação dos Contenciosos, uma estruturação de grande sucesso no Itamaraty, a qual celebrou 10 anos no ano passado.

No exercício da presidência do Órgão de Solução de Controvérsias, participei da definição das regras de procedimento estabelecidas para criação do Órgão de Apelação, o que me permitiu ter maior clareza sobre o papel do futuro do Sistema, não só no âmbito da OMC, mas como um grande exemplo do potencial de encaminhamento de contenciosos por meios jurídicos. Na presidência do Conselho Geral, em 1997, segundo a regra de consenso da OMC, procurei simultaneamente encontrar interesses comuns e compartilháveis, mediar desigualdades de poder efetivo e lidar com visões e códigos diferentes. Também tive com clareza a convicção de que o presidente de um órgão como este tem que atuar da forma chamada pelos franceses de *dédoublement fonctionnelle*, ou seja, ir além da responsabilidade de chefe de missão, procurando ser um terceiro imparcial, um *tertius inter partes*, que é ao mesmo tempo um *tertius juxta partes*. Essa conduta dá ao presidente de um órgão dessa natureza a sua autoridade, que eu definiria, à moda de

Mommsen, citado por Hannah Arendt, como sendo menos que um comando, mas mais que um conselho.

**Sapientia:** *Em sua segunda gestão à frente do Itamaraty, o senhor chefiou a delegação brasileira à Conferência Ministerial da OMC em Doha, que deu início à Rodada. Como o senhor avalia esta experiência?*

**Lafer:** Havia um grande empenho em que a Conferência de Doha fosse bem-sucedida. A Conferência tinha atrás de si o espectro do insucesso da Conferência de Seattle, portanto havia uma forte preocupação de que não se repetisse em Doha o que foram os impasses de Seattle. Além disso, a Conferência se realizou logo após o ataque terrorista aos Estados Unidos, desse modo, havia também a preocupação de afirmar, numa situação de maior tensão internacional, o potencial da cooperação. Em contraste com a de Seattle, a Conferência de Doha foi muito bem preparada. E para isso contribuiu o diretor-geral da OMC, Mike Moore, e a parceria que ele estabeleceu com Stuart Harbinson, o presidente do Conselho Geral. Por isso vários assuntos foram razoavelmente equacionados antes da reunião de Doha. Mas ainda havia desafios complicados, entre eles a Declaração TRIPS e Saúde Pública, um problema da relação entre propriedade intelectual e políticas públicas de saúde. Havia ainda problemas para ampliar a liberação do comércio internacional de produtos agrícolas, insatisfatoriamente negociados na Rodada do Uruguai, que criou a OMC, e simultaneamente lidar com os protecionismos dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão. Havia ainda a preocupação com a questão ambiental e o interesse em lidar com temas novos, difíceis para muitos países, como investimentos e concorrência, tendo em vista a sobrecarga de assuntos já trazidos pelo funcionamento da OMC e outros temas não concluídos da rodada que levou à criação da OMC. As negociações foram se afunilando até chegar àquilo que se chamava, na linguagem



de Genebra, o Green Room, uma reunião dos principais parceiros decisivos para o trato desses temas difíceis, da qual participei. O Brasil tinha um papel reconhecidamente relevante no âmbito da OMC, e eu, uma tradição de pessoa ligada aos problemas da OMC e com certa autoridade em função da minha prévia atuação em Genebra. Das negociações resultou um mandato negociador, a Doha Development Agenda, que abriu caminhos para um futuro que até agora não se materializou. Assim como na Rio-92, essa participação em Doha foi uma das experiências mais significativas da minha vida diplomática. As duas conferências mostraram-me tanto os limites quanto as possibilidades do multilateralismo.

**Sapientia:** *Qual é sua opinião sobre o papel que a diplomacia brasileira deve exercer no mundo atualmente? E quais são, em sua opinião, os principais desafios para a política externa brasileira na atualidade?*

**Lafer:** Na Conferência de Paz de Paris, realizada depois da Primeira Guerra Mundial, surgiu no regimento da conferência uma distinção muito relevante que depois foi explorada por Martin Wight num grande livro sobre relações internacionais, que é a distinção entre países que têm interesses gerais e países que têm interesses específicos. O autor dizia que as grandes potências são países com interesses gerais, porque acreditam caber-lhes um papel de gestão do sistema internacional, pois acreditam ser afetados por aquilo que caracteriza o funcionamento do mundo. O Brasil, desde essa Conferência, colocou em questão o exclusivismo das grandes potências. Arguiu possuir não apenas interesses específicos, como gerais. Esta é uma tradição diplomática brasileira que remonta no século 20 à atuação de Rui Barbosa na 2ª Conferência da Haia, em 1907. Na conferência de Paris, o Brasil, além dos assuntos relacionados ao café e à Marinha Mercante, por conta da Guerra, realçou seu interesse geral na dinâmica de funcionamento do sistema internacional. Esta é uma tradição válida porque o Brasil

tem escala continental, com potencial bastante significativo de atuação no funcionamento do mundo. Temos ainda o dado de o Brasil estar situado na América do Sul e de estar distante dos centros de tensão do sistema internacional durante sua existência como país independente. Esta situação permitiu o *soft power* de uma visão mais grociana do mundo, reconhecedora da existência de tensões e conflitos, mas também voltada para buscar espaços de convergência e cooperação. É claro que as conjunturas históricas vão mudando, e a presença do Brasil no mundo está ligada não apenas à sua dinâmica interna, mas a possibilidades externas. Há diferenças muito grandes entre a condução da política externa nos anos 1930, 1940, 1950, na década de 1990, na primeira década do século XXI e agora, nesta segunda década. É preciso levar em conta as conjunturas. Penso que o Brasil hoje tem *locus standi* para desempenhar um papel relevante na negociação e no andamento das regras do sistema internacional, e vem sendo reconhecido como tal no mundo multipolar. O principal desafio para a política externa é o de traduzir necessidades internas em possibilidades externas. A política externa brasileira no trato desse desafio conta com uma válida tradição, que não é imobilista. Tem-se caracterizado, para falar com Umberto Eco, em uma obra aberta que se renova continuamente. No processo de renovação, precisa evitar tanto os riscos de subestimar-se, situação que pode impedir a realização daquilo que pode ser alcançado e levar ao empobrecimento do potencial do país, quanto o de superestimar-se, uma posição que pode conduzir o país a opções desastrosas. Como os recursos de um país como o Brasil, apesar de significativos, são limitados, é preciso definir prioridades. Mendès France, político francês que gosto de citar, dizia que *gouverner c'est choisir*, ou governar é escolher. Portanto, é preciso escolher certas áreas, as mais relevantes, para a presença do Brasil no mundo. No período em que atuei como ministro das Relações Exteriores, atribuí grande importância à

diplomacia econômica, relevo à política internacional de direitos humanos, preocupação com o desenvolvimento sustentável e a agenda ambiental, grande foco no contexto da nossa vizinhança latino-americana, com cuidados próprios em relação ao Mercosul, e importância de parcerias com os múltiplos centros de poder políticos e econômicos, como Estados Unidos, Europa, Rússia, China e, também numa dimensão tanto cultural como geopolítica, a CPLP, Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa.

**Sapientia:** *Como ex-ministro das Relações Exteriores, qual a mensagem que o senhor gostaria de deixar para aqueles que estão ingressando na carreira diplomática ou para aqueles que ainda estão se preparando para fazer o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata?*

**Lafer:** A carreira diplomática no Brasil é fascinante. É uma importante carreira de Estado. Proporciona a oportunidade de servir a um país com grande potencial de atuar ainda mais significativamente no âmbito internacional, com a coerência de um positivo acervo de realizações em prol do entendimento internacional, cuidado e diligência. A diplomacia nos dias de hoje requer conhecimentos aprofundados. Assim, por exemplo, as negociações econômicas são muito complexas, pois envolvem o domínio da teoria do comércio internacional, o conhecimento das práticas comerciais dos outros países e a consciência de que é preciso negociar “para fora” e “para dentro” do país. Negociações sobre o meio ambiente, de mudanças climáticas à biodiversidade, exigem mais do que talentos diplomáticos. Refiro-me à interface entre ciência e *policy-making*. No campo da paz e da guerra, questões relativas ao desarmamento, por exemplo, demandam o domínio de conhecimentos sobre armas modernas e sobre como é possível fiscalizar se estão sendo ou não destruídas ou acumuladas. A importância de um preparo preciso é minha mensagem.



**PARTE II**  
**ITAMARATY**



## A INSTITUIÇÃO





#### 4. A AUTORIDADE DO ITAMARATY (1992)<sup>1</sup>

Hannah Arendt, que tinha uma aptidão toda especial para criar conceitos novos e recuperar categorias antigas para lidar com as complexas realidades políticas do presente, deu, na sua obra, destaque especial à noção de autoridade. Autoridade, apontou ela, tem como nota específica o reconhecimento de uma hierarquia cujo direito e legitimidade têm uma aceitação que independe do uso do poder de coerção ou do peso da argumentação.

É romana, na sua origem, tanto a palavra quanto a categoria. A palavra autoridade provém do verbo latino *augere*, aumentar. *Auctoritas*, com esta acepção, transformou-se numa categoria política, tendo como base a importância atribuída pelos romanos à fundação de sua cidade e à capacidade que tiveram de elaborar “ab urbe condita” uma tradição de história nacional. De fato, neste contexto, o que cabia fazer para manter e aumentar a autoridade de Roma era acrescentar feitos e acontecimentos que renovassem a importância do ato originário da criação da comunidade política.

No sistema romano, registrava Cícero no *De Legibus*, o poder estava com o povo mas a autoridade residia institucionalmente no Senado. Este, com efeito, tinha a *gravitas* necessária para

---

1 Publicado em *Jornal do Brasil*, 16, 18, 21 e 23 de dezembro de 1992.

administrar a tradição, zelando pelos exemplos que por seu significado adicionassem algo à continuidade histórica de Roma. Como se vê, a *auctoritas maiorum* do fio da tradição dava permanência e durabilidade ao passado. Fundamentava-o ao mesmo tempo que, sem prejudicar a liberdade de ação, servia de base para o novo, indispensável para lidar com o presente e o futuro.

Este rápido apanhado de alguns aspectos da leitura arendtiana da noção de autoridade me ocorre quando penso sobre a minha experiência no Itamaraty. De fato, e como disse no discurso de transmissão de cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores ao senador Fernando Henrique Cardoso, estou convencido de que o Itamaraty é uma das poucas instituições que, no sistema político brasileiro, tem autoridade.

Começo, para fundamentar este ponto de vista, com as origens. O Ministério das Relações Exteriores tem as suas raízes na vinda de d. João VI ao Brasil que, com o decreto de 11 de março de 1808, criou o Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Os negócios estrangeiros foram posteriormente desmembrados dos da guerra e unidos aos do Reino, e já com o Brasil independente de Portugal, adquiriram autonomia com o decreto de 13 de novembro de 1823. Este, levando em conta as vantagens de uma “ajustada divisão dos trabalhos”, criou uma pasta própria para os assuntos internos do Império e outra para os assuntos externos. Em síntese, o Ministério das Relações Exteriores, por ser uma expressão de soberania, está ligado, como é óbvio, à criação do estado nacional e à existência do Brasil como um país independente, vale dizer, é uma instituição vinculada – para falar arendtianamente, ao ato de fundação da comunidade política.

Este ato da fundação teve, no contexto da criação de Estados independentes no continente americano, singularidades relevantes que cabe destacar para os propósitos deste artigo.

Caracteriza-se, com efeito, por uma ruptura em relação à metrópole – a independência – com ingredientes de continuidade, pois a instituição monárquica nacionalizou, interiorizando no território nacional a família real portuguesa e a tradição do estado lusitano. Este fato colocou, desde o início, o desafio diplomático dado pela especificidade brasileira no século XIX, no âmbito das Américas: um Império em meio a Repúblicas; uma grande massa territorial de fala portuguesa que se manteve unida, inserida num mundo hispânico que se fragmentava. Isto, em síntese, tornava as questões de relacionamento com os vizinhos algo a ser construído em termos de política externa, tendo como base a “diferença” brasileira.

A ação diplomática, para responder a este e outros diversos e múltiplos desafios que a vida internacional, no curso da história, foi colocando para a nação brasileira, é da competência específica do Ministério das Relações Exteriores, enquanto interface institucional do Brasil com o exterior. Esta competência é exercida através de uma tríplice e complementar representação do país no mundo: a política, a jurídica e a simbólica. A representação política se traduz na diplomacia da presença contínua e cotidiana dos interesses do Brasil no plano internacional, seja nas suas relações bilaterais, seja nas suas relações multilaterais com outros estados. A representação jurídica é uma consequência da política. Significa a capacidade de vincular, juridicamente, um país, no plano internacional, através de acordos. Finalmente, a representação simbólica exprime e articula o que um país significa para os demais numa dada conjuntura histórica. Todos os três tipos de representação pressupõem uma permanente reflexão e uma constante atenção com o que se pode chamar a identidade nacional, ou seja, com aquilo que constitui a especificidade política, econômica e cultural do Brasil no mundo, desde o momento em que se tornou um estado independente.

A carreira diplomática, no Brasil, que disto se ocupa, tem, para sustentá-la nesta atividade, o lastro da qualidade do acesso definido pelo sistema de mérito, aferido por concurso público, e as vantagens de um treinamento profissional efetivamente estruturado a partir da criação do Instituto Rio Branco em 1945. Neste sentido, o Itamaraty é um raro exemplo, no âmbito do Estado brasileiro, da continuidade do patamar de competência que o DASP – criado na década de 30 para melhorar a ação governamental – imprimiu à administração pública brasileira. A competência profissional dos diplomatas brasileiros é também alimentada pelo processo de socialização e transmissão do conhecimento que se dá no âmbito interno da instituição, e vivifica-se com a experiência prática. Esta experiência, com efeito, é funcional para aprimorar o desempenho do Itamaraty, na exata medida em que o diplomata operoso, no seu dia a dia, divulga, interpreta – e assim contribui para formular – a especificidade dos interesses nacionais no contexto internacional. Não é, por isso mesmo, exagero dizer que a carreira diplomática, no Brasil, tem como meta ideal seguir o lema do barão do Rio Branco – *ubique patriae memor* (em todo lugar, lembrado da pátria).

Os cuidados, no tempo, com a identidade nacional e a especificidade do Brasil no mundo exigem – para tornar efetivo o *ubique patriae memor* que guiava o patrono da diplomacia brasileira – *memória histórica*. Desta o ministério sempre cuidou institucionalmente, cabendo lembrar que data de 6 de agosto de 1828 a portaria que criou o Arquivo da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, e de 26 de fevereiro de 1842 o decreto n. 135 que tratou, com cuidados apropriados, da estruturação e funcionamento do Arquivo no âmbito do ministério. Em outras palavras, e para voltar à noção arendtiana de autoridade, tudo o que foi feito no plano externo para aumentar o significado do ato de fundação da comunidade política, basicamente com o objetivo de preservar e ampliar o controle da sociedade brasileira sobre o

seu próprio destino, está resguardado e registrado no Itamaraty. Daí a importância do seu Arquivo Histórico e uma das razões pelas quais, na minha gestão, atribuí a maior relevância à sua preservação e também ao seu acesso para consultas, não apenas pelos diplomatas como também para a comunidade acadêmica em especial e à cidadania em geral.

Estes ingredientes arendtianos da autoridade, presentes no Itamaraty, são relevantes para dar andamento ao meu raciocínio sobre o seu papel dentro do Estado brasileiro. Com efeito, a política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional. É a partir desta análise, para a qual os quadros do ministério têm uma competência específica, com uma abrangência que não existe em nenhuma outra instituição brasileira, que se constrói a política externa. Esta, vejo-a como uma tradução – não literal mas criativa – de necessidades internas em possibilidades externas, que pode ser qualificada como um exercício de sensibilidade e inteligência, que objetiva acrescentar algo de relevante à inserção internacional do país.

Com efeito, esta qualitativa tradução criativa – “transcrição”, como diria Haroldo de Campos – na medida em que é bem-sucedida, permite transformar a realidade em que atua, criando novas possibilidades de ação que não estavam dadas ou que não eram percebidas. É desta maneira que o bom trabalho diplomático presta ao país um serviço público. Isto, evidentemente, para ser operacionalizado, requer um planejamento estratégico, cuja relevância procurei realçar durante a minha gestão.

O planejamento estratégico no Itamaraty tem o tempo próprio da política externa, que frequentemente a diferencia de outras políticas públicas internas que são mais imediatistas. De fato, a política externa busca e alcança resultados a curto prazo mas também trabalha na duração mais longa. Deve incorporar o passado, ao levar em conta a coerência da tradição em sua “obra aberta” de construir o futuro do país, posto que as linhas de continuidade, mescladas com a inovação, representam um ativo diplomático de credibilidade que cabe preservar. O Itamaraty, como instituição, vela por este ativo de credibilidade, daí advindo, no plano internacional, uma das dimensões de sua autoridade e de seu prestígio.

A política externa como “obra aberta”, para ser concebida e implementada, requer uma articulação interna com outros órgãos do Executivo, com o Congresso e com a sociedade em geral. Este processo pode assumir características de luta intraburocrática, dadas as distintas visões dos assuntos que têm os ministérios e o Congresso, e deve, numa democracia, incorporar à agenda substantiva da política externa, a agenda da opinião pública, que tem a sua dinâmica própria. Foi o caso, na minha experiência, da alta voltagem do problema dos dentistas em Portugal que, felizmente, em superior entendimento com o governo português pude resolver, e que se enquadra no capítulo mais amplo de proteção de brasileiros no exterior – assunto que, dada a crise econômica interna e internacional, tende a crescer na pauta do Itamaraty.

Neste processo de articulação interna, o Itamaraty lida com instituições e instâncias que têm poder – um poder que o Ministério das Relações Exteriores não possui. Por esse motivo, para levar esta articulação a bom termo, precisa ter autoridade, ou seja, para falar com Mommsen, ter uma voz que, se é menos que um comando, é mais que um conselho. Daí a fundamental importância

da preservação da autoridade do Itamaraty como condição de possibilidade para o efetivo exercício da política externa.

Zelar pela sua autoridade é o que o Itamaraty, como instituição, tem sabido fazer no correr dos tempos. Em síntese, vale-se para isso (i) da sua origem e função; (ii) do fato de ser um ministério com memória – que tem arquivo e está documentado com dossiês (maços na linguagem da Casa) e telegramas sobre as razões e circunstâncias de suas ações, tendo, neste sentido, uma vantagem comparativa em relação a um Estado e a uma sociedade o mais das vezes desmemoriados; (iii) da qualidade dos seus quadros que foram e são treinados e socializados para ter a percepção de continuidade específica dos interesses nacionais e (iv) de métodos de gestão que representam, no quadro da administração pública brasileira, um padrão de excelência, ainda que comportem significativas melhorias (que não tive o tempo, durante a minha administração, de introduzir), pois basicamente estão ligados à visão do antigo DASP.

Para a preservação da autoridade do Itamaraty também concorre uma certa aura que a instituição sabe cultivar, com base, antes de mais nada, no legado da ação do barão do Rio Branco, o extraordinário *institution-builder* da Casa. Com efeito, o patrono da diplomacia brasileira consolidou os esforços internos e externos do Império na manutenção da unidade nacional, ao fixar, por meios diplomáticos e jurídicos, as fronteiras do país, liberando as energias nacionais para outras atividades. Não é irrelevante, portanto, para a *auctoritas* da diplomacia brasileira, que o Itamaraty se considere e seja considerado como a Casa de Rio Branco, que tantos serviços prestou ao Brasil.

Destas considerações, concluo que a percepção do Itamaraty como uma instituição permanente da nação está profundamente ligada à manutenção da sua autoridade e de que esta é a condição

de possibilidade para uma efetiva política externa. Por esse motivo, o que cabe a cada chanceler fazer para preservar a autoridade do Itamaraty e assim poder executar a política externa, é agregar algo da qualidade ao fio de uma tradição.

Agregar algo da qualidade a esta tradição significa prestar um serviço público ao país, por meio da “transcrição” de necessidades internas em possibilidades externas. Foi assim, por exemplo, que a diplomacia brasileira, durante a presidência Getúlio Vargas, explorou as ambiguidades do sistema internacional – antes e durante a Segunda Guerra Mundial – para favorecer a industrialização do Brasil; contribuiu para afirmar o tema do desenvolvimento na agenda internacional com a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek; ampliou o escopo da presença internacional do Brasil com a política externa independente de Afonso Arinos e San Tiago Dantas; detectou as oportunidades de autonomia dada pela estruturação do sistema internacional em torno da relação Leste-Oeste, com o objetivo de pôr em funcionamento uma diplomacia político-econômica para aprofundar o processo de substituição de importações; favoreceu, com o tema da democratização do sistema internacional, o processo interno que levou ao fim do regime militar; concorreu, por obra da interação com o mundo, para instigar a reflexão sobre a modernização da agenda político-econômica interna, pois teve que lidar com temas como ecologia, direitos humanos, democracia, mercado e competitividade, propriedade intelectual, privatização, regime de tecnologias de uso dual (civil-militar), etc. Disto tudo derivou um repertório de princípios e experiências que configurou, até praticamente o final da década de 80, uma doutrina de política externa.

Esta doutrina, que granjeou apreciável consenso nacional e desta maneira fortaleceu a autoridade do Itamaraty, precisa, no



entanto, ser reexaminada, atualizada e modernizada, tendo em vista, de um lado, as profundas mudanças ocorridas no mundo com o término do conflito Leste-Oeste e, de outro, o esgotamento da dinâmica de substituição de importações e a própria crise do modelo desenvolvido e implantado no país a partir da Revolução de 30. Por isso, hoje, agregar algo de qualidade à tradição diplomática brasileira, para conservar a autoridade do Itamaraty e servir ao país do ponto de vista da macropolítica externa, significa repensar e recompor a inserção internacional do Brasil.

Contribuir para a formulação desta empreitada e ajudar na sua execução foi a grande motivação que me levou a aceitar, em abril, a pasta das relações exteriores no bojo da reformulação ministerial empreendida pelo presidente Collor para levar adiante um relevante projeto de modernização do país. Aceitei muito ciente de que a tarefa, que já estava em andamento na gestão do ministro Rezek, exigia a prudência, entendida à maneira de Castoriadis, como a capacidade de orientar-se na História.

Com efeito, o desafio de orientar-se na História se impõe como urgente para um país como o Brasil, pois a conjuntura internacional perdeu foco e se nos afigura como uma nebulosa sob a forma de uma mescla de tendências promissoras e de tendências preocupantes. Entre as primeiras cabe destacar a globalização dos mercados e as oportunidades que oferece; a constituição de uma consciência coletiva favorável ao respeito dos direitos humanos, a democracia e ao meio ambiente; a revalorização dos organismos internacionais, em particular a ONU. Entre as segundas, a intensificação dos conflitos étnicos, religiosos e de nacionalidades; os riscos das guerras comerciais e do protecionismo; a ampliação da brecha Norte-Sul. É neste contexto que a política externa brasileira tem de se mover e se renovar.

Tentei contribuir para esta renovação, durante a minha gestão, valendo-me de duas diretrizes conceituais, ao lidar com a atual estrutura do sistema internacional: *visão de futuro*, pois para um país como o Brasil não faz sentido apenas acomodar os interesses nacionais ao estrito realismo do permissível da conjuntura internacional, e *adaptação criativa*, vale dizer, o contínuo esforço de obter, dentro do campo do possível, patamares qualitativamente superiores de convivência internacional.

A Agenda 21, concluída na Eco-92, por sua abrangência, equilíbrio e significado, é um bom exemplo do que chamo de visão de futuro, inclusive porque ao consagrar o conceito do desenvolvimento sustentável, relegitimou, ao reinserir, com base na cooperação e não no confronto, o direito ao desenvolvimento na pauta internacional – tema recorrente da diplomacia brasileira e indispensável para se lidar com as relações Norte-Sul. As Convenções sobre Mudança Climática e Biodiversidade, concluídas na etapa preparatória e abertas para a assinatura na Conferência do Rio, são exemplos do que chamo de adaptação criativa, pois mesmo não sendo as ideais, representam um inequívoco aprimoramento na matéria.

Foi tendo no horizonte estas diretrizes conceituais, testadas no maior desafio que tive a ocasião de enfrentar – a Conferência do Rio – que no plano da ação diplomática empenhei-me em recompor *parcerias operacionais*, coerentes entre si, e que atendessem à nossa condição de pequenos mas *global traders* – dado, aliás, que me levou a considerar, em conjunto com o ministro Marcílio Marques Moreira, como alta prioridade da política externa brasileira, conseguir-se uma bem-sucedida conclusão da Rodada Uruguai do GATT. Daí, no novo contexto Latino-Americano, o calendário de Las Leñas no âmbito do Mercosul, e o acordo do gás com a Bolívia; cuidados especiais com os EUA; uma atenção redobrada em relação

à Europa Comunitária, da qual derivou o acordo de 3ª geração com a CEE, e o início, que não tive o tempo de aprofundar, de um novo esforço em relação ao Japão.

Não descurei, evidentemente, dos múltiplos “nichos de oportunidades” bilaterais e multilaterais que se abrem para um país com a dimensão e a abrangência dos interesses do Brasil, e insisti, igualmente, numa ação no campo dos valores, compatível com os anseios da sociedade brasileira. Nesta linha destaco a defesa da democracia no âmbito do sistema interamericano – o caso Peru e Haiti – e o tema dos direitos humanos, cabendo lembrar que me empenhei junto ao Congresso e nele encontrei apoio para a tramitação da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, e logrei depositar, nos últimos dias da minha gestão, o correspondente instrumento da ratificação brasileira na sede da OEA.

Foi pensando no papel do Itamaraty, na preservação de sua autoridade e na continuidade da política externa, e conjugando isto com a minha visão da importância da democracia, que encaminhei, na minha área de competência, a crise da presidência Collor e assumi as responsabilidades que me cabiam nos termos do documento coletivo sobre a governabilidade, subscrito pelo ministério. Assim atuei, em setembro, na Assembleia Geral da ONU. Nesta ocasião, além de colocar na abertura dos debates a visão brasileira do panorama internacional – parte do processo da “transcrição” de necessidades internas em possibilidades externas –, procurei mostrar aos meus múltiplos interlocutores, nos diversos encontros bilaterais de alto nível que mantive, – em ação no plano internacional complementar e articulada à do ministro Célio Borja no plano interno – que o Brasil estava administrando uma grande crise dentro de um estrito marco constitucional. Por isso, elaborava eu, o desfecho da situação fortaleceria a democracia e teria um papel relevante

na consolidação das instituições e na autoconfiança da cidadania. Assim, e sem desconsiderar as inquietações vividas, ao transmitir o cargo ao senador Fernando Henrique Cardoso, apontei, com satisfação pública, que a maturidade institucional revelada pelo Brasil, credenciava internacionalmente o país no campo dos valores e constituía um extraordinário ativo diplomático do qual ele saberia valer-se na condução da nossa política internacional.

Uma palavra final ainda cabe sobre o tema geral da autoridade do Itamaraty, que considero prioritário preservar-se para o bem do país. A recomposição da inserção internacional do Brasil, ora em curso, levará a novas prioridades e escolhas em matéria de política externa. Delas derivarão a necessidade de ajustes no plano interno da Casa, para que ela possa efetivamente prestar o serviço público que lhe cabe desempenhar. É necessário, por exemplo, reexaminar o número, a localização e a lotação das missões diplomáticas; a distribuição da rede consular; a adequação da carreira aos macro-objetivos da política externa; os meios materiais indispensáveis para a ação diplomática; os métodos de gestão; o aprimoramento da eficiência geral do Itamaraty. Isto tudo estava no âmbito das minhas cogitações e vejo com satisfação que o ministro Fernando Henrique Cardoso já está tomando medidas concretas para levar isto adiante. Pondero, apenas, que estas mudanças necessárias se farão da maneira mais efetiva, com a união das forças e vontade dos servidores do Itamaraty – união que passa pela sua motivação que foi algo a que, com todo empenho, dediquei-me durante a minha gestão, seguindo um ensinamento de Teilhard de Chardin, que o governador Franco Montoro gosta de citar e que é ingrediente chave para o exercício da autoridade: é elevando-se que os homens se entendem.

## 5. O PALÁCIO DO ITAMARATY: RIO-BRASÍLIA (2001)<sup>1</sup>

Em agosto de 1959, ao concluir o famoso discurso com que, no grande canteiro de obras que viria a ser Brasília, saudava a epopeia da construção da nova capital, André Malraux, que então visitava o país na qualidade de ministro dos Assuntos Culturais da França, definiu celebrenemente a cidade como “a capital da esperança”, cujos monumentos deveriam levar como insígnias as palavras “audácia, energia e confiança”. A voz do autor d’*A Condição Humana* foi a primeira a proclamar o alcance simbólico da construção de Brasília e a realçar a dimensão espiritual de seus espaços e edifícios.

Movido pelo entusiasmo diante da ousadia pioneira de Brasília, Malraux afirmou naquela oportunidade, repetindo o que dissera meses antes na Grécia, em discurso proferido diante da Acrópole: “o homem moderno pertence a todos aqueles que se dedicam à tarefa de criá-lo; o espírito não conhece nações menores; ele conhece apenas nações fraternas – e vencedores sem vencidos”.

Ao assinalar a comunhão entre o sonho de Juscelino Kubitschek, representado pela construção de Brasília, e a ousadia do espírito helênico, Malraux mostrava como as noções de moderno e de clássico podem ser complementares. Este livro é uma ilustração

---

1 Apresentação ao livro *Palácio Itamaraty* (2001).

particularmente feliz dessa possibilidade. Ao apresentar ao Leitor os tesouros artísticos que integram os acervos dos dois Palácios Itamaraty, o da Rua Larga, no Rio de Janeiro, sede da chancelaria brasileira no período de 1899 a 1970, e o de Brasília, que abriga desde então o Ministério das Relações Exteriores, a presente obra – versão revista e aumentada da primeira edição, publicada em 1993 com o valioso apoio do Banco Safra, que integra série dedicada aos museus brasileiros – retrata também dois momentos do Brasil, que se iluminam mutuamente.

Concebido por Oscar Niemeyer, emoldurado pela generosidade dos espaços abertos que compõem o plano urbanístico de Lúcio Costa, e ornamentado pelo talento paisagístico de Burle Marx, o Palácio Itamaraty em Brasília é um dos marcos de nossa arquitetura. Malraux observava em seu discurso que a arquitetura vai além da casa ou do edifício. Ela é expressão de uma cidade. Dentro de uma cidade que expressa por antonomásia a própria ideia de arquitetura moderna, ele representa a mais perfeita combinação do novo e do antigo. O Itamaraty é, em minha opinião, o mais belo palácio de Brasília, tanto pela sensualidade e arrojo de seu exterior quanto pela elegância de seus espaços internos, que devemos, sobretudo, à precisa intuição e ao inexcedível bom gosto do embaixador Wladimir Murтинho.

Ao descrever o imenso desafio implícito na construção de uma cidade como Brasília, Lúcio Costa sublinhava a necessidade de que seu planejador se impregnasse de “dignidade e nobreza de intenções”, das quais nasceria o sentido de ordem, de utilidade e de proporção, que acabaria por conferir ao projeto como um todo a qualidade monumental desejada. Ele traduzia com essas palavras o mesmo sentimento expresso por Malraux, em discurso proferido em 1959 na Universidade de São Paulo, segundo o qual uma das

mais elevadas funções da arte seria a de “despertar nos homens a consciência da grandeza que ignoram em si mesmos”.

Essa mesma exigência está presente, em outra escala, no palácio da Rua Larga. Aos olhos de hoje, ele sintetiza, em sua elegância neoclássica, período particularmente importante da história da diplomacia brasileira, que teve no processo de consolidação das fronteiras nacionais, levado a cabo por José Maria da Silva Paranhos, o barão do Rio Branco, sua expressão maior. Rio Branco, que aliás fez do próprio palácio sua moradia, personificava a famosa síntese do Conselho de Estado do Império: “Diplomacia inteligente, sem vaidade; franca, sem indiscrição; enérgica, sem arrogância”. Tais qualidades podem ser verificadas no arquivo histórico e na mapoteca, organizados a partir das coleções originais trazidas ao Brasil por d. João VI, que constituem instâncias fundamentais de preservação da memória nacional. Ao possibilitarem o acesso à documentação que serviu de base ao processo de formação do território nacional, o arquivo e a mapoteca representam componentes-chave da nossa identidade e testemunham a linha de continuidade da atuação do Itamaraty desde sua criação, mostrando que a conjuntura muda, mas a *vis directiva* permanece.

No mesmo Palácio, funcionam a biblioteca e o museu histórico e diplomático. A primeira, uma das mais importantes do Brasil com seus cerca de 60 mil volumes, conserva, dentre outros, os acervos de Varnhagen, Joaquim Nabuco e do barão do Rio Branco, e atrai constantemente número importante de pesquisadores. O museu, por sua vez, no qual foi transformado o velho palácio, é a recordação viva da história da diplomacia brasileira, especialmente no que se refere à gestão do barão do Rio Branco. No térreo do casarão, encontra-se a exposição permanente “De Tordesilhas ao Mercosul”, que sintetiza, inclusive iconograficamente, nosso percurso diplomático.

A construção de Brasília, como bem intuiu Malraux, representou um novo começo em nossa história. Como já tive a ocasião de observar, a diplomacia brasileira é, em seu momento inicial, uma diplomacia de fundação. A atuação de Francisco Adolfo de Varnhagen, o visconde de Porto Seguro, foi, nesse sentido, exemplar. Varnhagen não apenas levou a cabo a tarefa de construir uma *História geral do Brasil*, caracterizada por meticuloso cuidado com as fontes e com a valorização do documento, como foi também um dos primeiros a lançar a ideia da transferência da capital para o planalto central. Lançou-se com tal determinação à tarefa de buscar o sítio ideal para a construção da nova capital, que decidiu afastar-se por seis meses da chefia da Legação do Brasil em Viena para dedicar-se apenas ao seu ambicioso projeto. O interesse de Varnhagen pela questão do recuo meridiano da capital remonta a 1839 e está documentado inicialmente no “Memorial orgânico”, publicado anonimamente em Madri em 1849 e 1850. Em 1877, aos 61 anos de idade, decide examinar *in loco*, após penosa viagem a cavalo, a região do planalto central que lhe parecia a mais apropriada para a construção da nova capital. Conforme relata no opúsculo *A questão da capital: marítima ou no interior* (1877), sua escolha acabaria por recair, com notável presciência, sobre a área vizinha “ao triângulo formado pelas lagoas Formosa, Feia e Mestre D’Armas”, muito próxima ao local que, quase um século depois, seria escolhido para a construção de Brasília. Graças a Varnhagen, desde meados do século XIX o nome do Itamaraty está vinculado à ideia de Brasília.

O interesse dos acervos artísticos reunidos nos dois palácios transcende sua evidente dimensão estética, configurando notável testemunho da nossa própria história. Aqui estão presentes obras representativas de épocas e estilos diversos, integradas de forma homogênea pelo fio condutor da identidade nacional. Exemplo disso é o modo harmonioso como, no palácio em Brasília, convivem os



arcos arrojados de Niemeyer e as esculturas modernistas de Segall, Brecheret e Ceschiatti com as esplêndidas peças de mobiliário imperial que decoram as salas d. Pedro I, Portinari e Duas Épocas.

Das muitas obras aqui reproduzidas que, por sua dimensão artística ou valor histórico, mereceriam referência especial, limito-me a comentar, inclusive por seu alcance simbólico, apenas uma delas, o quadro *Paz e concórdia* (1902), de Pedro Américo, que integra o acervo do palácio da Rua Larga. Na obra, que encena uma grande celebração da paz, o artista reproduz, num detalhe no lado inferior direito da tela, o inconfundível perfil do barão do Rio Branco, a saudar com a mão direita a figura feminina da República, ao mesmo tempo que sobraça, com a mão esquerda, a Constituição. Ao aproximar Rio Branco daquela celebração, Pedro Américo ilustra uma ideia particularmente cara ao Itamaraty, ou seja, a noção de que a paz é elemento intrínseco e fundamental ao exercício da diplomacia.

Para além, no entanto, da qualidade evidente das obras aqui reproduzidas – finamente comentadas pelo embaixador João Hermes Pereira de Araújo, com o sentido histórico e estético que lhe é próprio –, creio que não se pode deixar de sublinhar a importância dos próprios palácios que hospedam essas importantes coleções. Seja pela beleza e harmonia de suas formas, seja pela capacidade de materializar no tempo e no espaço, dando-lhe forma e significado únicos, o fazer diplomático brasileiro, eles dão testemunho de como os vetores da tradição e da modernidade podem atuar de forma complementar. É essa capacidade de promover a mudança na continuidade, como já tive a oportunidade de observar, que confere ao Itamaraty a *auctoritas* de que desfruta como instituição de Estado no sistema político brasileiro.



## 6. UMA DIPLOMACIA DE FUNDAÇÃO: O *ITAMARATY NA CULTURA BRASILEIRA* (2001)<sup>1</sup>

*A gente tem de sair do sertão! Mas  
só se sai do sertão é tomando conta  
dele a dentro.*

(João Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*).

O livro que o leitor tem em suas mãos reúne ensaios sobre algumas das mais expressivas e representativas figuras da cultura brasileira nos últimos dois séculos. São nomes que, para além da diversidade de suas obras e da especificidade de seus interesses, possuem em comum o fato de terem pertencido, em épocas diversas, aos quadros do Ministério das Relações Exteriores.

Poucas instituições públicas – e não penso apenas no Brasil – podem orgulhar-se de reunir nomes do quilate de Joaquim Nabuco, Oliveira Lima, João Guimarães Rosa, João Cabral de Melo Neto e José Guilherme Merquior, para ficarmos apenas em alguns dos muitos diplomatas cujas biografias engrandecem a Casa de Rio Branco e que são aqui homenageados. Uns, como Aluísio Azevedo,

---

1 Apresentação ao livro *O Itamaraty na cultura brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2001.

alcançaram, antes de ingressar no Itamaraty, um reconhecimento literário que a carreira não estimulou. Por isso, pertinentemente, o estudo de Massaud Moisés discute a literatura como o destino de Aluísio Azevedo. Já outros dedicaram à diplomacia esforço e energia que não lhes permitiu construir a obra literária que faria jus ao seu talento. É o caso de Domício da Gama – superiormente estudado por Alberto Venâncio Filho –, que se singularizou por sua ação na política externa brasileira como embaixador em Washington e ministro das Relações Exteriores, e para quem a diplomacia, e não a literatura, foi destino – destino, ao final, melancólico. Esses nomes não apenas demonstram o nível de excelência da matéria-prima que constitui a base da diplomacia brasileira, como também ilustram a tradicional vocação do Ministério das Relações Exteriores como polo de atração de talentos oriundos dos mais variados campos do saber, os quais, em sua heterogênea unidade, constituem um mosaico vivo que reflete a identidade brasileira.

O conceito de identidade não é de fácil definição, já que pressupõe o relacionamento com outros termos igualmente complexos como alteridade, diferença e igualdade. Não obstante, pode-se definir identidade como um conjunto mais ou menos ordenado de predicados por meio dos quais se responde à pergunta: quem sois? Tal resposta será sempre necessariamente complexa, quer no plano individual, quer, com mais razão, no plano coletivo. Ora, o ponto de partida da construção da identidade coletiva, como observa Michelangelo Bovero, é a ideia de um bem ou interesse comum que leva pessoas a afirmarem uma identidade por semelhança, lastreada numa visão compartilhada desse bem ou interesse comum. A discussão sobre a afirmação das identidades nacionais na Europa dos séculos XVIII, XIX e XX aponta que, se a nação nasce de um postulado e de uma invenção, ela só vive pela adesão coletiva a essa invenção, ou seja, por obra da interiorização, por uma cidadania daquilo que é considerado o repertório comum.

Se esse repertório é ou não uma realidade, se ele é efetivamente comum, se dele deriva um lastro de solidariedade que sustenta uma convivência coletiva apropriada, tudo isso é matéria de recorrente discussão histórica, sociológica e filosófica no Brasil e nos demais países do mundo.

A dimensão problemática dessa discussão tem, no entanto, para a política externa e a atividade diplomática, uma exigência prática. Com efeito, a ação diplomática tem como item permanente de seu dia a dia a representação de um país, dos seus interesses e de sua especificidade. Por esse motivo, identificar esses interesses e as especificidades econômicas políticas e culturais de um país, diferenciando-os dos demais países que operam na vida internacional, é um problema prático e um exercício diário da representação da identidade coletiva.

Esse desafio de representação no teatro do mundo é apresentado por Alberto da Costa e Silva no seu belo ensaio introdutório, através da exegese do quadro *Os dois embaixadores*, de Hans Holbein, que aponta como que a imagem canônica do diplomata. No quadro, seja pela capacidade de decifrar exemplificada pelos documentos, pelos mapas, pelo sextante, seja pela competência de discorrer, o diplomata representa, sendo. Tal representação, que vai além da articulação e da negociação dos interesses, tem uma componente que pode ser qualificada de simbólica. Essa exprime o potencial e a *vis attractiva* do que um país pode significar para os demais numa dada conjuntura histórica.

Na representação simbólica, os valores e a cultura desempenham um papel muito importante. Ela só pode ser bem exercida se for permeada por uma visão do país, ou seja, por sua identidade. Por isso, a despeito da variedade inerente a uma obra coletiva que trata de autores diversos pertencentes a distintas épocas, entendo

poder-se dizer que o presente livro está permeado pelo tema da identidade e projeta uma busca constante do que é o Brasil.

Essa busca não é surpreendente, pois, se o diplomata, pelas exigências próprias da carreira, passa parte de sua vida profissional fora do território nacional – e por isso pode ver-se dilacerado pela dicotomia país-mundo, que fez de Ribeiro Couto, por exemplo, um poeta do exílio, como mostra Afonso Arinos, filho – a atividade diplomática exige um foco constante no seu país. *Ubique patriae memor* – em qualquer lugar, terei sempre a pátria em minha lembrança – era, convém recordar, o lema do barão do Rio Branco. Por isso, o leitor observará nos ensaios aqui coligidos como a distância e o tempo puderam, com frequência, atuar por obra dessa função de representação como catalisadores de distintas percepções da identidade brasileira, que exprimem, na dialética nacional-universal, o movimento dialógico da diferença. Não é por acaso, como observa Alberto da Costa e Silva, que cabe também ao diplomata “trazer para o seu país e nacionalizar o que de novo se pensa, ensaia e pratica em outras partes do mundo”. Como dizia o mexicano Octavio Paz – que também foi diplomata, e por isso sabia o que é representar – sendo a cultura o movimento dialógico da diferença, para ser fecundo, não pode ser a repetição do repertório do outro. Tal repetição petrifica o diálogo, que, imobilizado, deixa de ser crítico. Desse diálogo e do seu alcance qualitativo, um excelente exemplo é aquele representado pela “diplomacia da inteligência” encarnada por José Guilherme Merquior, cujo perfil em *O Itamaraty na cultura brasileira*, foi elaborado com muita sensibilidade e conhecimento por José Mário Pereira.

Octavio Paz, que volto a citar, num belo ensaio de 1961, intitulado “Literatura de fundação”, afirmava que “uma literatura nasce sempre frente a uma realidade histórica e, frequentemente, contra uma realidade”. Aponta ele que, no caso hispano-americano,

a singularidade reside no contraste entre a “realidade real dos americanos e a realidade utópica da América”. Por isso, a literatura hispano-americana procura uma tradição e, ao procurá-la, a inventa. Essa procura se traduz numa vontade de encarnação, que a torna, por esse motivo, uma literatura de fundação.

A diplomacia brasileira é, em seu momento inicial, uma diplomacia de fundação e foi essa fundação no plano cultural que buscaram e lograram Domingos José Gonçalves de Magalhães e Francisco Adolfo de Varnhagen. Gonçalves de Magalhães, ao internalizar as ideias românticas quando servia como diplomata na Europa, trouxe para o Brasil o ideário de uma literatura nacional. Como observou Antonio Candido, em *Formação da literatura brasileira*, Gonçalves de Magalhães levou escrupulosamente a sério a tarefa de criar uma nova literatura, e foi uma faísca renovadora do processo pelo qual, no correr dos tempos, o desejo dos brasileiros de terem uma literatura própria se tornou uma realidade cultural. Quanto a Varnhagen, estudado neste volume por Arno Wehling, pode-se dizer que levou a cabo a tarefa de construir uma *História geral do Brasil*, aderindo à proposta de Martius, de 1843, premiada pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Com efeito, Varnhagen, com base no tripé Estado-história-memória, elaborou, associando vontade política e antecedentes, uma *História geral do Brasil*. Criou, como apontou Francisco Iglesias, uma forma e um modelo de colocação da trajetória nacional, e ao tomar da historiografia europeia do seu tempo o cuidado com as fontes, valorizou o documento e realizou uma ciclópica obra de erudição, da qual somos até hoje devedores, independentemente do sentido conservador que permeia a sua visão das coisas. Essa notável obra, como aponta Arno Wehling, foi uma consequência da atividade diplomática de Varnhagen, a qual sempre se vinculou intimamente à pesquisa histórica e à divulgação de seus resultados.

Outro notável historiador que pertenceu aos quadros do Itamaraty foi Oliveira Lima, cuja obra nesse volume é examinada por Carlos Guilherme Mota. Os livros principais de Oliveira Lima incidem na temática alta da Independência, com destaque para *D. João VI no Brasil*, livro-chave para a compreensão da especificidade do ingresso do Brasil no concerto das nações e, portanto, da nossa identidade. Com efeito, se 1822 se insere no processo mais amplo da desagregação do sistema colonial implantado pelos europeus nas Américas, no nosso caso, graças à vinda de d. João VI, a Proclamação da Independência por d. Pedro I e a implantação do novo império nos trópicos representou uma “interiorização da metrópole”, como apontou Maria Odila Silva Dias. Daí a mudança com linhas de continuidade, em relação à herança lusitana, que irá assinalar a vida brasileira e constituir ingrediente relevante da identidade nacional. Um dos aspectos importantes da obra de Oliveira Lima, assinalado por Carlos Guilherme Mota, reside na sua capacidade de “perceber a força explicativa dos contextos históricos internacionais nos quais estava enredada a história nacional”. Essa capacidade, realço eu, é uma consequência de sua experiência diplomática e do seu interesse pela política externa.

Gonçalves de Magalhães, no campo da literatura brasileira, Varnhagen e Oliveira Lima, no campo da história do Brasil, refletem a capacidade fundacional, inerente à invenção da identidade nacional, por parte de diplomatas. Essa mesma vocação fundacional se encontra na obra musical de Brazílio Itiberê, precursor do movimento que valorizou os temas pátrios nas composições musicais, como aponta, num belo estudo, Celso de Tarso Pereira.

Também está ligada ao tema da identidade nacional a obra de Antonio Houaiss, na qual, com toda razão, Leodegário A. de Azevedo Filho destaca e realça, nesse volume, o linguista e o filólogo



apaixonado pela língua portuguesa, cuja força agregadora é um dado inarredável da nossa unidade nacional, cujo código e repertório são as antenas da nossa percepção do mundo e da realidade. O *Dicionário Houaiss*, publicado em 2001, após dez anos de intenso trabalho e passados dois anos da morte do autor, exprime o apetite pantagruélico de Antonio Houaiss pelas palavras – ou seja, pela ampliação do nosso repertório e da nossa capacidade de nomear as coisas. Esse apetite de Houaiss foi instrumentado por um notável conhecimento da linguística moderna, e aparelhado pela sociolinguística e pela etnolinguística. Essa vocação de tradutor e lexicólogo, que era ademais um consumado *chef* – e a gastronomia é, na sua combinatória e temperatura, uma componente de identidade e da cultura –, encontra expressão também na sua tradução do *Ulysses* de Joyce. Essa “transcrição” do inglês para o português, sem comprometimento do sabor original irlandês, adquiriu entre nós não apenas os aromas próprios da nossa língua, como também, no jogo do significante e do significado, o sotaque e a melodia brasileiros.

Essa melodia brasileira está presente de forma marcante na obra de Vinicius de Moraes, que conseguiu capturar, tanto na poesia quanto na música popular, as múltiplas virtualidades da língua. Autor de perfeitos sonetos de grande rigor, Vinicius, cuja obra é aqui examinada nas suas duas vertentes por Miguel Sanchez Neto e Ricardo Cravo Albin, logrou traduzir para o imaginário da canção popular o rico substrato clássico de sua poesia, que deu voz, rima e razão à “revolução de veludo” que a bossanova representou em termos melódicos. A atuação de Vinicius como letrista é importante, ademais, pelo papel legitimador que exerceu ao levar para a música popular seu prestígio literário, estimulando, graças à sua presença pioneira, jovens poetas a trilharem o mesmo caminho.

Se Vinicius – quer pelo que sua obra representa, quer por sua personalidade – encarnou, na melhor tradição romântica, a figura do vate e do poeta lírico, seu grande amigo, o *camarada diamante* João Cabral de Melo Neto, foi sua perfeita antítese. De fato, a poesia de Cabral, aqui examinada com argúcia por Ivan Junqueira, está mais próxima do silêncio do que da música, que, aliás, o poeta de *Educação pela pedra* dizia detestar.

Ao contrário de Vinicius, que, na tradição romântica de Gonçalves de Magalhães, adaptou à sensibilidade brasileira “o que de novo se pensava [...] em outras partes do mundo”, o que João Cabral de Melo Neto – como outro João, Guimarães Rosa – buscava fora do Brasil eram reflexos e projeções do solo natal. No caso de Cabral, projeções de Pernambuco e de Recife, expressas nas “vinte palavras girando ao redor do sol” e representadas, por exemplo, no poema “O sol no Senegal”, que ilustra, com rara beleza e felicidade, esse *espejismo*:

*Para quem no Recife  
Se fez à beira-mar,  
O mar é aquilo de onde  
Se vê o sol saltar.  
Daqui se vê o sol  
Não nascer, se enterrar.  
Sem molas, alegria,  
quase murcho, lunar;  
Um sol nonagenário  
No fim da circular,  
Abúlico, incapaz  
De um limpo suicidar.  
Aqui, deixa-se manso*

*Corroer, naufragar;  
Não salta como nasce:  
Se desmancha no mar.*

A despeito das diferenças que assinalei acima, a obra de João Cabral de Melo Neto pode, como a de Vinicius, ser dividida em “duas águas”, uma mais reflexiva – na qual poderíamos incluir *Psicologia da composição*, *O cão sem plumas* e *Uma faca só lâmina* –, outra mais popular – com poemas como *O rio* e *Morte e vida severina*. Enquanto a primeira dessas duas vertentes tematiza o fazer poético e os desafios da linguagem, a segunda examina, a partir de uso extremamente sofisticado de métricas e ritmos populares, a noção da construção do social e do coletivo, que encontra sua melhor ilustração na imagem com que se abre o poema “Tecendo a manhã”:

*Um galo sozinho não tece uma manhã:  
ele precisará sempre de outros galos.  
De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo  
que apanhe o grito que um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.*

João Cabral de Melo Neto, assim como João Guimarães Rosa, cada qual à sua maneira, traduzem a marca recorrente de preocupação com nossa identidade. Ambos são criadores obsessivos, cujas obras buscam alcançar a universalidade, não a partir da mera ocupação extensiva do espaço, mas pela exploração,

em toda sua gama de possibilidades, de temáticas específicas, onde a expressão universal é alcançada por meio de um mergulho profundo no particular e na identidade nacional.

Para João Guimarães Rosa, o sertão é o mundo. Viajar e aprender línguas estrangeiras, como lemos no ensaio de Felipe Fortuna, era um modo de conhecer o Brasil com maior profundidade, de perceber suas “irradiações telúricas”. Existe, no autor de *Grande sertão: veredas*, permanente tensão entre o regional e o universal. Como aprendemos com Antonio Candido no seu extraordinário ensaio “O homem dos avessos”, publicado em *Tese e antítese*, entrar na realidade fluida do mundo é condição para melhor compreendê-lo e para voltarmos “mais claros a nós mesmos e aos outros”. Em famosa – e rara – entrevista, concedida a Günter Lorenz, Rosa afirmava que, na sua visão, os escritores poderiam ser divididos entre os *sertanejos* e *os demais*. À primeira categoria, pertenceriam autores como Goethe, Dostoiévski e Flaubert, enquanto Zola, por exemplo, “provinha apenas de São Paulo”. O sertão, prosseguia ele, a partir do *Divã oriental-ocidental* do *sertanejo* Goethe, é “o território da eternidade, da solidão, onde *Inneres und Äusseres sind nicht mehr zu trennen* (o interior e o exterior já não podem ser separados)”.

Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino é, no meu entender, a tarefa da política externa. Creio, nessa linha, não ser de todo descabido aproximar simbolicamente a capacidade lúdica do grande escritor mineiro de transportar o território mágico do Sertão para o mundo de sua atuação à frente da Divisão de Fronteiras do Itamaraty. Sua capacidade ímpar de utilizar registros linguísticos diversos, era, no plano literário, o correlato perfeito daquele que é o primeiro item de qualquer agenda diplomática, ou seja, a fixação das fronteiras, base da especificidade

da política externa que pressupõe uma diferença entre o “interno” (o espaço nacional) e o “externo” (o mundo). Ele traduzia, assim, em sua literatura um dos princípios fundamentais da diplomacia brasileira, uma linha de ação voltada para transformar nossas fronteiras de clássicas fronteiras-separação em modernas fronteiras-cooperação.

Sertanejo como Rosa foi, também, o gaúcho Raul Bopp. A força que impregna a narrativa de seu *Cobra Norato* fez do livro, juntamente com *Macunaíma*, um dos símbolos perenes do modernismo brasileiro. Aquele que, segundo o próprio autor, seria “a princípio um livro inofensivo para crianças”, acabou por transformar-se, graças ao poder da metáfora da busca que lhe serve de *leitmotiv* (“um dia/ainda eu hei de morar nas terras do sem-fim”), numa fábula para adultos que, à sua maneira, antecipa a experiência das viagens do próprio autor como diplomata, registrada em obras como *Memórias de um embaixador*, *Coisas do Oriente e Longitudes*.

O depoimento biográfico, no qual se mesclam história e memória, é importante vertente da produção cultural dos diplomatas aqui estudados. Pode-se dizer, com André Seffrin, que, no caso de Gilberto Amado, são suas memórias que melhor delineiam os contornos de sua personalidade. Para usarmos a expressão cunhada por Pierre Nora, elas cristalizam sob a forma de livros – esses privilegiados *lieux de mémoires* – seu “desejo de lembrança”. Amado presenciou, na qualidade de diplomata, alguns dos momentos definidores do século XX, como a negociação e assinatura da Carta de São Francisco, dos quais nos dá vivo testemunho em suas memórias. Num outro diapasão, *Minha formação no Recife* – que ecoa, já a partir do título, a obra-prima de Joaquim Nabuco – relata, com o mesmo interesse e curiosidade que o autor devota à pompa e circunstância do mundo diplomático,

suas leituras de juventude e o ambiente estudantil do Recife no início do século XX.

A trajetória de Joaquim Nabuco ilustra a preocupação de buscar compreender o lugar que ocupamos no mundo. Em *Balmaceda* (1895), por exemplo, ao comentar o agitado período que antecedeu o suicídio no exílio do ex-mandatário chileno, Nabuco sublinha a importância daquilo que chamou a “circunstância de estar o Brasil na América” para a Proclamação da República, e afirma: “o observador brasileiro, para ter ideia exata da direção que levamos, é obrigado a estudar a marcha do Continente, a auscultar o murmúrio, a pulsação continental”. Joaquim Nabuco sugeria, assim, nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, que “a solução para os problemas da democracia se encontra dentro de cada país, mas se fortalece pela existência, nos países vizinhos, de uma opinião favorável à democracia”.

O traço nacional na obra de Nabuco manifesta-se de forma dilemática. Evaldo Cabral de Melo opina que ele teria encarado a “obsessão identitária”, que marcou de forma significativa o desenvolvimento das ciências sociais no Brasil na primeira metade do século XX, “como o último e patético soluço da nossa sociedade escravocrata”. O convívio incômodo com essa noção reducionista da identidade percorre boa parte de sua obra, estando presente inclusive em seus momentos mais altos, *O abolicionismo* e *Um estadista do Império*.

As muitas virtudes de *O abolicionismo* vêm, com frequência, de suas supostas fraquezas. Como aponta Evaldo Cabral de Melo, graças a uma certa despreocupação com a teoria e à natureza panfletária da obra, pôde Nabuco conservar à distância os modismos, conferindo ao livro – hoje um clássico da interpretação do Brasil – o caráter de permanência que, com justiça, desfrutou. Daí a pertinência do paralelo traçado por Evaldo Cabral de Melo

entre Nabuco e Tocqueville, dotados ambos do olhar aberto para as coisas que decorre de uma visão não engessada por teorias sociológicas. Essa autonomia, que compartilham, com relação às correntes dominantes do pensamento de sua época, permite-me arriscar a afirmação de que *O abolicionismo* está para o Brasil como *L’Ancien régime et la révolution* está para a França.

A proximidade com o Velho Continente não é, aliás, estranha a Nabuco. Ela está documentada em algumas das mais belas páginas de *Minha formação*, que testemunham o sentimento nostálgico que nutria – como tantos de seus contemporâneos, que voltavam da Europa para se tornar exilados na própria pátria – com relação à Europa:

*[...] na América falta à paisagem, à vida, ao horizonte, à arquitetura, a tudo o que nos cerca, o fundo histórico, a perspectiva humana; e que na Europa nos falta a pátria, isto é, a forma em que cada um de nós foi vazado ao nascer. De um lado do mar sente-se a ausência do mundo; do outro, a ausência do país. O sentimento em nós é brasileiro, a imaginação europeia. As paisagens todas do Novo Mundo, a floresta amazônica ou os pampas argentinos, não valem para mim um trecho da Via Ápia, uma volta da estrada de Salerno a Amalfi, um pedaço do cais do Sena à sombra do velho Louvre. No meio do luxo dos teatros, da moda, da política, somos sempre squatters, como se estivéssemos ainda derribando a mata virgem.*

É ao descrever sua infância, no entanto, que Nabuco demonstra a força com que a experiência do país marca a vida de todos nós:

*O traço todo da vida é para muitos um desenho da criança esquecido pelo homem, mas ao qual ele terá sempre que se cingir sem o saber... Pela minha parte acredito não ter*

*nunca transposto o limite das minhas quatro ou cinco primeiras impressões... Os primeiros oito anos da vida foram assim, em certo sentido, os de minha formação instintiva ou moral, definitiva... Passei esse período inicial tão remoto, porém, mais presente do que qualquer outro, em um engenho de Pernambuco, minha província natal. A terra era uma das mais vastas e pitorescas da zona do Cabo... Nunca se me retira da vista esse pano de fundo que representa os últimos longes de minha vida.*

Esse oscilar entre o chamado visceral da pátria e o discreto charme iluminista que nos chega do Velho Mundo é típico do temperamento irrequieto de homens como Joaquim Nabuco e, para falarmos de um nosso contemporâneo, José Guilherme Merquior.

Como apontou Rubens Ricupero, Merquior “fazia diplomacia ao fazer cultura”. Foi um fenômeno no processo dialógico da diferença, a que me referi mais acima, por obra do vigor e do rigor de sua inteligência combativa, da abrangência da sua erudição e da circunferência da sua obra, que abrange o campo das ciências humanas na sua globalidade.

O presente livro – e permito-me fazer essa observação também na condição de ministro das Relações Exteriores – é, na sua polifonia de vozes, épocas e estilos, um justo tributo a todos aqueles que emprestaram sua inteligência de forma generosa ao Itamaraty e ao Brasil. Mercê do talento, que lhes é próprio, e da *auctoritas* que emana da linhagem da diplomacia brasileira, agregaram ao fio de uma tradição elemento de qualidade imprescindível à representação simbólica e à inserção internacional do país, ajudando a criar vínculos entre a base e a cúpula de nossa edificação histórico-cultural, e a dar continuidade à tarefa de corrigir – para tomarmos emprestada a expressão de Gilberto de Mello Kujawski – nossa *arquitetura imperfeita*.



## 7. RIO BRANCO E O ITAMARATY: 100 ANOS EM 10 (2002)<sup>1</sup>

Ao darmos início, com a realização deste seminário, às comemorações do centenário da posse de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco, na chefia do Itamaraty, celebramos também, simbolicamente, a própria diplomacia brasileira.

Rio Branco resume as virtudes maiores do diplomata. Seu nome permanece, pelo exemplo de sua conduta e pelo alcance de sua obra, como marco e inspiração para aqueles que lidamos com os temas da política externa e procuramos dar continuidade ao imenso patrimônio de realizações que nos deixou. Exemplo insuperável disso foi seu monumental trabalho de consolidação de nossas fronteiras, que constituem o primeiro item da agenda de política externa de um país e a instância demarcatória entre o interno e o externo.

Rio Branco é, por sua obra e por sua própria permanência, o que poderíamos chamar de um clássico, senão *o clássico* da diplomacia brasileira.

---

1 Discurso ao seminário em homenagem ao centenário de posse do barão do Rio Branco no Itamaraty. Brasília, 28 de agosto de 2002.

Para assegurar-se um lugar entre os clássicos segundo Norberto Bobbio, um autor precisa ter reconhecidos três atributos: (i) deve ser considerado um intérprete autêntico de sua época, de tal forma que não se possa prescindir de sua obra para se tomar conhecimento das características de seu tempo histórico; (ii) deve ser sempre atual, no sentido de que cada geração sinta a necessidade de um releitura própria; e (iii) deve ter elaborado categorias gerais de compreensão histórica aplicáveis a realidades distintas daquela das quais se originaram<sup>2</sup>.

Este seminário confirma a caracterização de Rio Branco como um clássico da diplomacia brasileira, pois esses três atributos permeiam de distintas maneiras as contribuições apresentadas. Com efeito, os pesquisadores e estudiosos aqui reunidos atestam, para além do pluralismo de seus interesses e dos distintos focos de análise, a permanência da presença de Rio Branco no imaginário nacional e como fonte de inspiração para a política externa brasileira.

O estilo de atuação do Itamaraty está firmemente ancorado na figura de Rio Branco, que possuía, nas palavras de Pandiá Calógeras, o ângulo de visão do homem de Estado, “infinitamente mais raro”<sup>3</sup> que aquele do especialista. A vitalidade desse estilo, para ser apropriadamente compreendida, requer uma distinção entre história e memória.

Pierre Nora observa em *Les lieux de mémoire* que há entre *memória e história* mais diferenças do que sugere a proximidade natural dos termos. Segundo Nora, a *memória* é o espaço do absoluto, ao passo que a *história* não conhece senão o relativo.

---

2 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política* (organizado por Michelangelo Bovero). Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 114.

3 CALÓGERAS, J. Pandiá. Rio Branco e a política exterior. In: *O Barão do Rio Branco visto por seus contemporâneos*. Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD/FUNAG, 2002, p. 186.

*A memória, afirma, é como a vida [...], em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas sucessivas deformações, vulnerável a todos os usos e manipulações [...] A história, por sua vez, é a sempre problemática reconstrução daquilo que já não há. A memória é um fenômeno sempre atual [...] a história, uma representação do passado*<sup>4</sup>.

A memória é, finalmente, um fenômeno afetivo que se alimenta de detalhes do passado.

Rio Branco fez do Itamaraty o *lieu de mémoire* da diplomacia brasileira. O próprio Rui Barbosa a ele referiu-se como “espécie de nome tutelar e [...] Deus Termeiro (*Terminus*) da nossa integridade nacional”<sup>5</sup>.

Ao resumir os principais traços do período que vai das últimas duas décadas do Segundo Império aos decênios iniciais da República, Gilberto Freyre sublinhava “a idealização do Itamaraty, dirigido pelo barão do Rio Branco como órgão supremo de irradiação ou afirmação do prestígio do Brasil no Continente, em particular, e no exterior em geral”<sup>6</sup>.

Os *lieux de mémoire* nascem do sentimento de que a memória espontânea não existe. Por isso, compete-nos criar arquivos, celebrar aniversários, efemérides, proferir orações fúnebres, tudo isso de modo a não deixar que se percam no esquecimento os

---

4 NORA, Pierre. Entre mémoire et histoire. *Les lieux de mémoire*. Paris: Gallimard, 1997, v. 1, p. 24-25. Ver também a esse respeito WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. Memória e história. Fundamentos, convergências, conflitos. In: *Memória social e documento: uma abordagem interdisciplinar*. Rio de Janeiro: UNI-RIO, 1997, p. 9-26.

5 BARBOSA, Rui. Rio Branco. In: *O Barão do Rio Branco visto por seus contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2002, p. 17.

6 FREYRE, Gilberto. Ordem e progresso. *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2000, v. 3, p. 140.

nomes, fatos e palavras que nos parecem dignos de ser resgatados do limbo. Daí o significado deste seminário, que é parte do processo por meio do qual se vincula a obra de Rio Branco à instituição que ele chefiou por dez anos – a mais longa gestão de um ministro das Relações Exteriores na história do Brasil.

Saudado como herói nacional ainda em vida, Rio Branco deixou legado cuja importância não diminuiu com sua morte, em 1912. Pelo contrário. Seu nome tornou-se referência permanente da política externa brasileira, como o confirmam amplamente os depoimentos, memórias, discursos e referências de tantos daqueles que ocuparam sua cadeira nos últimos oitenta anos.

Ao afirmar famosamente que *sucedida* o Barão sem a pretensão de *substituí-lo*, Lauro Müller estabeleceu o paradigma com que a posteridade avaliaria o legado do patrono da diplomacia brasileira. Ressaltando a importância e o alcance pacificador da obra de Rio Branco, Müller afirmava: “sua grande vitória não teve caráter cesariano, antes, poupou o sangue dos povos irmãos e consumou-se sem desrespeito aos direitos soberanos dos países litigantes”<sup>7</sup>.

Félix Pacheco, no início dos anos 20, falava do “tríplice gênio de diplomata, de historiador e de geógrafo” de Rio Branco, que “tomou desse barro ótimo, ajustado por gerações e gerações de estadistas e empregados cheios de zelo pelos seus deveres funcionais, e modelou a figura definitiva da nossa pátria”<sup>8</sup>.

Na década de 30, José Carlos de Macedo Soares, que foi por duas vezes chanceler, ressaltava o significado da gestão de Rio Branco, a partir da qual “habituaamo-nos a ver o Itamaraty como

---

7 MÜLLER, Lauro. Elogio do Barão do Rio Branco. *Revista Americana*, ago./set. 1917, p. 24-25.

8 PACHECO, José Félix Alves. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. 15 de novembro de 1922, *Jornal do Comércio*. Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1922, p. 10.

estuário majestoso, aonde tantas paixões vêm confundir-se afinal na serenidade de sua largueza”<sup>9</sup>.

Em 1945, nas comemorações do centenário de nascimento de Rio Branco, João Neves da Fontoura, também ele duas vezes chanceler, observava: “A diplomacia brasileira está sempre assistida pelo espírito de Rio Branco. Os seus ensinamentos, os seus métodos, as suas diretrizes orgânicas nada sofreram substantivamente com o transcurso dos anos”<sup>10</sup>.

Raul Fernandes, que igualmente esteve por duas vezes à frente da pasta das Relações Exteriores, ressaltava, em novembro de 1936, em saudação ao presidente Roosevelt, em sessão solene do Congresso Nacional, aquilo que chamou “a autoridade máxima do barão do Rio Branco, observando que ele dedicara “quase toda a sua vida ao serviço do Brasil, e os últimos dez anos dela à direção magistral da nossa chancelaria”<sup>11</sup>.

Horácio Lafer, em 1961, ao comentar as soluções trazidas por Rio Branco para as questões fronteiriças, afirmava que “o gênio de Rio Branco soube aliar com rara felicidade os fatores históricos aos princípios do direito internacional”<sup>12</sup>.

Afonso Arinos de Melo Franco – que sucedeu a Horácio Lafer e lançou a “política externa independente”, aprimorada na gestão San Tiago Dantas – faz no terceiro tomo de suas memórias, *Planalto*, espirituosa defesa do Barão contra os seus admiradores:

---

9 MACEDO SOARES, José Carlos. Discurso de posse na pasta das Relações Exteriores. *Discursos*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1937, p. 12.

10 FONTOURA, João Neves da. *A serviço do Itamaraty*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Serviço de Publicação, p. 24.

11 FERNANDES, Raul. Saudação ao presidente Roosevelt. In: FERNANDES, Raul. *Nonagésimo aniversário*, volume I, conferências e trabalhos esparsos, publicação do Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1967, p. 225.

12 LAFER, Horácio. *Gestão do Ministro Lafer na pasta das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p. 1.

*o Barão foi a vida inteira um estudioso, um intelectual desprendido de todas as exterioridades mundanas, e nunca o salonnard uniformizado e condecorado [...] Os que defendem suas 'tradições' contra a independência e o progresso defendiam, no fundo, as tradições do mordomo do Barão [...] nunca as do Barão*<sup>13</sup>.

Evandro Lins e Silva, chanceler por breve período em 1963, assim traduziu a honra de suceder ao patrono de nossa diplomacia:

*confesso que entre as aspirações que poderia normalmente alimentar, no curso de minha carreira, feliz como ela possa ter sido, de advogado e de professor de direito, não figurava a de ocupar, um dia, a cadeira de Rio Branco*<sup>14</sup>.

Vasco Leitão da Cunha, que foi ministro de Estado de abril de 1964 a janeiro de 1966, observa no seu sedutor depoimento ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas que o Barão “foi um grande homem [...] não tinha pares. Não havia gente do mesmo calibre que ele”<sup>15</sup>.

Mário Gibson Barboza, em 1971, já em Brasília, na cerimônia de formatura da turma do Instituto Rio Branco, ressaltava o significado do patrono da diplomacia brasileira,

*que pautou toda a sua conduta pela essência do que constitui a nossa principal característica como Nação: um país continental, onde em todos os núcleos humanos, apesar dos imensos espaços físicos que os distanciam*

---

13 MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Planalto*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1968, p. 60.

14 LINS E SILVA, Evandro. Resenha novo ministro das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 22 de junho de 1973, p. 271.

15 LEITÃO DA CUNHA, Vasco. *Diplomacia em alto-mar*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1994, p. 17.

*uns dos outros, se manifesta a unidade da língua, dos costumes, da vocação e do pensamento*<sup>16</sup>.

Em discurso proferido na abertura de exposição dedicada aos 90 anos da República, no Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro chamava atenção para o fato de que, não obstante suas origens monárquicas, Rio Branco estava “indissociavelmente ligado à primeira etapa da formação republicana [...] seu trabalho se confunde com o próprio processo de afirmação da nação brasileira no mundo [...] Rio Branco renova e insere em quadro maior o trabalho dos estadistas da Monarquia”<sup>17</sup>.

Olavo Setúbal, que não vinha de uma tradição diplomática, observou, em seu discurso de posse de março de 1985, ter encontrado no Itamaraty “uma comunhão de ideias, condição básica para que todos possamos dar continuidade às melhores tradições de solidariedade e universalismo legadas pelo barão do Rio Branco”<sup>18</sup>. A permanência de Rio Branco como referência para nossa política externa está presente igualmente em artigo que Olavo Setúbal publicou em 1992 em *O Estado de S. Paulo*, na qual afirma que, se nos tempos do Barão as premissas de nossa política externa eram definidas na frase “território é poder”, nos tempos de hoje o “principal objetivo da política externa pode ser resumido na seguinte frase: PIB é poder”<sup>19</sup>.

---

16 Barboza, Mario Gibson. Discurso no Dia do Diplomata, formatura da turma de 1970 do Instituto Rio Branco, em 20 de abril de 1971. *Anuário do Instituto Rio Branco de 1970*, p. 23.

17 SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. Discurso por ocasião da abertura da exposição “Brasil – 90 anos de República”, em 16 de novembro de 1979. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 23, out./nov./dez. 1979, p. 119.

18 SETÚBAL, Olavo Egydio. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, em 15 de março de 1985. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 45, mar./abr./maio/jun. 1985, p. 17.

19 SETÚBAL, Olavo Egydio. Reflexões sobre política externa. *O Estado de S. Paulo*, 8 de dezembro de 1992, p. 2.

Luiz Felipe Lampreia, em abril de 1995, nas comemorações do sesquicentenário do nascimento de Rio Branco, afirmou:

*Feliz do país que tem por herói um homem da diplomacia, do direito e da paz [...] Quantas vezes, diante de difíceis negociações sobre limites territoriais entre países latino-americanos, voltei o olhar para o retrato do Barão e pensei com gratidão na dívida que gerações de brasileiros têm para com esse homem<sup>20</sup>.*

Finalmente, para encerrarmos este breve percurso, gostaria de reproduzir as palavras com que o então chanceler Fernando Henrique Cardoso saudou o barão do Rio Branco em 1993, nas comemorações do Dia do Diplomata:

*[Essa] cerimônia [...] traz, como qualquer ritual, conotações de tradição e de renovação. Tradição, porque a diplomacia está ancorada na história. Nutre-se de ensinamentos do passado e da experiência de tantos servidores que engrandeceram o seu nome, muitos deles ilustres homens públicos e estadistas, a começar por aquele que é seu patrono, Rio Branco [...] Dele, herdamos um Brasil desenhado em limites e aberto à convivência com seus vizinhos americanos<sup>21</sup>.*

Creio que cabe aqui uma nota pessoal que confirma a permanência de Rio Branco como *lieu de mémoire* da diplomacia brasileira. Nas conversas que tenho tido a honra e o privilégio de manter, como ministro, com o presidente Fernando Henrique Cardoso, as referências ao Barão são recorrentes na discussão da conjuntura internacional. O presidente admira no personagem de

---

20 LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999, p. 42.

21 CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso no Itamaraty durante a solenidade do Dia do Diplomata, em 27 de abril de 1993. *Política externa em tempos de mudança*. Brasília: FUNAG, 1994, p. 208.



Rio Branco tanto a visão estratégica quanto o sentido de direção e de visão para o futuro, demonstrado na década em que chefiou o Itamaraty.

As referências de seus sucessores – e permito-me observar que eu próprio não deixei de citar o Barão em meus dois discursos de posse<sup>22</sup> – atestam não apenas o paradigma de excelência estabelecido por Rio Branco, como também o alcance simbólico de sua gestão à frente do Itamaraty. Mas as ressonâncias e a amplitude do prestígio do Barão não estão restritas ao espaço da diplomacia e da Casa. Pode se dizer que o perfil do Barão permeia o imaginário popular e a vida política do país ao longo do século XX.

Podemos ilustrar isso de várias formas. Restrinjo-me aqui à menção de dois nomes, Euclides da Cunha e Getúlio Vargas, que, cada qual a seu modo, cada qual a seu tempo, testemunham fortemente a permanência da memória de Rio Branco em nossa história.

Em carta a Domício da Gama, Euclides da Cunha afirmava que o Barão

*com sua estranha e majestosa gentileza recordava-lhe uma idade de ouro muito antiga ou acabada. Continuo a aproximar-me dele sempre tolhido e contrafeito pelo mesmo culto respeitoso. Conversamos; discutimos; e ele franqueia-me a máxima intimidade – e não há meio de poder eu considerá-lo sem as proporções anormais de homem superior à sua época. De fato, é o caso virgem de um grande brasileiro, justamente apreciado pelos*

---

22 LAFER, Celso. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993, p. 34; e *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*, v. 1. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 26.

*contemporâneos. A sua influência moral, hoje, irradia triunfalmente pelo Brasil inteiro*<sup>23</sup>.

Quanto a Getúlio Vargas, gostaria de citar duas passagens de seu *Diário* que me parecem especialmente relevantes. Em 22 de abril de 1935, Vargas registrava desentendimento que tivera com Oswaldo Aranha sobre a realização da Conferência para a Paz do Chaco. O chanceler brasileiro, contrariando a vontade de nossos vizinhos, insistia em sediar a conferência no Rio de Janeiro, sob presidência brasileira. Getúlio observava que, ao fazê-lo, afastávamo-nos “da tradição seguida geralmente pela nossa diplomacia, principalmente desde Rio Branco, de nunca nos oferecermos para a função de juízes, sempre desagradável, e nos nivelarmos com uma diplomacia de espionagem seguida por outros países”<sup>24</sup>.

No dia 10 de fevereiro de 1939, Getúlio anotava em seu *Diário*:

*Morreu o Papa. Foi decretado luto oficial e honras de chefe de Estado. Sendo também aniversário da morte de Rio Branco, permiti, por um decreto especial, a nomeação de seus dois netos para o Itamaraty, independente de concurso*<sup>25</sup>.

Há aí várias coisas interessantes. A anotação de 1939 parece sintetizar, em seu movimento contraditório, o próprio fazer político de Getúlio Vargas, consubstanciado na decisão de homenagear o Barão com a nomeação para cargo público no Itamaraty, contornando as exigências legais, dos dois netos de Rio Branco. Isso, para o presidente que criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e trabalhou para implantar o concurso

---

23 VENANCIO FILHO, Francisco. *Euclides da Cunha e seus amigos*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1938, p. 187-188.

24 VARGAS, Getúlio. *Diário*. Rio de Janeiro: Siciliano/FGV, 1995, v. I, p. 384-385.

25 VARGAS, Getúlio. *Diário*. Rio de Janeiro: Siciliano/FGV, 1995, v. II, p. 200.

público e o sistema de mérito na administração pública brasileira, não era, certamente, decisão de pouca monta. A referência à morte de Pio XI, por sua vez, seguida imediatamente pela evocação da figura do Barão, carrega consigo também muito do simbolismo que cerca em nosso país o nome de Rio Branco.

Ainda mais significativa, no entanto, é a referência ao Barão no episódio da Conferência do Chaco. Ali, Getúlio mostra que Rio Branco permanecia como paradigma do nosso fazer diplomático e que seu nome, mais do que evocar o passado, constituía diretriz e orientação para as decisões mais importantes da política externa do país.

Como observou Álvaro Lins, Rio Branco era o que hoje chamamos de homem de ação:

*Do estilo de Rio Branco não se podia dizer que fosse literário ou artístico, mas um estilo de ação. [...] As obras escritas de Rio Branco não são propriamente livros, mas atos. Atos foram as suas memórias, as suas exposições de motivos, os seus discursos, os seus artigos, os seus documentos diplomáticos. Um estilo da ação a exprimir uma figura de homem de Estado<sup>26</sup>.*

Parece-me oportuno citar novamente a esse respeito, o também duas vezes chanceler Afonso Arinos, que, em discurso proferido na Câmara dos Deputados em janeiro de 1954, na qualidade de líder da oposição, com o qual homenageava Alexandre de Gusmão – aquele que é considerado o avô da diplomacia brasileira e que foi o grande artífice do Tratado de Madri – no bicentenário de sua morte, ressaltou a atuação do Itamaraty na defesa do território brasileiro na questão dos limites com a Argentina, afirmando que essa poderia ser sintetizada e simbolizada:

---

26 LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Editora Alfa-Omega/FUNAG, 1995, p. 408.

*na grande memória, [...] enxuta no seu estilo, copiosa e substanciosa no seu conteúdo, admirável no seu equilíbrio, perfeita na sua polidez diplomática, irreprochável na sua técnica científica, seja jurídica, seja histórica, seja geográfica isto é, a Memória do barão do Rio Branco na defesa do direito brasileiro sobre o território das Palmas [...] em que o fundador da diplomacia republicana, pela primeira vez, se revelou diante do Brasil com o porte gigantesco com que, até hoje, domina as nossas tradições diplomáticas*<sup>27</sup>.

Para Rio Branco, o diplomata e o soldado são, ambos, expressão da soberania, e elementos decisivos na defesa do território nacional<sup>28</sup>. Essa percepção, que é a da visão de um sistema internacional de natureza intergovernamental e interestatal, que era basicamente aquele no qual Rio Branco atuou, não excluía uma antecipadora preocupação com aquilo que hoje chamamos de *soft power*, para falar com Joseph Nye<sup>29</sup>. O Barão tinha perfeita noção da importância da imprensa, da publicidade e da agenda da opinião pública, de cujos meios soube valer-se para consolidar e legitimar a presença do Itamaraty como instituição do Estado.

A obra de Rio Branco – e ao dizer *obra* penso não propriamente em *obra literária*, mas, seguindo o exemplo de Álvaro Lins, na obra como instrumento da ação – constitui, por isso, também, para continuarmos com o paradigma estabelecido por Pierre Nora, uma *mémoire d'État*. Como as obras de Luís XIV, Napoleão ou de Gaulle, a obra de Rio Branco é expressão de Poder – com “P” maiúsculo –,

---

27 ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001, p. 77.

28 RIO BRANCO, Barão do (José Maria da Silva Paranhos Jr.). Homenagem ao exército nacional. In: *Discursos (Obras do Barão do Rio Branco)*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948, p. 104.

29 NYE, Joseph S. *The Paradox of American Power*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 8-12.

e encarnação de um momento do Estado. Sendo *sua obra*, ela é, também, fragmento da nossa própria história.

Os depoimentos de seus sucessores, as palavras de seus contemporâneos e a própria reflexão histórica em torno do período em que Rio Branco esteve à frente do Itamaraty demonstram o prestígio unânime de que desfruta o Barão em nosso país. Mesmo aqueles que o contestaram – e esses, sobretudo a sua época, não foram poucos (recordem-se, por exemplo, as farpas que lhe lançou Lima Barreto)<sup>30</sup> – reconhecem a grandeza do personagem. Oliveira Lima, que teve suas expressivas desavenças com Rio Branco, compôs no elogio fúnebre ao Barão uma de suas mais belas páginas:

*As qualidades do barão do Rio Branco eram muitas e notáveis. Sua inteligência era direta, lúcida, vigorosa [...]. Se a sua alma tinha refulhos, a sua inteligência era toda banhada de luz. A análise de sua mentalidade refletida, em que os impulsos, os generosos e os não generosos eram cuidadosamente sopitados ao sabor das conveniências públicas – porque nele o interesse pessoal se confundia com o público, assim como a sua personalidade mergulhava toda na nacionalidade – incidia sobre todos os aspectos de uma questão do mesmo modo que o seu tino provia todas as soluções de um problema. Esgotava por assim dizer qualquer assunto, e isto lhe era tanto mais fácil [...] quanto o seu espírito era o que havia de menos dispersivo<sup>31</sup>.*

---

30 “Gonzaga de Sá [...] [achava] o Paranhos, como ele chamava às vezes o ministro, uma mediocridade supimpa, fora do seu tempo, sempre com o ideal voltado para as tolices diplomáticas e não com a inteligência dirigida para sua época. Era um atrasado, que a ganância das gazetas sagrou e a bobagem da multidão fez um Deus”. In: LIMA BARRETO, Afonso Henriques de. *Vida e morte de M. J. Gonzaga de Sá*. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1990, p. 45.

31 OLIVEIRA LIMA, Manuel de. O Barão do Rio Branco. In: *Obra seleta*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1971. p. 299.

O prestígio do Barão não conheceu, pois, uma *contramemória*. Como recorda Rubens Ricupero<sup>32</sup>, o próprio Estanislao Zeballos, advogado argentino na disputa das Missões, não deixou de cumprimentar fidalgamente Rio Branco após a vitória brasileira naquele pleito, a despeito da reconhecida acrimônia que caracterizava normalmente sua atitude com relação ao chanceler brasileiro.

O consenso em torno do personagem de Rio Branco é, pode-se dizer, praticamente único em nossa história. Rui Barbosa, por exemplo, notável contemporâneo do Barão, não foi acolhido pela posteridade com a mesma generosa unanimidade. A explicação para tal é certamente complexa. Arriscaria dizer que ela talvez se encontre no fato de que o nome de Rio Branco remete inevitavelmente ao simbolismo que cerca o Itamaraty, em cuja consolidação como instituição do Estado brasileiro e *lieu de mémoire* privilegiado de nossa história foi instrumental a figura do Barão.

No seu livro de impressões sobre a América do Sul, Georges Clemenceau sublinhava a autoridade soberana de que gozava o Barão – *c'est ainsi que l'on désigne communément*<sup>33</sup>, observava fascinado – em matéria de política externa. Pode-se afirmar que, no caso de Rio Branco, essa autoridade é o resultado de uma rara combinação de virtudes do Império e da República, pois ele representa, em boa medida, o elo entre aqueles dois períodos.

A autoridade, como nos ensina Hannah Arendt, equivale ao reconhecimento de uma hierarquia cujo direito e legitimidade são aceitos independentemente do uso do poder de coerção ou do peso da argumentação<sup>34</sup>.

---

32 RICUPERO, Rubens. A vitória do Barão do Rio Branco na questão do Amapá. *Folha de S. Paulo*, 1º de dezembro de 2000.

33 CLEMENCEAU, Georges. *Notes de voyage dans l'Amérique du Sud*. Paris: Hachette, 1911, p. 212.

34 ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972, cap. 3º, p. 127-187.

Ao refletir, em 1992, sobre a minha primeira experiência na condução do Itamaraty, procurei mostrar que a característica do ministério no contexto do Estado brasileiro é a de ser uma instituição dotada de forte componente de autoridade em matéria de política externa. Observei igualmente, naquela ocasião, que a construção da *auctoritas* da Casa está vinculada ao legado de Rio Branco que foi o extraordinário *institution-builder* do Itamaraty<sup>35</sup>. Quero aqui retomar essa reflexão para observar que essa componente de autoridade só foi passível de elaboração na República.

Com efeito, no Império era o imperador quem detinha autoridade como algo distinto do Poder Executivo, que também lhe cabia exercitar por meio dos seus ministros de Estado. Essa componente de autoridade era uma delegação à Coroa, contemplada, na Constituição de 1824, por intermédio das competências que resultavam do exercício do Poder Moderador. Tinha este como atribuição exercer, nas palavras de Pimenta Bueno, “a suprema inspeção da nação”<sup>36</sup>, mantendo o equilíbrio e evitando os abusos dos demais poderes políticos.

Observa Joaquim Nabuco que, além do Poder Moderador, outra instituição fundamental do sistema imperial, sobretudo no período que se estende de 1840 a 1889, era o Conselho de Estado, previsto no capítulo VII da Constituição de 1824. No Conselho de Estado, que era, *inter alia*, um grande órgão de assessoria<sup>37</sup>, o imperador reunia em torno de si todas as sumidades de um e outro lado dos grandes partidos políticos, com toda sua consumada experiência, a quem consultava sobre todos os temas que reputava de grande interesse público. Assim, constata Joaquim Nabuco, “a

35 LAFER, Celso. A autoridade do Itamaraty. In: *A inserção internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993, p. 375-387.

36 BUENO, A. Pimenta. *Direito público brasileiro e análise das constituições do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958, p. 201.

37 TORRES, João Camillo de Oliveira. *O Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.

oposição era, até certo ponto, partícipe da direção do país, fiscal dos seus interesses, depositária dos segredos de Estado”<sup>38</sup>.

Entre as medidas gerais de administração pública nas quais era ouvido o Conselho de Estado, estavam os temas que diziam respeito a declarações de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras. Tais temas eram tratados no âmbito da Seção de Justiça e Estrangeiros, cabendo realçar a qualidade dos conselhos como se depreende da leitura dos votos e pareceres publicados nos quatro volumes organizados por Francisco Rezek<sup>39</sup>. Naquela seção, o ministro dos Negócios Estrangeiros tomava assento, tendo aí *voz*, mas não *voto*.

Dos 72 membros do Conselho nomeados pelo imperador no período de 1842 a 1889, que corresponde ao Terceiro Conselho do Império, 29 foram ministros dos Negócios Estrangeiros, sendo que sete desses por mais de uma vez. Ora, atuando o ministro à sombra do imperador, é evidente que a latitude do ministro era necessariamente limitada. Acresce que, sendo o Conselho de Estado integrado por vários ex-ministros, a atuação do titular da pasta era em larga medida controlada pelos seus pares<sup>40</sup>.

Calógeras dá-nos a medida da presença do Conselho de Estado nas decisões afetas às questões da pasta dos Negócios Estrangeiros.

*No Conselho de Estado encontravam-se os autores da política seguida, encanecidos nesse labor, conhecedores de todas as negociações, os guardas dos rumos inicialmente traçados, modificadores prudentes das mesmas normas. A deliberação política sobre as*

---

38 NABUCO, Joaquim. *Um estadista no Império*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, v. II, p. 1093.

39 *Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*, direção, introdução e notas de José Francisco Rezek (4 v.). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

40 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Ministros de Estado e Secretários-Gerais das Relações Exteriores*, 3ª ed., Brasília, 1987.



*ocorrências supervenientes, sobre as iniciativas a tomar, os problemas a solver, tinham nessa assembleia seus especialistas e seus homens de Estado. A continuidade e a elevação progressiva da política internacional do Brasil ali encontravam seus grandes elementos de ação. Pensamento e prática reunidos. Execução assegurada*<sup>41</sup>.

Com a República, o Itamaraty viu-se subitamente liberto do controle a que, por mais de meio século, estivera submetido pelo Conselho de Estado. Mas a repentina conquista de uma liberdade que antes não possuía fazia-se acompanhar de sua contrapartida, ou seja, da angústia causada pela supressão daquele comando ao qual estivera por tanto tempo submetido.

Há na escolha do nome de Rio Branco para conduzir o Itamaraty após o tumulto dos primeiros anos da República uma certa astúcia da razão histórica. Parece-me fascinante que a República tenha ido buscar no Império o nome capaz de superar o impasse que se criara com a mudança na ordem política, permitindo, assim, o redimensionamento da inserção internacional do Brasil. Seu nome apresentava diversas vantagens, dentre elas o fato de ser Rio Branco um homem do Império e diplomata conhecedor das tradições da Casa. Além disso, ele retornava ao Brasil após um quarto de século de serviços prestados no exterior, livre, portanto, dos vícios que nascem eventualmente do convívio muito próximo com o poder.

Graças à inspiração permanente que Rio Branco representa para nossa política externa, o Itamaraty consolidou a *auctoritas* de que desfruta como instituição de Estado.

Essa autoridade, como observa Gilberto Freyre em *Ordem e progresso*, não se restringiu à política externa. Ela projeta-se

---

41 CALÓGERAS, J. Pandiá. Rio Branco e a política exterior. In: *O barão do Rio Branco visto por seus contemporâneos*. Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD/FUNAG, 2002, p. 178-179.

também sobre a política interna, “zelando pela constância e até pelo avigoramento das tradições brasileiras de ordem vindas da monarquia e que tanto distinguiram o Brasil das Repúblicas da América Espanhola”<sup>42</sup>.

A *auctoritas* do Itamaraty, que Rio Branco ajudou a construir e a definir e que dele fez, como observei em 1992, o *institution-builder* deste ministério, não possui o peso imobilizador que em nossa sociedade se costuma associar à ideia de autoridade. Trata-se de um processo, de uma obra aberta, que resultou precisamente, para voltar ao início desta exposição, do fato de ser ele um clássico da diplomacia brasileira, na acepção de Bobbio.

Ao realizarmos esta homenagem ao barão do Rio Branco, no Instituto que leva seu nome, celebramos também a própria instituição que ajudou a consolidar. Nada mais justo, portanto, que, passados 100 anos de sua posse como ministro das Relações Exteriores, recordemos o homem que fez da lembrança permanente da pátria – *ubique patriae memor* seu lema e sua bandeira. *Sedis anima est in memoria* (o lugar da alma está na memória), como dizia Santo Agostinho, que Hannah Arendt gostava de citar a propósito do conceito de autoridade. Por isso, Rio Branco permanece como uma força viva e inspiração permanente para aqueles que, dando continuidade à sua obra, têm o privilégio de servir ao Itamaraty e ao país.

---

42 FREYRE Gilberto. Ordem e progresso. *Intérpretes do Brasil*, v. 3. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2000, p. 711.

## 8. RIO BRANCO E A MEMÓRIA NACIONAL (2012)<sup>1</sup>

### I

Escrevi dois textos com alguma ambição sobre Rio Branco. Evidentemente, não foi por acaso, como ficará claro mais adiante, que foram elaborados nas duas ocasiões em que chefei o Itamaraty.

O primeiro data de 1992. É o prefácio a uma edição daquele ano ao *Esboço da História do Brasil* – que data de 1889 – publicado sob os auspícios do Itamaraty pela FUNAG e pelo IPRI. Foi elaborado por instigação do embaixador Synesio Sampaio Goes Filho, meu amigo e colega desde os bancos acadêmicos da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco que, na época, era meu chefe de Gabinete. Resultou do nosso diálogo em torno da concepção da História do grande chanceler e, em alguma medida, sobre como a erudição previamente acumulada foi relevante para a ação diplomática.

Trata-se, em síntese, de uma reflexão sobre Rio Branco historiador que, como tal, se preocupou essencialmente com a acurada apuração dos  *fatos*. Não é por acaso que se dedicou à elaboração das *Efemérides brasileiras*. O prefácio explicitava o que

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente em *Cadernos do CHDD*, ano 11, edição especial, 2012. Versão revista da exposição feita em 20/6/2012 no Seminário dedicado ao Centenário do falecimento do Barão do Rio Branco, patrocinado pelo Centro de Integração Empresa Escola-CIEE, de São Paulo.

diferencia Rio Branco, no campo da História, do Joaquim Nabuco de *Um Estadista do Império* e do Oliveira Lima de *d. João VI no Brasil* – seus ilustres contemporâneos. Destacava o extraordinário domínio que tinha dos fatos históricos e geográficos do nosso país, domínio que era admirado por um historiador tão rigoroso como foi Capistrano de Abreu. Concluía chamando a atenção, a propósito do desafio do intelectual confrontado com a ação, sobre como a competência de erudito de Rio Branco foi da maior relevância no encaminhamento das questões de fronteiras das quais se ocupou com grande sucesso, primeiro como advogado do Brasil e depois como chanceler.

Aprimoraria hoje o que disse no prefácio, observando que Rio Branco, como historiador, estava interessado em lidar minuciosamente com os fatos para responder às perguntas do *who* (quem), *how* (como), *where* (onde), *when* (quando). Estas questões são as da sua *forma mentis* de historiador, que subsequentemente foram fundamentais para a sua atuação como chanceler. São distintas das inquietações filosóficas voltadas para os *whys* (perguntas) e *wherefores* (quais motivações) que, como aponta Paul Johnson no seu livro de 2009 sobre Churchill, explica a diferença entre as narrativas de historiadores voltados para os fatos e os voltados para lidar com as questões filosóficas sobre o sentido da história.

O segundo texto data de 2002. É o discurso de abertura do Seminário “Rio Branco, América do Sul e a Modernização do Brasil”, patrocinado pelo Itamaraty na minha segunda gestão, para comemorar o primeiro centenário da posse de Rio Branco na pasta das Relações Exteriores.

É uma reflexão em torno do sugestivo fato que basicamente os ministros que se seguiram a Rio Branco, seguindo o paradigma iniciado por Lauro Müller, entenderam que o *sucediam* sem *substituí-*

lo. Lembro que *Os sucessores do Barão* é o título dos dois livros de 2001 e 2006 do embaixador Fernando de Mello Barreto, dedicados a examinar as relações exteriores do Brasil respectivamente nos períodos 1912-1964 e 1964-1985.

Identifiquei, nesta reiterada postura, a avaliação, por parte dos sucessores do Barão, que ele era o *clássico* da nossa diplomacia, preenchendo os três requisitos de um clássico propostos por Bobbio:

- i. É não só representativo, mas um intérprete autêntico e bem-sucedido do potencial da diplomacia do seu tempo e, como tal, imprescindível para o conhecimento da sua época – época diplomaticamente importante, que levou à definitiva consolidação das fronteiras do Brasil.
- ii. É sempre atual, posto que cada geração sente a necessidade de uma releitura própria da exemplaridade da sua obra e atuação.
- iii. E, finalmente, é o elaborador e criador de categorias gerais de compreensão diplomática, aplicáveis a distintas realidades daquelas das quais se originaram.

É por isso que no volume 2 da coletânea de textos da minha gestão, organizada em torno de *tempos*, este meu texto sobre Rio Branco está qualificado como *Pretérito Perfeito*.

Lembrei, na ocasião, para explicar a continuidade do seu papel de pretérito perfeito na vida diplomática brasileira, o conceito arendtiano de autoridade – de *autorictas*, que vem de *augere*, aumentar – para apontar que os sucessores do Barão entenderam que cabia a eles acrescentar algo de significativo à sua obra – a de um clássico – para ir construindo e consolidando a autoridade institucional do Itamaraty. Daí a ideia da política externa brasileira como uma *obra aberta* – à maneira de Umberto Eco – que vem

sendo construída no correr dos tempos, numa dialética, como diria Miguel Reale, de mútua implicação e polaridade entre tradição e inovação, tendo Rio Branco como referência paradigmática.

Apontei que o *caráter fundacional* da gestão de Rio Branco está vinculado ao fato de que ele logrou converter o Itamaraty num *lieu de mémoire* da diplomacia brasileira, na linha dos estudos sobre os locais de memória de Pierre Nora na França. Nora diferencia a *História* – uma representação (uma narrativa) do passado que não conhece senão o relativo – da *Memória*, um espaço de absolutos, que escolhe, seleciona e celebra. É, dizia eu, o caso de Rio Branco, cujas comemorações instigadas pelo respeito são vividas no presente, com a preocupação de futuro.

## II

A reflexão sobre o papel da *memória*, tanto a *individual* quanto a *coletiva*, o alcance da *memória transgeracional*, que assegura a transição entre história aprendida e memória viva, o tema dos *quadros sociais da memória*, o pertinente registro de que *há várias memórias coletivas*, vem ocupando a atenção dos estudiosos.

Vou, assim, retomar as minhas reflexões anteriores e, inspirado pelo grande livro de Paul Ricoeur (*A memória, a história, o esquecimento*), explicitar que Rio Branco integra três vertentes da memória coletiva brasileira, a *memória nacional*, a *memória patrimônio* e a *memória fundadora*. Estas, em conjunto, explicam a continuidade da sua ressonância, que estamos hoje celebrando no centenário do seu falecimento e tem a sua razão de ser na perspectiva da História, da teoria das relações internacionais e do papel que construiu para o Itamaraty no âmbito do Estado brasileiro.

### III

Começo com a *memória nacional*, apontando que Rio Branco, na perspectiva da História, completou na República a obra do Império. Pela ação dos seus estadistas, o Império, dando sequência à obra da Colônia, que foi o da ocupação do que é basicamente hoje o território do Brasil, construiu, no plano interno, a unidade nacional. Rio Branco a assegurou no plano externo por meio da conclusiva definição pacífica das fronteiras do país. Desta maneira resolveu o primeiro item da agenda de qualquer Estado independente que é o de poder demarcar, com reconhecimento internacional, aquilo que é o interno de uma nação e o que é o externo do mundo.

Com efeito, Rio Branco, como advogado do Brasil, teve sucesso nas arbitragens internacionais de Palmas, inapropriadamente chamada Missões – 1895 (limites com a Argentina), e do Amapá – 1900 (limites com a Guiana Francesa). Subsequentemente, como chanceler, conduziu a grande operação diplomática que, dosando poder e concessões negociadas, equacionou a questão do Acre com a Bolívia por meio do Tratado de Petrópolis (1903). Na sua gestão como chanceler, solucionou os demais itens pendentes das fronteiras nacionais (Venezuela, 1905, Guiana Holandesa, 1906, Colômbia, 1907, Peru, 1909, Uruguai, 1909) e faleceu depois de legar ao país o mapa definitivo do Estado brasileiro. É por isso que Rui Barbosa o qualificou como o *Deus Terminus* da nossa integridade nacional.

Lembro que o Brasil é um país com dez vizinhos e mais de 16.000 km de fronteiras terrestres. Tem, no plano internacional, escala continental, como a China, a Rússia, a Índia – que integram os BRICs – e os EUA, que George Kennan qualificou como o conjunto dos países “monstros”. Rússia, China e Índia são países com problemas de fronteiras que afetam, até hoje, a sua política externa. As fronteiras dos EUA são um caso particular: em

primeiro lugar resultam de um alargamento que se fez às expensas do México; depois, na condição de grande potência pós-Segunda Guerra Mundial, o país passou a ter a percepção de que as suas fronteiras são o mundo como um todo.

Synesio Sampaio Goes Filho observa que Rio Branco não só fez a história das fronteiras do Brasil como também a escreveu. Aponta, neste sentido, que a historiografia brasileira está lastreada no que Rio Branco escreveu nos documentos oficiais dos dois arbitramentos que conduziu, no estudo inicial para o terceiro, que Joaquim Nabuco chefiou, e nas suas exposições de motivos sobre questões de fronteiras que redigiu como ministro. Isto passa até pelo uso de “fases e frases” que empregou para explicar os conflitos fronteiriços e as soluções alcançadas. Registra que os historiadores brasileiros da matéria – Helio Viana, Delgado de Carvalho, Teixeira Soares – tiveram toda a razão para fazê-lo, porque não há nada melhor do que os fatos apurados por Rio Branco e o conjunto de argumentos por ele articulado para apresentar, do ponto de vista brasileiro, a formação do nosso Território. Registra, igualmente, que a perspectiva do *Outro*, dada pela historiografia dos países sul-americanos nossos vizinhos, não questiona basicamente os fatos nos quais Rio Branco se apoiou, ainda que a eles dê distinta interpretação. Esta não veio a prevalecer no âmbito regional, posto que países que tiveram problemas de fronteiras com o Brasil tiveram contenciosos fronteiriços mais graves com outros vizinhos.

Em síntese, a narrativa histórica brasileira contribui para a consolidação da memória nacional de Rio Branco, ajuda a continuidade da sua reputação e explica, pelo registro da qualidade de sua atuação, porque não há uma *contra-memória* de formação de nossas fronteiras. Lembre-se que, para contrastar com nossa história, há no continente, em muitos países, o que já se chamou de “síndrome do território minguante”. A inexistência desta



síndrome e de seus desdobramentos explica porque Rio Branco é um legítimo herói nacional e um raro e quase único caso de um diplomata reconhecido como herói nacional do seu país. Vale a pena apontar, neste contexto, como faz Synesio Sampaio Goes Filho que, num levantamento recente realizado no nosso continente, foram identificadas *onze* disputas fronteiriças, envolvendo todos os países da América do Sul, menos um, o Brasil.

A política territorial pacífica e não violenta, concluída por Rio Branco, moldou a personalidade internacional do Brasil como, nas suas palavras, um país “que só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com seus próprios elementos, dentro das fronteiras em que se fala a língua dos seus maiores e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes”<sup>2</sup>.

#### IV

Observa Rubens Ricupero que Rio Branco, ao definir o espaço territorial do Brasil, definiu também um modo de inserção do país no mundo. Por isso sua obra integra não apenas a memória nacional de suas realizações, mas a *memória patrimônio* de um legado diplomático que retém a atualidade da visão de um estadista empenhado em descortinar novos horizontes para o futuro do Brasil, de maneira ao mesmo tempo muito firme e muito sóbria. Esta memória patrimônio de um legado é um dos ingredientes que dele faz, como aponte, um clássico da diplomacia brasileira, que instiga a releitura da sua obra e a reflexão sobre as modalidades de sua atuação como chanceler.

Este legado de uma memória patrimônio provém de uma prática diplomática que leva em conta a existência dos conflitos,

---

2 Discurso pronunciado aos 6 de agosto de 1905 na sessão inaugural do Terceiro Congresso Científico Latino Americano. In: *Obras do Barão do Rio Branco – IX – Discursos*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Imprensa Nacional, 1948, p. 76.

mas diligencia na identificação do potencial de sociabilidade que permite explorar construtivamente espaços de cooperação e abrir caminhos para uma crescente presença do Brasil no mundo. São componentes desta prática, na atuação de Rio Branco, uma avaliação realista dos condicionantes do poder, uma compreensão precisa do papel das negociações e do Direito num sistema internacional, na sua época, constitutivamente interestatal e intergovernamental. Foi, ademais, um pioneiro no reconhecimento da relevância daquilo que hoje se denomina de *soft power*. Soube valer-se da imprensa, da publicidade, da importância de uma atuação na construção da pauta da opinião pública interna e internacional, como foi o caso da Conferência da Paz da Haia de 1907 e do significado de obter prestígio na sociedade – faceta realçada por Gilberto Freyre em *Ordem e Progresso* – para assegurar a sustentabilidade da sua política externa.

Foi na linha do potencial, que denominei em *A Identidade Internacional do Brasil*, de uma leitura grociana da realidade internacional, que Rio Branco criticou os que se entregam à “loucura das hegemonias ou ao delírio das grandezas”; defendeu a paz como “uma condição essencial ao desenvolvimento dos povos”, argumentou que “o nosso Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na força do Direito e do bom senso”<sup>3</sup> e sustentou que “o dever do estadista e de todos os homens de verdadeiro senso político é combater as propagandas de ódios e rivalidades internacionais”<sup>4</sup>.

Foi com esta perspectiva organizadora que buscou a convergência e o entendimento com os nossos vizinhos na América do Sul e trabalhou uma aproximação com os EUA, na época da sua

---

3 Discurso pronunciado aos 20 de abril de 1909, quando da homenagem que lhe prestaram por motivo do seu sexagésimo aniversário. In: *Discursos*, op. cit. p. 190-191.

4 Discurso pronunciado aos 27 de agosto de 1906, por ocasião da Terceira Conferência Pan-Americana. In: *Discursos*, op. cit. p. 97.

gestão a potência emergente, a fim de criar espaços adicionais para o Brasil na interação com as então potências hegemônicas da Europa. Estas tinham presença na América do Sul com as três Guianas e, não custa lembrar que, no início da primeira República, ocorreu a ocupação da Ilha de Trindade pelos ingleses, que dela se retiraram com a mediação de Portugal.

## V

Concluo com a *memória fundadora*. No Império, política interna e política externa foram as duas faces de um mesmo processo: o da constituição e consolidação do Estado Imperial, na precisa avaliação de Gabriela Nunes Ferreira. Por essa razão, os grandes estadistas do Império sempre se ocuparam da política externa, chefiaram missões diplomáticas, em especial no Prata, e o processo decisório da política internacional passava pelo imperador, pelo Conselho de Estado, pelo Congresso e pelos partidos na vigência de uma monarquia de regime parlamentar. Era dentro deste contexto circunscrito que atuava o ministro. Basta lembrar que o ministro dos Negócios Estrangeiros atuava não só à sombra do imperador, mas que, dos 72 membros do Conselho do Estado nomeados pelo Imperador, no período de 1842 a 1889, 29 foram ministros dos Negócios Estrangeiros, sete desses por mais de uma vez. Assim, a atuação do titular da pasta era em larga medida controlada por seus pares, como apontou Pandiá Calógeras.

Este dado de natureza institucional desapareceu com a República que Rio Branco contribuiu para legitimar, como aponta Rubens Ricupero, com o sucesso de sua política externa. Esta foi fruto do seu pendor analítico transformado em uma vasta capacidade sintética, que dele fizeram não apenas um especialista de relações internacionais, mas um homem de estado, para recorrer à avaliação de Calógeras.

O sucesso de Rio Branco liberou os homens públicos brasileiros para se concentrarem no desenvolvimento do espaço nacional permitindo que, ao fazer do Itamaraty um *lieu de mémoire* da diplomacia brasileira, construísse uma instituição do Estado brasileiro, respeitada internacionalmente e dotada de autoridade própria na condução da política externa. É por isso mesmo que foi, e a Casa da diplomacia brasileira reconhece no seu patrono, o grande *institution-builder* do Itamaraty, que continua haurindo força na memória fundadora da sua notável atuação.

## 9. DESATAR NÓS: POSSE DO SECRETÁRIO-GERAL OSMAR CHOHI (2001)<sup>1</sup>

A cerimônia de posse de um novo secretário-geral, ao qual compete a chefia da Casa, é momento sempre marcante na vida de uma instituição com as tradições do Itamaraty.

Para além de sua dimensão institucional, a presente cerimônia tem para mim também um profundo alcance afetivo, tanto por marcar a despedida do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, quanto por assinalar a investidura nas funções de secretário-geral das Relações Exteriores do embaixador Osmar Chohfi.

O embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa é um querido amigo de muitos anos. Nas duas vezes em que tive a honra de exercer as funções de ministro de Estado das Relações Exteriores, tive o privilégio de contar com sua colaboração esclarecida à frente da Secretaria-Geral. O embaixador Seixas Corrêa possui, como assinalava Joaquim Nabuco a propósito do visconde do Rio Branco, o equilíbrio das virtudes. Dentre suas muitas qualidades, destacaria a segurança do seu juízo diplomático que, em seu caso, está intimamente associada ao sentido da história, a uma permanente curiosidade intelectual e à capacidade de pensar em

---

1 Discurso de posse do embaixador Omar Chohfi no cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, Brasília, em 29 de novembro de 2001.

profundidade as questões da política externa. Todos esses dotes são respaldados por uma indiscutível capacidade de comando, que pude testemunhar invariavelmente nas complexas situações que enfrentamos juntos na vida pública.

Tem, ademais, o dom da palavra, e não preciso ressaltar o papel e o peso da palavra para a ação diplomática. Recordo, nesse sentido, os versos de Octavio Paz: “A forma que se ajusta ao movimento é pele – não prisão – do pensamento”.

Mercê de tais qualidades, não tenho dúvida de que o embaixador Seixas Corrêa desempenhará com o brilho habitual suas novas funções à frente da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e à Organização Mundial do Comércio em Genebra, cargo que tive o privilégio de ocupar no período de 1995 a 1998, cuja relevância nesse momento pós-Conferência de Doha não preciso destacar.

Sei, por isso mesmo, que não são poucos os desafios que o aguardam. Mas não saberia pensar em nome melhor para enfrentá-los.

Substituir o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa é tarefa complexa. Foi, por isso, motivo de grande satisfação e alegria para mim a aceitação pelo embaixador Osmar Chohfi do convite que lhe formulei para ocupar o cargo de secretário-geral das Relações Exteriores.

O embaixador Chohfi é também um antigo e querido amigo. Foi meu chefe de Gabinete desde que assumi a pasta do Ministério das Relações Exteriores em janeiro deste ano. Fomos colegas de turma no Largo de São Francisco. Do convívio acadêmico, nasceu entre nós uma forte e genuína amizade, lastreada, como diria Aristóteles, na igualdade da estima recíproca. Ao compartilharmos, no início dos anos 60, num momento em que *a máquina do mundo* se nos começava a revelar, a experiência de enfrentar os desafios

de um período particularmente rico de projetos e contradições, preparávamo-nos, sem que o soubéssemos, para lidar com os desafios futuros. Com efeito, até o final de 1964, juntos vivemos a experiência do término da grande presidência de Juscelino Kubitschek, que descortinou, com sua liderança, o potencial do país em todos os campos; a curta, brusca e, afinal, frustrante gestão de Jânio Quadros; o tumultuado período de João Goulart e os vivos debates que suscitou; o desmoronamento político do lúcido esforço reformista de San Tiago Dantas; e, finalmente, com o advento do regime de 1964, o início do longo ciclo autoritário.

Dizia Ortega y Gasset que as variações da sensibilidade vital, que são decisivas na história, apresentam-se na forma de uma geração. Minha geração, a geração do embaixador Osmar Chohfi, despertou para a necessidade de pensar o Brasil durante o governo Juscelino Kubitschek. Respirava-se, então, um sentimento de absoluta confiança nos destinos do país. Esse sentimento permanece vivo, continua a nortear nossa parceria e permeará nosso trabalho conjunto no Itamaraty.

A versatilidade dos talentos é uma das características distintivas do embaixador Osmar Chohfi, qualidade que lhe permite lidar com toda a circunferência da atividade diplomática. Essa versatilidade está associada a uma reconhecida capacidade de lidar com as pessoas, que vai além de mero *people skills*, constituindo, em seu caso, o que poderíamos chamar de *dom de gentes*.

A trajetória diplomática do embaixador Osmar Chohfi é conhecida de todos. Não é minha intenção, nessas breves palavras, mapear todo seu brilhante percurso na Casa de Rio Branco. Gostaria, porém, de sublinhar um ponto que me parece revelador de suas não poucas qualidades. Refiro-me a sua atuação decisiva, quando à frente de nossa Embaixada em Quito, no encaminhamento

favorável do processo negociador que culminou na celebração do acordo de paz entre o Equador e o Peru.

A tarefa da diplomacia é desatar nós. O instrumento de ação do diplomata não é a violência, mas a persuasão. O embaixador Osmar Chohfi ilustra perfeitamente as palavras de Alfonso Reyes, que dizia ser o brasileiro “o diplomata nato, o melhor negociador que jamais conheceu a história humana. Não há conflito que resista a seu espírito de concórdia e a sua ardente simpatia. Como possui a aptidão, desdenha da violência. Nasceu para desfazer, sem cortar, o nó górdio”.

A concepção, elaboração e condução da política externa de um país com o peso e a complexidade do Brasil não podem ser obra de pessoas isoladas, mas de toda a instituição. Estou certo, por isso, de que o leque de virtudes que distinguem o embaixador Osmar Chohfi não apenas o qualifica para lidar com os novos desafios que hoje se colocam para a diplomacia brasileira como o capacita também para auscultar, com a sensibilidade que lhe é própria, os anseios da Casa, com vistas a promover as mudanças e os ajustes necessários a seu permanente aprimoramento.

O prestígio internacional e a excelência deste ministério estão baseados na qualidade dos seus quadros. Como tive a oportunidade de afirmar já em meu discurso de posse, tenho conhecimento das necessidades materiais desta Casa e sensibilidade em relação aos problemas atuais da carreira, em especial, o da motivação de seus integrantes. A essas questões, com o apoio do embaixador Osmar Chohfi, continuarei a dar atenção e foco, com a preocupação de preservar e aumentar a capacitação do Brasil no trato da agenda diplomática.

Machado de Assis, pela boca do Conselheiro Aires, afirma em Esaú e Jacó que “o imprevisto é uma espécie de deus avulso, ao qual



é preciso dar algumas ações de graças; pode ter voto decisivo na assembleia dos acontecimentos”.

Passados quarenta anos, não se pode deixar de atribuir ao imprevisto sua parcela de responsabilidade neste reencontro de dois antigos estudantes da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Hoje integrada à Universidade de São Paulo, a velha Faculdade – *alma mater* do barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, cujo centenário de posse no cargo de ministro das Relações Exteriores comemoraremos no próximo ano – representou para nós, para Osmar e para mim, assim como para os que nos antecederam e sucederam, uma experiência de cidadania, propiciadora da fraternidade que deriva da participação no espaço público.

As lições que juntos ali aprendemos permanecem conosco. São fruto do convívio acadêmico e do magistério de ilustres professores, que gostaria de lembrar na figura do grande jurista Vicente Rao, pois, tendo sido também titular desta pasta, ajudou a despertar em nós, no primeiro ano da faculdade, o sentido da importância das relações internacionais e o sentimento de admiração pelo Itamaraty e suas tradições.

É esse sentimento, lastreado no ânimo de servir ao Brasil, que continuará a nortear e inspirar nossa atuação.



## 10. O RETORNO AO ITAMARATY (2001)<sup>1</sup>

Aceitei, com entusiasmo, o honroso convite que me formulou o presidente Fernando Henrique Cardoso para retornar ao Itamaraty, oito anos após meu primeiro período à frente do Ministério.

“Não se pode entrar duas vezes no mesmo rio”. Sei que volto a um Itamaraty que, como o Brasil, transformou-se com as significativas mudanças internas e externas que marcaram a última década. Volto a um Itamaraty que, como o Brasil, mudou para melhor. Volto a esta instituição que tanto prezo com o desafio e a responsabilidade de levar a cabo uma política externa que saiba, no momento atual, e com visão de futuro, traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas.

Essa tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta à sociedade civil. Em minha gestão, aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os Estados que integram a nossa federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não governamentais – que compõem em seu pluralismo, o grande mosaico brasileiro.

---

1 Discurso de posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores, em 29 de janeiro de 2001, publicado originalmente no volume I do livro do autor *Mudam-se os tempos* (2002).

A dinamização desses canais é fundamental para a sustentabilidade das ações da política externa. Numa época de diplomacia global, é necessário transparência e participação.

A operação do mundo através de redes é uma das consequências do processo de globalização e dos desenvolvimentos técnicos recentes que encurtaram distâncias, aceleraram os tempos e diluíram os limites entre o “interno” e o “externo”, entre o país e o mundo.

É da perspectiva do interesse nacional que o Brasil busca sua inserção no mundo. Entre os fatores de continuidade que determinam o interesse nacional, destaco o dado geográfico da América do Sul, que é a nossa circunstância diplomática; o positivo e pacífico relacionamento com os nossos muitos vizinhos; experiência de um “povo novo”; toda confluência de variadas matrizes e tradições, amalgamado pela unidade da língua portuguesa; a componente latino-americana da nossa identidade cultural; a escala continental que nos dá um papel na tessitura da ordem mundial; a relativa distância dos focos de maior tensão no cenário internacional; o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que é o passivo, da nossa história. Esse conjunto de elementos caracteriza-nos no pluralismo do mundo.

As interdependências e as afinidades, assim como as aspirações em torno de uma ordem mundial regida por uma razão abrangente de humanidade – que pode encontrar expressão no conceito de “globalização solidária” – não eliminam a importância dos Estados na dinâmica da vida internacional. Os seres humanos projetam suas expectativas e reivindicações sobre as nações a que pertencem e seu bem-estar é vinculado ao desempenho dos países em que vivem. A legitimação dos governos apoia-se cada vez mais em sua eficácia em atender às necessidades e anseios dos povos que representam. No mundo contemporâneo, os Estados e os governos permanecem indispensáveis instâncias públicas de intermediação.

No plano da política externa brasileira, tal intermediação assinala-se por uma conduta que reflete a associação positiva e coerente entre a democracia e a tradição de um internacionalismo de vocação pacífica, valores com os quais me identifico, no melhor espírito da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Como um processo contínuo de diálogo, de pressão e de negociação voltada para a promoção dos interesses nacionais, a diplomacia está em sintonia com a maneira pela qual se constrói a convivência democrática. Assim o determina a Constituição, que estabelece o compromisso do Brasil com a solução pacífica das controvérsias na ordem interna e internacional.

Depois da consolidação jurídica das fronteiras nacionais, que devemos a Rio Branco, o tema forte da política externa do Brasil tem sido o desenvolvimento do país, trabalhado à luz de distintas conjunturas internas e externas, por meio de uma inserção soberana no mundo.

O fim da Guerra Fria e seus desdobramentos trouxeram, com a diluição do papel econômico das fronteiras, uma efetiva internalização do mundo na vida brasileira. Por essa razão, no século XXI, são distintos os meios para tornar-se operacional o valor do desenvolvimento e assegurar-se sua sustentabilidade – econômica, financeira, política, social, ambiental. Hoje, a autonomia – objetivo permanente da nossa política exterior – requer participação no mundo.

A diplomacia presidencial constitui, nesse contexto, elemento indispensável da política externa brasileira, e lida de maneira criativa, em sua abrangência, com o impacto da “internalização” do mundo na vida brasileira.

Tem a sustentá-la a consolidação da democracia e a importância de uma economia aberta, estabilizada pelo Plano Real e

revigorada pelo retorno do crescimento e dos bons indicadores macroeconômicos.

Um dos itens críticos da pauta brasileira é a política de comércio exterior. Por ser um imperativo interno é, conseqüentemente, uma política do governo como um todo. Cabe ao Itamaraty dar uma contribuição, dentro de sua área de competência, com vistas a ampliar a participação do Brasil nos mercados internacionais.

O futuro do comércio exterior brasileiro passa pelas negociações multilaterais, regionais e inter-regionais em curso, que ocorrem em um mundo de contrastes econômicos e de insegurança social, como consequência das assimetrias da globalização. Como já observou o presidente Fernando Henrique, é preciso que o sistema internacional em construção abra espaço para que cada país, sem prejuízo da responsabilidade fiscal e da coerência macroeconômica, alcance níveis adequados de bem-estar, emprego e desenvolvimento social, assim como a integração dos segmentos que permanecem à margem da sociedade organizada.

Tais negociações comerciais, que são de responsabilidade do Itamaraty, vão muito além das simples trocas de concessões tarifárias. No presente, dizem respeito à elaboração de normas internacionais voltadas para a regulamentação de um número crescente de matérias que antes estavam exclusivamente na esfera de competência interna dos Estados. As normas sanitárias e padrões técnicos; os incentivos governamentais; a defesa comercial e a propriedade intelectual são exemplos concretos da “internalização” do mundo na vida brasileira – e na vida de outras nações. Daí a complexidade das negociações na OMC, na Alca e nas que estão contempladas no acordo Mercosul-União Europeia.

Lidar com essa complexidade requer uma “diplomacia do concreto”. Exige uma avaliação rigorosa do impacto econômico interno de normas jurídicas internacionais e uma informação

precisa sobre como as diversas cadeias produtivas são afetadas por alterações na tarifa aduaneira. Em outras palavras, uma “diplomacia do concreto” passa não apenas por uma visão macroeconômica, mas também por um apropriado entendimento da microeconomia.

Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor, privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional.

Cresci e vivi no meio empresarial. Não são para mim conceitos abstratos os obstáculos enfrentados pelos setores produtivos com os entraves burocráticos, as barreiras externas aos nossos produtos e serviços e as diversas facetas do “custo Brasil”, em especial o efeito negativo das distorções na estrutura tributária sobre a competitividade das exportações brasileiras.

Pretendo, nessa linha, estimular a atuação do Comitê Empresarial Permanente. O ministério está buscando implementar um novo modelo de atuação neste campo, que reflita a evolução das demandas da sociedade e os desafios mundiais.

Vejo a nova Câmara de Comércio Exterior (Camex) como uma indispensável instância de coordenação e operação da ação governamental nesse âmbito. É uma sinalização inequívoca da prioridade que está sendo conferida pelo governo à área de comércio exterior.

Darei atenção especial às atividades de promoção comercial. O Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty trabalhará em sintonia com a Agência de Promoção de Exportações (Apex) e com todas as áreas do governo relacionadas com o aumento quantitativo e qualitativo de nossas exportações. Na continuação dessa tarefa, tenho presentes as palavras de Horácio Lafer, chanceler de Juscelino Kubitschek, em seu discurso de posse:

“onde houver um cliente possível para o Brasil, ali estará vigilante o Itamaraty”.

A defesa eficaz dos interesses nacionais na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Alca e nas negociações com a União Europeia exige o fortalecimento do Mercosul, um dos maiores êxitos diplomáticos na história de nossa região. A ocasião é favorável. Em 2001, pela primeira vez desde a crise asiática, as economias do Brasil e da Argentina voltarão a crescer ao mesmo tempo.

Ressalto a aliança estratégica com a Argentina como uma das linhas-mestras da política exterior do presidente Fernando Henrique. Constitui um fator decisivo para a evolução do Mercosul e fornece um dos dados-chave da equação sul-americana.

Estaremos em breve comemorando os dez anos da assinatura do Tratado de Assunção. Queremos marcar essa data dando novo impulso à consolidação e aprofundamento do Mercosul. Os problemas devem ser enfrentados com visão de futuro e consciência do alcance histórico da obra que estamos construindo. A agenda de curto prazo do Mercosul determina o estabelecimento de área de livre-comércio com a Comunidade Andina, que estará sendo negociada ainda neste semestre.

Promover a identidade latino-americana é uma orientação permanente da política externa brasileira, estabelecida na Constituição.

As fronteiras de nossa região não são, nem devem ser vistas como fronteiras de separação, mas sim como fronteiras de cooperação. Trata-se de *fazer a economia de nossa geografia*; de criar sinergias e eixos de integração da infraestrutura; de estabelecer condições de segurança e tranquilidade para enfrentar o desafio comum do desenvolvimento. A recente e inédita Reunião de



presidentes da América do Sul dá enfoque inovador a essas questões.

Se as questões regionais de nosso entorno sul-americano e as grandes negociações comerciais que se avizinham constituem para mim uma primeira ordem de preocupações, são igualmente prioritários outros assuntos de política exterior, que, por sua relevância para a sociedade, integram a agenda da opinião pública.

Meu percurso pessoal está ligado ao tratamento das questões dos direitos humanos, do meio ambiente, do desarmamento, da não proliferação e eliminação de armas de destruição em massa. Por suas credenciais e por mandato de sua sociedade, o Brasil deseja e deve continuar a ter um papel ativo nas iniciativas e negociações multilaterais relativas a esses temas, que este ano incluem, entre outros tópicos relevantes, mudanças climáticas, biodiversidade e combate ao racismo.

Devemos, igualmente, envidar esforços ainda mais intensos de cooperação internacional para fazer frente às novas ameaças que representam o tráfico de drogas, o crime organizado e a lavagem de dinheiro.

O desenvolvimento de uma atuação mais destacada e participativa em todos esses, assim como em outros, temas da agenda política internacional, particularmente no âmbito das atividades das Nações Unidas, deve ser condizente com um país do peso específico do Brasil e em nossas responsabilidades na cena internacional.

No campo da assistência e proteção dos direitos do cidadão brasileiro no exterior – vertente essencial de nossa ação externa – o Itamaraty continuará a oferecer seu melhor desempenho para responder às exigências da cidadania.

A diplomacia cultural é elemento necessário a uma presença qualitativa do Brasil no mundo. Sua implementação requer, nas circunstâncias atuais, atividades em parceria com a sociedade. Não deixarei de procurar meios inovadores de incentivar a divulgação da cultura brasileira no exterior, estimulado por minha condição de professor e inspirado pelo alcance do ensinamento de Norberto Bobbio: “a política divide, a cultura une”.

Para levar adiante as importantes tarefas que temos à frente, contarei – como tive a felicidade de contar no passado – com a competência, a dedicação e o espírito público de todos os funcionários do Itamaraty. O prestígio internacional e a excelência deste ministério estão baseados na qualidade de seus quadros. Tenho conhecimento das necessidades materiais desta Casa e sensibilidade com relação aos problemas atuais da carreira, em especial, o da motivação de seus integrantes. A essas questões, darei atenção e foco, com a preocupação de preservar e aumentar a capacitação do Brasil no trato da agenda diplomática.

Em 1992, tive a felicidade de contar com a esclarecida e sólida colaboração do meu amigo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa na Secretaria-Geral do Ministério. O “equilíbrio de virtudes” que o caracteriza, para tomar emprestada uma formulação de Joaquim Nabuco sobre o visconde do Rio Branco, foi posto à prova nas experiências subseqüentes que teve na chefia de importantes embaixadas e no renovado exercício das funções de secretário-geral e de ministro interino. Reitero minha satisfação com sua aceitação do convite que lhe fiz para permanecer como secretário-geral e continuar dando ao Itamaraty a contribuição de sua inteligência e dedicação.

Não é a primeira vez que sucedo ao ministro Luiz Felipe Lampreia. Isso já acontecera na Missão em Genebra, quando foi ele nomeado chanceler pelo presidente Fernando Henrique.

Fomos colegas quando estive à frente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e naquelas funções sempre tive seu irrestrito apoio.

Trabalhamos juntos há muitos anos. Nossas afinidades profissionais se desenvolveram particularmente na área do comércio internacional de que o ministro Lampreia é profundo conhecedor. Acompanhei-o em várias reuniões de alto nível e sou testemunha do reconhecimento internacional de suas habilidades negociadoras e da maneira firme com que defende os interesses nacionais. Admiro sua capacidade perceber com clareza o relevante, e a precisão de sua inteligência.

O ministro Lampreia construiu para o Itamaraty um patrimônio de realizações voltadas para a presença do Brasil em um mundo em mudança. Buscarei preservar e aperfeiçoar esse patrimônio, de acordo com as novas conjunturas.

O convite que recebi para chefiar este ministério me proporciona oportunidade de voltar a dar minha contribuição ao país e ao governo. O presidente e a doutora Ruth são velhos e queridos amigos. Trata-se de uma amizade de décadas que tem sua origem na Universidade de São Paulo, a nossa casa comum, e tem sólidas raízes em afinidades éticas e intelectuais. Acompanho solidariamente desde seu início a atuação pública do presidente. Sua trajetória e nossa parceria política são para mim motivo de orgulho.

O retorno a esta Casa faz-me sentir, para repetir os versos da canção de Gilberto Gil, “como se ter ido / fosse necessário para voltar”. À frente do Itamaraty, mobilizarei todas as minhas energias, conhecimentos e experiência para responder à tarefa que me foi confiada, com o inquebrantável ânimo de servir ao Brasil.



## **DIÁLOGOS**



## II. JOSÉ GUILHERME MERQUIOR: A LEGITIMIDADE NA POLÍTICA INTERNACIONAL (1993)<sup>1</sup>

### I

O tema da legitimidade ocupou um lugar importante na reflexão de José Guilherme Merquior, até mesmo na perspectiva de sua biografia intelectual, pois assinalou uma passagem da crítica literária para a teoria política. Foi, com efeito, da legitimidade que tratou no seu segundo doutorado apresentado e defendido na London School of Economics. Daí o *Rousseau and Weber: Two studies in the theory of legitimacy* (Londres: Routledge Kegan Paul, 1980), cuja edição brasileira, pela Editora Guanabara Koogan, é de 1990 e foi precedida por importante prefácio de José Guilherme, datado de julho de 1989, no qual discute a fortuna crítica do seu livro, examina as novas trilhas na incessante reinterpretação de Rousseau e Weber e dá um aceno às motivações libertárias que o levaram a dar ênfase à democracia participatória de Rousseau.

Um fruto prévio dessa tese é um instigante texto “A Legitimidade na Perspectiva Histórica”, do qual fui o debatedor, apresentado

---

1 Apresentação ao ensaio de MERQUIOR, José Guilherme. O Problema da Legitimidade em Política Internacional. In: LAFER, Celso et alii (org.). *José Guilherme Merquior, diplomata*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993, p. 9-14 (originalmente apresentada como tese no I Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 1978).

num dos Encontros Internacionais de Brasília, o realizado entre 10 e 14 de setembro de 1979, e que teve como tema geral “Alternativas Políticas, Econômicas e Sociais até o final do século XX”. O texto de José Guilherme e o meu comentário foram publicados no volume dos anais deste Encontro (Cf. Universidade de Brasília, *Encontros Internacionais da UnB*, Editora da UnB, 1980, p. 297-317; p. 319-325).

Naquela ocasião, evocando Guglielmo Ferrero, observei que a legitimidade é uma espécie de ponte que se constrói entre o poder e o medo. O medo da anarquia que está na origem do poder, e o medo do poder instaurado, que evita a anarquia. Esta ponte, que torna a vida em sociedade menos aterradora, é uma construção da cultura e dos valores; resulta dos jogos dos signos de cada época histórica e se exprime nos códigos de conduta e nos padrões de gosto. Daí a minha ponderação de que a legitimidade era o tema estrategicamente apropriado para simbolizar, no pluralismo dos interesses intelectuais de José Guilherme, uma travessia que não foi excludente, das Letras para a Política.

A tese de José Guilherme ao primeiro CAE, apresentada em 1978, e que ora se publica sob os auspícios da Fundação Alexandre de Gusmão, é a primeira expressão formalizada desta travessia. Representa, como aponta Gelson Fonseca Jr. no seu agudo texto, o primeiro momento de uma importante reflexão sobre o tema da legitimidade. Como todo primeiro momento, não é inteiramente acabado, mas está repleto de observações fulgurantes e antecipatórias de tendências. Entre elas destaco: a percepção da importância crescente, no sistema internacional, da Alemanha e do Japão e da relevância econômica da Coreia e de Formosa; a força centrípeta de uma economia global interdependente e os limites do neoprotecionismo; a ilegitimação progressiva do socialismo do estado em virtude de seus insucessos em termos de desempenho econômico; a passagem do mito da revolução para o desejo de



liberalização; a hipótese de um socialismo da sociedade civil, presente no eurocomunismo por obra da influência de Gramsci; as relações entre legitimidade e a eficácia com indicações sobre os desafios da governabilidade, entre eles os ligados à crise fiscal do *welfare state*.

Estes *obiter dicta* são típicos do estilo de análise de José Guilherme, que integrava, no plano da razão vital, como disse em outra oportunidade, a família intelectual dos grandes carnívoros e que se comprazia, por isso mesmo, em devorar com competência e não em ruminar com excesso de paciência, os assuntos que o interessavam.

O *problema da legitimidade em política internacional* tem o mérito adicional de discutir o tema não apenas no âmbito da teoria política, como o *Rousseau e Weber*, ou na perspectiva de etapas do desenrolar histórico, como no texto de Brasília, mas especificamente no campo das relações internacionais. Aponta assim, ainda que indicativamente, para o tipo de contribuição que dava José Guilherme para a diplomacia.

Com efeito, sabia ele, como operador diplomático, enriquecer e ampliar o repertório da ação, utilizando-se dos conceitos que estudava e elaborava como intelectual. Valia-se, para isso, nos contatos pessoais, da sedutora vivacidade de seu espírito e da circunstância de ter sido, como lembra Marcos Azambuja, um veículo perfeito da expressão, que nele resultava do encontro sem arestas entre a inteligência e a erudição. Neste sentido, não havia divergência mas sim convergência entre o seu pensamento e a sua *vita activa*. Era, para evocar uma formulação de Jeronimo Moscardo de Souza, um mestre da “diplomacia da inteligência”, como, aliás, explicitam os textos de Rubens Ricupero e Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

José Guilherme escreveu e publicou relativamente pouco sobre política externa e relações internacionais. Para isso seguramente contribuíram os cuidados recomendados pela tradição do Itamaraty, como bem observou Gelson Fonseca Jr. Sempre se interessou, no entanto, pela temática e não só do ponto de vista de sua prática, mas também na sua amplitude teórica.

Vale a pena, neste sentido, observar que Raymond Aron, que foi para José Guilherme um paradigma intelectual, fez da indagação teórica sobre as relações internacionais uma das áreas privilegiadas de sua reflexão, e que esta tem, como seria de se esperar, uma presença na sua tese do CAE.

Registro também que no nosso permanente diálogo intelectual os temas da área estavam constantemente na agenda. Quando, em 1976, fui fazer pesquisas na Organização Internacional do Café, para redigir a minha tese de livre-docência e fiquei hospedado em Londres, na sua casa – e ele era na época Conselheiro na nossa Embaixada – discutimos muito esses assuntos. Essas conversas estão sinteticamente consignadas na tese do CAE de José Guilherme, pois nela ele examina as reflexões que na época eu estava elaborando e fui desenvolvendo tanto sobre a disjunção entre ordem e poder (Cf. Celso Lafer, *Comércio e relações internacionais*, São Paulo: Perspectiva, 1977, cap. III; *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, cap. VI) quanto sobre o papel da reciprocidade na elaboração e aplicação das normas de direito internacional econômico (Cf. Celso Lafer, *O Convênio do Café de 1976: da reciprocidade no direito internacional econômico*, São Paulo: Perspectiva, 1979).

Foi ao tempo em que José Guilherme estava redigindo essa sua tese do CAE que ele me enviou, no contexto das nossas discussões,

o livro da Hedley Bull, *The anarchical Society: a study of order in World Politics* (Londres: Macmillan, 1977), com uma dedicatória que começava: “Celso, old chap don’t be bullied into it...”. No correr dos anos, muitos foram os livros e artigos que trocamos sobre a matéria. Dentre eles destaco o *Diplomacy* de Adam Watson (Londres: Methuen, 1982) que José Guilherme considerava uma *mise-au-point* muito apropriada, na qual a apresentação e a metodologia, à maneira de Brás Cubas, que endossou nesta tese do CAE, se fazia sem gravata e suspensório.

## II

Na sua tese do CAE, José Guilherme aponta que concentrou a sua análise nos problemas da legitimidade no plano internacional diretamente ligados à posição política de potências emergentes, ou seja, na perspectiva da inserção do Brasil no mundo. Qual é, em síntese, a leitura que se pode fazer da sua contribuição?

No mapa do conhecimento político, a legitimidade é um tema tanto teórico quanto prático. Está ligado teoricamente ao fundamento da obrigação política, ou seja, ao porquê se deve obedecer, e na prática aos ingredientes não coercitivos da obediência que, no plano internacional, manifestam-se com muita clareza dada a ausência de um poder centralizado que torna problemático e não dogmático o acatamento às normas do Direito Internacional.

José Guilherme, inspirado pela tradição inglesa e influenciado por Ernest Gellner, que foi o seu orientador na London School of Economics e de quem se tornou muito amigo, dedicou-se, no seu trabalho, à clarificação dos conceitos e à sua avaliação crítica. Concluiu que uma concepção subjetivista e fiduciária da legitimidade baseada na crença dos governados e na credibilidade de uma reserva de poder dos governantes favorece a perspectiva *ex parte principis*. Por isso, como explorou com maior profundidade

no seu livro *Rousseau e Weber*, entendeu que Weber, cuja obra é o paradigma clássico da “teoria da legitimidade crença”, não dá conta da perspectiva “de baixo para cima”. Daí ter defendido uma concepção objetivista, na qual a legitimidade é encarada como uma configuração de poder (“crática” na sua terminologia) que enseja analiticamente uma tônica no *consentimento*. Rousseau, como ele apontou posteriormente no seu livro, é o mais expressivo defensor da “teoria da legitimidade poder”, de inegável validade na perspectiva *ex parte populi*. Esta validade, registra José Guilherme com realismo, tem condições de vigência numa situação de poder na qual a assimetria não é acentuada e existe margem de manobra pois, num contexto deste tipo, o poder tende a assumir a forma de autoridade baseado no livre consentimento.

Deste diálogo crítico e avaliativo com “clássicos” e “contemporâneos”, José Guilherme extrai consequências para a ação diplomática brasileira que cabe explicitar. Com efeito, para o Brasil, que não é um governante do sistema internacional, mas uma potência média e emergente que tem um interesse real em participar na elaboração e na aplicação das regras formais e informais, estruturadoras da ordem internacional, o relevante na discussão da legitimidade é a ênfase no consentimento. É esta ênfase que dá ao Brasil o poder de participar adequadamente da problemática empírica da dicotomia legitimidade/ilegitimidade no mundo contemporâneo. Por isso a defesa, inspirada na matriz conceitual de Rousseau, de um “contrato social internacional”, fundado no consentimento e tendo como *vis directiva* a solidariedade e a paz, representa uma constante oportunidade para reforçar a posição internacional do Brasil com o lastro axiológico da legitimidade.

Quais são as condições de possibilidade que permitem, na prática diplomática, sustentar esta posição? José Guilherme, na sua tese do CAE, observa que “o policentrismo só cessará de ser um advérbio da moda – só se tornará substantivo – no dia em que deixar

de depender da permissividade objetiva inerente à bipolaridade”. Ora, é isso que está ocorrendo atualmente com o fim do conflito Leste-Oeste. Isto teve como consequência a dessuetude da batalha ideológica e do equilíbrio do terror nuclear enquanto modalidades densamente assimétricas através das quais EUA/URSS, na condição de superpotências, configuravam a ordem mundial. Com esta diminuição do foco do sistema internacional, que era dado *ex parte principis* pelas relações EUA-URSS, o mundo ficou mais nebuloso e surge, diante do observador, como uma combinação de tendências não só centrípetas como centrífugas. Estas tendências abrem novas alternativas de ação para os protagonistas da vida mundial.

Na linha de ação baseada nas tendências promissoras está a hipótese de encaminhar os imensos desafios da governabilidade do sistema internacional, por meio de um “neocontratualismo” que, levando em conta a situação de poder do policentrismo, amplie as margens do consentimento, diminua o escopo da imposição e atenuar os riscos de anarquia. Para um trabalho diplomático deste tipo, as formulações de José Guilherme, na tese do CAE, são heurísticas, sobretudo se a elas se adicionar o que disse no texto de Brasília e aperfeiçoou na versão recolhida em *O Argumento Liberal* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983, p. 157-170). Nesta versão ele desenvolveu o conceito da legitimidade tópica que, no mundo contemporâneo, se opõe ao “holismo” da ordem dos governantes, caracterizando-se pela ênfase centrífuga em situações particulares e locais dos governados.

Em meu *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* (São Paulo: Cia. das Letras, 1988, p. 72) destaquei como este conceito era útil para lidar, no plano interno dos Estados, com o conteúdo das estipulações dos “pactos sociais” e, por via de consequência, com a ampliação da governabilidade democrática por meio de uma ordem consentida.

Vejo agora, com mais clareza do que tinha quando opinei, em janeiro de 1992, pela publicação sob os auspícios da Fundação Alexandre de Gusmão da tese do CAE de José Guilherme, que o conceito é igualmente instigante para a ação diplomática brasileira. Esta é uma conclusão a que cheguei em função da minha experiência recente como ministro de Estado das Relações Exteriores. Vou ilustrá-la com o exemplo da Conferência do Rio de Janeiro, na qual o Brasil, como país sede, buscou e conseguiu catalisar o consenso, valendo-se do seu papel de anfitrião e do fato de ser uma sociedade que, pelos seus contrastes, vive e entende tanto os problemas do meio ambiente causados pela pobreza quanto os provocados por padrões de produção e consumo de países desenvolvidos.

Um dos produtos da Eco-92 foi a *Agenda 21*, finalizada no Rio de Janeiro. Este grande programa de ação de cooperação internacional, voltado para o desenvolvimento sustentável, baseia-se numa agenda equilibrada e abrangente precisamente porque levou em conta a multiplicidade das situações específicas dos países numa “negociação global” que foi consentida porque ocorreu na primeira grande conferência multilateral pós-término do conflito Leste-Oeste. Por isso enseja uma “visão de futuro” do que pode e deve ser uma ordem ambiental internacional mais promissora e equitativa, na exata medida em que está permeada pela “legitimidade poder” do consentimento e não pela “legitimidade-crença” de superpotências.

Para finalizar. Escrevo esta apresentação por ocasião do segundo aniversário do falecimento de José Guilherme e com a tristeza que continuamente me causa a ausência da sua viva presença. Serve-me, no entanto, de algum consolo registrar, com este texto, a sequência de meu diálogo em surdina com a irradiação permanente de suas ideias e de sua inteligência.

## 12. GELSON FONSECA: A *LEGITIMIDADE NA VIDA MUNDIAL* (1998)<sup>1</sup>

Este livro de Gelson Fonseca Jr. é, simultaneamente, uma contribuição muito original à teoria das relações internacionais, que tem como eixo a complexa questão do papel da legitimidade na vida mundial, e uma sutil análise da lógica subjacente à política externa brasileira. No livro, conjugam-se o erudito domínio do campo de um “scholar” professor e o descortino do concreto, inerente à experiência da ação diplomática de um embaixador. Erudição e experiência se veem enriquecidas pela garra da maestria reflexiva de um pensador. É por esta razão que *A legitimidade e outras questões internacionais* representa um marco na bibliografia brasileira, que suscita a melhor admiração.

O livro caracteriza-se por um superior travejamento do raciocínio que se articula nas suas três partes. Estas são como os três movimentos correlacionados de um grande concerto analítico, cuja coerência parece-me apropriado discutir neste prefácio.

---

1 Prefácio ao livro de FONSECA JR., Gelson. *Poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 9-25

## I

A primeira parte se abre com um ensaio sobre a ordem no plano internacional. Trata-se de tema básico, tanto para o estudioso quanto para o diplomata, tendo em vista que, ao contrário do que ocorre no plano interno, no qual a ordem é o termo forte, no plano mundial, o que se vê com mais frequência é a desordem, inerente à alternância guerra/paz. Gelson Fonseca Jr. inicia o seu percurso reflexivo discutindo o argumento realista e os seus pressupostos, calcados na inevitabilidade dos antagonismos entre estados soberanos. Daí a concepção de uma ordem precária, fruto de um jogo diplomático, lastreado em processos de generalizações do cálculo de interesses que indicam a possibilidade de autocontenção. Explora a seguir o argumento racionalista, tal como formulado por Martin Wight e Hedley Bull que, inspirados pela tradição de Grócio, se contrapõem ao realismo. Este, como se sabe, tem a sua matriz na tradição intelectual de Maquiavel e Hobbes, que alimenta a reflexão de Morgenthau e Kissinger.

Para os racionalistas, o antagonismo não é o traço exclusivo da convivência internacional. A cooperação é possível, vale em si, leva à criação de organizações internacionais que exprimem o potencial de sociabilidade presente na vida internacional. Por isso a ordem, no plano mundial, não é apenas uma ordem diplomática, fruto dos equilíbrios momentâneos da distribuição individual e desigual do poder entre os estados, calibrados pela inteligência astuciosa e esquiva do cálculo de interesses da “razão de estado”. É um processo que comporta a perspectiva construtiva da criação de instituições exemplificada na existência e nas atividades de múltiplas organizações internacionais. Estas têm a capacidade de ir superando o onipresente risco de anomia no plano mundial, pois a variável institucional é configuradora de uma efetiva domesticação do poder ao ensejar a condução dos conflitos.



---

Realistas e racionalistas, em função dos seus pressupostos, oferecem distintas e relevantes leituras da realidade internacional. São, no entanto, observa o autor, construções fechadas, que não dão conta da realidade internacional, na sua inteireza. Esta, em função de sua complexidade ontológica, não é plenamente apreensível com base nas premissas realistas e racionalistas. É por este motivo que Gelson Fonseca Jr. – diria eu ao modo da leitura que fez Hannah Arendt de Kant – diante da verificação de que os “universais” dos realistas e racionalistas são fugidios, afasta-se de um juízo determinante sobre a realidade. Propõe-se fazer no correr do seu livro um juízo reflexivo que busca extrair das particularidades das situações e das conjunturas a sua validade geral. É por isso que o seu livro tem envergadura filosófica – na linha de Martin Wight, que considerava a teoria das relações internacionais próxima do estudo da filosofia política. Esta dimensão não se perde em abstrações pois o que guia o juízo reflexivo de Gelson Fonseca Jr. é o sentido do concreto do diplomata. Com efeito, para ele, e nisto está presente a perspectiva organizadora de uma visão brasileira, a maior fragilidade dos dois modelos “deriva do fato de seus mecanismos de correção não serem suficientemente abrangentes para lidar com os problemas de uma sociedade internacional globalizada e desigual”.

O texto subsequente sobre aspectos da teoria das relações internacionais dá sequência à reflexão do autor. Trata-se, pelas suas intenções didáticas, de um mapa do universo da transmissão do saber destinado, inicialmente, aos seus alunos do Instituto Rio Branco. Na elaboração do mapa, o autor, como professor, responsável pela formação profissional de sucessivas gerações que ingressaram nos quadros do Itamaraty, explica qual é o campo de sua disciplina e seus métodos e a relação desta com disciplinas afins, como por exemplo o direito, a economia, a filosofia, a ciência política, a história, a ética. Ao mesmo tempo o autor, como

diplomata, esclarece o papel implícito ou explícito da teoria em distintas posições da política externa brasileira – por exemplo, o recurso ao instrumento ético e jurídico tal como apresentados por Rui Barbosa na Haia, utilizados por Rio Branco na negociação das fronteiras nacionais e arguidos nas décadas de 60 e 70 nas propostas de reforma do sistema econômico internacional. Explica ele, no entanto, inspirado nos estudos de Maria Regina Soares de Lima, que dada a inserção muito diferenciada do Brasil no sistema internacional, nenhum feixe analítico desvenda os diversos matizes das nossas posições. Daí a importância da sensibilidade do analista e o papel, para reiterar o que já disse, do juízo reflexivo, atento às especificidades.

Ortega y Gasset observou que a perspectiva não deforma, mas sim organiza o conhecimento da realidade. Esta avaliação epistemológica de Ortega é muito pertinente para realçar o alcance do capítulo II. Com efeito, sua originalidade reside na abrangente organização do mapa do conhecimento com vistas a propiciar o juízo reflexivo do tipo arendtiano, indispensável seja para o observador-professor, seja para o ator-diplomata das relações internacionais situado e inserido no Brasil.

Neste capítulo II, Gelson Fonseca Jr. coerentemente dá continuidade às questões colocadas no capítulo I sobre a ordem internacional. Vale-se das dicotomias, à maneira, diria eu, do estilo de análise de Bobbio, para aprofundar o entendimento da posição realista e racionalista. Explora assim a dicotomia *mutabilidade/imutabilidade* para discutir o poder e a sua natureza; a dicotomia *otimismo/pessimismo* para perceber o sentido de direção da mudança; a dicotomia *competitividade/comunidade* para examinar a interação conflito-cooperação; e a dicotomia *elitismo/democracia*. Esta ajuda a explicar o clássico papel da gestão da ordem mundial atribuído às grandes potências, com base no pressuposto de estar

o poder associado à responsabilidade, e permite apontar que na perspectiva dos que não são grandes potências a ordem por elas construída é além de precária e instável, ameaçadora e injusta. O realismo tem afinidades com os polos imutabilidade, pessimismo, competitividade e elitismo das dicotomias, examinadas pelo autor. Em contraposição, o racionalismo tem uma proximidade com os polos mutabilidade, otimismo, comunidade e democracia das dicotomias estudadas pelo autor.

Gelson Fonseca Jr. tem inequívoca preferência axiológica pelos racionalistas, uma preferência que, no entanto, é epistemologicamente temperada pelo peso do argumento realista. Como superar, indaga ele, as “distorções” de uma ordem internacional concebida no diapasão realista como “encontros de poder”, com base na metáfora clássica de “balança de poder”?

Quais são hoje os possíveis articuladores de uma ordem de outro tipo? Qual o papel de forças modeladoras como o mercado; de novos atores como as organizações não governamentais; de novos temas como direitos humanos e meio ambiente? Em síntese existe, neste contexto, um papel efetivo para valores como a justiça e a legitimidade contribuírem para a construção de uma ordem mundial? Esta pergunta-chave é o arremate da primeira parte do livro.

## II

A Parte II busca dar resposta às questões suscitadas na Parte I, ou seja, como superar as insuficiências teóricas do realismo no trato da interação conflito/cooperação na vida mundial e como aprofundar a visão do racionalismo, para nela incorporar os valores de justiça na tessitura da ordem internacional. Esta Parte II, voltada para a função da legitimidade no sistema internacional, é o eixo teórico do livro. Representa o segundo movimento do grande concerto analítico de Gelson Fonseca Jr.

Para os realistas, ao modo de Morgenthau, a legitimidade não tem papel relevante na construção da ordem mundial, cujo dado básico é o poder dos estados soberanos. O poder, sem mais, seria, para apropriar-me de uma frase de Sir Lewis Namier, a verdadeira música da vida internacional e as ideias e valores, inclusive a justiça e a legitimidade, são *a mere libretto, often of very inferior quality*.

No capítulo III, o autor ensaia sua primeira aproximação ao tema da legitimidade internacional para mostrar por que não é *a mere libretto*. Aponta como pode ser heurística a transposição do plano interno para o externo do conceito de legitimidade. Indica a relevância do argumento da legitimidade no trato da mudança no sistema internacional. Explica a impossibilidade de desidratar o argumento da legitimidade do sentido da justiça, como revela a tradição jusnaturalista representada no plano internacional por Grócio, matriz intelectual dos racionalistas, em especial de Hedley Bull.

O capítulo III antecipa temas básicos que serão desenvolvidos no capítulo IV – o capítulo central do livro. Entre eles, destaco: argumento e poder; a capacidade do argumento do poder ter uma abrangência generalizadora que o habilita a ir além da subjetividade solipsista de um estado soberano e interessar aos demais protagonistas da vida mundial; a relação entre os argumentos e os valores prevalecentes num dado momento histórico. Assim, por exemplo, esclarece o autor, como a reivindicação dos países em desenvolvimento – na qual o Brasil atuou com destaque – em prol de uma nova e mais justa ordem econômica internacional, não se inseriu na agenda diplomática dos anos 60 e 70, apenas em função das brechas do poder abertas pela bipolaridade Leste-Oeste que ensejou, politicamente, a polaridade Norte-Sul. Viabilizou-se porque estava em consonância com as ideias do keynesianismo econômico; era aceitável pela importância que se atribuía ao

planejamento socialista como caminho para o desenvolvimento; tinha apoio intelectual nas propostas de transformação social como a *Great Society* de inspiração rooseveltiana de Lyndon Johnson e era compatível com as aspirações da social-democracia europeia.

Este exemplo é esclarecedor do papel que tem a legitimidade para o entendimento do comportamento dos Estados no mundo contemporâneo. Como mostra Gelson Fonseca Jr. no plano internacional, – à semelhança, diga-se de passagem, do que indica Quentin Skinner, para o plano interno, no seu recente *Liberty before Liberalism* (1998) – o campo do possível, em política, regra geral, está circunscrito ao seu potencial de legitimação. Este potencial não é ilimitado. Está na dependência do espectro de ações que podem ser plausivelmente sustentadas por valores e princípios culturalmente vigentes. Assim, mesmo quando valores e princípios não operam como motivos mas apenas como racionalizações de comportamentos, são informadores e delimitadores das linhas de ação que podem ser perseguidas. Por isso não se explicam as diretrizes de políticas externas dos estados, num dado momento histórico, se não se articula o tema da legitimidade, e os valores que a sustentam, naquele mesmo momento histórico. A *legitimidade*, conseqüentemente, *condiciona o espaço das proposições da ação diplomática*. Esta é a grande categoria que o autor antecipa no capítulo III e vai elaborar, admiravelmente, no capítulo IV.

O capítulo IV se abre indicando como, no plano internacional, os valores informadores da legitimidade não são estáticos, mas mudam, e esta mudança modifica o argumento político. No plano internacional, o primeiro problema do tema da legitimidade não é o das modalidades dos “tipos ideais” do exercício do poder, à maneira da análise de Max Weber, que usualmente são as referências iniciais da discussão no âmbito interno do Estado. É o critério que legitima a participação de um ator no sistema internacional, como apontou

com argúcia e erudição Martin Wight, cujas ideias (assim como as de Thomas M. Franck) são um dos relevantes pontos de partida de Gelson Fonseca Jr. Neste sentido, o consenso fundamental constitutivo do sistema internacional interestatal, tal como se configurou a partir da Idade Moderna, é o reconhecimento recíproco das soberanias, inicialmente fundamentadas em razões dinásticas e depois lastreadas no povo (soberania popular) ou na nação (soberania nacional).

Este consenso fundamental do sistema internacional a ele confere alguma estabilidade, com base nas regras que dele derivam: não intervenção e *pacta sunt servanda*, como fundamento do Direito Internacional Público. Esta estabilidade, no entanto, é precária, dado o paradoxo de uma ordem anárquica que é fruto de uma tensão recorrente entre a “subjetividade” das soberanias e a “objetividade” de uma razão mais abrangente da comunidade internacional. Daí, como diria Miguel Reale, uma dialética de mútua implicação e polaridade, entre a vocação da universalidade do tema da legitimidade e os jogos anárquicos e seletivos do poder unilateral dos estados no plano internacional.

Neste capítulo IV, Gelson Fonseca Jr. explora com sutileza e argúcia os desdobramentos desta dialética. Aponta as formas de legitimidade construída contra o outro, nas situações de conflito, e as construídas com o outro, nas situações de cooperação, seja no âmbito de instituições, seja fora delas. Lida com as assimetrias do poder, mas esclarece que, mesmo para as grandes potências, o que podem diplomaticamente propor tem um parâmetro nos valores de um determinado tempo histórico que circunscreve o que o poder diz. Indica, assim, o alcance do liame entre o mundo da política e o mundo da cultura, e registra, neste contexto, a complexidade que emerge da presença de atores transnacionais, como empresas e organizações não governamentais, e da movimentação da

opinião pública e das ideias em distintas sociedades civis. Registra, com pertinência, que se num mundo interdependente existe sensibilidade universal em relação aos fluxos – por exemplo, de bens, serviços e recursos financeiros – a vulnerabilidade é diferenciada, o que enseja perspectivas diferentes de como, mesmo no âmbito de instituições – como, por exemplo, o FMI ou a OMC –, legitimamente administrar o conflito e a cooperação no sistema internacional. Em síntese, se o autor sabe e afirma que a estabilidade e a justiça são os pilares, com vocação de universalidade, do tema da legitimidade, reconhece, igualmente, que o sentido e o significado da estabilidade e da justiça não são unívocos e se prestam ao jogo anárquico e seletivo do poder.

Essa abrangente análise, instrumentada pelo domínio que, como *scholar*, tem o autor da bibliografia do campo das relações internacionais, encontra um fio condutor na sua experiência profissional, o que mostra como pode ser fecunda a interação entre teoria e prática e o “parar para pensar” o que se está fazendo. Com efeito, Gelson Fonseca Jr. como diplomata, sabedor do que é, para um brasileiro, a negociação bilateral e multilateral, conhece a importância crítica da agenda diplomática. O que entra ou não entra na agenda de discussão e de negociação é o indispensável passo prévio, definidor da latitude da defesa dos interesses de um país. É assim que, a partir da reflexão heurística lastreada na experiência do concreto, sobre o significado da agenda, vai ele operacionalizar o tema da legitimidade como o espaço das proposições.

Na sua análise, para tratar da mudança, Gelson Fonseca Jr. discute inicialmente o tema da legitimidade na vigência da bipolaridade EUA-URSS. Rememora como propiciou com o confronto ideológico um argumento construído pelo poder de gestão das duas superpotências, que buscaram organizar o funcionamento do sistema internacional, exclusivamente, em

torno da polaridade Leste-Oeste. Explicita também como as brechas abertas pela Guerra Fria deram espaço para o argumento da legitimidade, de cunho racionalista, dos países não hegemônicos. Este se articulou institucionalmente em itens da agenda diplomática multilateral, como por exemplo: autodeterminação e descolonização; autonomia diplomática (movimento dos não alinhados); desarmamento nuclear (a segurança de poucos, baseada na dissuasão nuclear é uma ameaça a todos); desenvolvimento e subdesenvolvimento como fundamento da aspiração de justiça da polaridade Norte-Sul (Grupo dos 77) e da identidade própria do Terceiro Mundo; democratização dos processos decisórios internacionais. Há um componente ético relevante na construção racionalista do argumento de legitimidade dos não hegemônicos neste período que a ele conferia uma *vis atractiva* de *soft power*. Com efeito, como aponta San Tiago Dantas, que se destacou pelo brilho e pela inteligência com a qual conduziu o Itamaraty e formulou conceitualmente a política externa independente – “ter a seu favor a legitimidade representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses que se possa apresentar”.

A queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria mudaram o paradigma de funcionamento do sistema internacional estruturado em torno de polaridades definidas Leste-Oeste, Norte-Sul. Emergiu assim um mundo de polaridades ainda indefinidas que está sendo modelado pelas forças centrípetas da globalização e as centrífugas da fragmentação. Neste mundo em que vivemos, diluíram-se os conflitos de concepção a respeito de como organizar a ordem mundial. Em função desta diluição da “querela das legitimidades” perdeu força de convencimento o argumento de legitimidade dos não hegemônicos e, conseqüentemente, diminuiu, como diria San Tiago Dantas, o reforço do poder que representava para os países que o articulavam no cenário internacional – entre eles o Brasil. Estreitou-se, desta maneira – e esta é a conclusão de



Gelson Fonseca Jr. –, o espaço de proposição pois, no âmbito das organizações internacionais, os poderosos recuperaram a iniciativa, num processo de deslegitimação da prévia visão do Terceiro Mundo.

Daí a pergunta: como alargar, na presente conjuntura, para países como o Brasil, este espaço de proposição, tendo em vista que em função dos valores prevalecentes, o campo da legitimidade na agenda diplomática contemporânea gira basicamente em torno de democracia, direitos humanos, problemas humanitários, tutela do meio ambiente, liberdade econômica, criação de condições de competitividade, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, solução multilateral de crises regionais?

Gelson Fonseca Jr. reconhece e aceita – e eu com ele – a universalidade do campo da legitimidade tal como está definido. Pondera, no entanto, que valores com aspiração de universalidade não se traduzem automática e linearmente em políticas e que existem problemas na relação entre valores universais e situações diferenciadas. Neste contexto, que é representativo de um desafio tanto teórico quanto prático, explora, de maneira iluminadora, como o alargamento do espaço de proposições para o Brasil não transita pelo “argumento do contra”, ou seja, pela sublevação dos particularismos inerentes à lógica da fragmentação. Passa ou pela qualificada interpretação do universal ou sobre a discussão das exceções plausíveis, no tempo e no espaço, ao universal. A dialética da interpretação ou da exceção em cada situação e contexto tem a guiá-la, na proposta de Gelson Fonseca Jr., a ideia reguladora da justa inclusão crescente de todos, na comunidade internacional, encarada como condição da realizabilidade histórica da razão abrangente do universal.

Permito-me pontuar a reflexão do autor, com base na minha própria experiência na condução do Itamaraty em 1992.

No início da década de 90, não era possível recusar, no campo da legitimidade, a prioridade do tema do meio ambiente em função da superior importância atribuída ao desenvolvimento, como num certo sentido fez o Terceiro Mundo na época das polaridades definidas, na Conferência de Estocolmo (1972). Era necessário afirmá-lo sem diminuir a urgência a ser conferida ao desenvolvimento – tema recorrente explícito da política externa brasileira desde a Revolução de 30 – no espaço das proposições da agenda diplomática. Foi assim que na grande Conferência da ONU de 1992 realizada no Rio de Janeiro cujo âmbito temático era meio ambiente e desenvolvimento, consagrou-se, com apoio do Brasil como país sede do evento, o conceito do desenvolvimento sustentável. Este conceito, ao incorporar sob o signo da cooperação e não do conflito os dois temas, deu à interpretação do universal uma abrangência legitimadora, do maior interesse para os países em desenvolvimento. Nesta mesma Conferência do Rio também trabalhou-se a modulação do universal, através do jogo das exceções, legitimadoras das especificidades. Assim, o Princípio 7 da Declaração do Rio, ao afirmar o espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre, assevera que os estados têm “responsabilidades comuns”. Estas, porém, são “diferenciadas”, tendo em vista tanto as pressões exercidas pelas sociedades dos países desenvolvidos sobre o meio ambiente global quanto as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

É nesta linha de raciocínio, argutamente exemplificado no capítulo IV, que o autor situa a lógica da legitimidade e o seu papel no espaço da proposição, mostrando que esta lógica vai além do valor estabilidade, cuja dimensão prudencial para a ordem mundial os realistas reconhecem. Enseja, numa perspectiva racionalista da ordem mundial, uma dimensão positiva do aperfeiçoamento do sistema internacional que se exprime em ideias, instituições e

comportamentos, à medida que for diminuindo a exclusão e “mais” valores sejam realizáveis por “mais” estados.

### III

O autor conclui o capítulo IV da Parte II de seu livro apontando: “Compreender a lógica é só um passo – e não necessariamente o fundamental – para a melhor opção política”. Daí a relevância da Parte III. Com efeito, tendo realçado na Parte I que a ordem mundial não é o fruto exclusivo do realismo do poder pois tem importantes componentes de racionalismo institucional; tendo igualmente verificado, na Parte II, que o tema da legitimidade é uma importante comprovação das conclusões da Parte I e indicado, na sequência, que o tema da legitimidade, na perspectiva diplomática brasileira, é o de desvendar o espaço de proposições para afirmar a nossa especificidade, cabe a pergunta: qual é a nossa especificidade? É à esta questão que trata da tensão dialética de implicação e mútua polaridade, entre a “subjetividade” da soberania e a “objetividade” da comunidade internacional que se volta a Parte III. Esta corresponde ao último movimento do grande concerto analítico de Gelson Fonseca Jr.

A abertura da Parte III, coerentemente, é o capítulo que cuida do tema da identidade nacional, no pensamento brasileiro em relações internacionais de 1950 a 1995. O tema da identidade coletiva é lógica e ontologicamente complexo. Representa um esforço de organizar um conjunto de predicados que permite dizer o que é um país e uma sociedade, apontando quais são as características que o diferenciam dos demais. Assumir uma identidade coletiva, como aponta Michelangelo Bovero, pressupõe uma relação entre estes predicados e uma ideia do bem e do interesse comum.

No plano teórico, para um *scholar* professor, esta relação é tudo menos simples. Basta lembrar que ela transita preliminarmente por uma discussão da alteridade, da diferença, e da igualdade

com todas as suas implicações filosóficas, sociológicas, políticas e econômicas. Para um diplomata – que é a outra vertente de Gelson Fonseca Jr. – este tema não é uma abstração teórica. É um problema prático do cotidiano, pois a atividade fundamental da ação diplomática consiste na representação dos interesses do país no plano internacional. Assim, identificar estes interesses e a sua especificidade, diferenciando-a dos interesses dos demais estados nas múltiplas interações que ocorrem no sistema internacional é um exercício diário de representação da identidade coletiva do Brasil. Esta representação, dada a forma aberta pela qual hoje se faz política externa, não é implícita. Sustenta-se, como aponta o autor, em procedimentos explicativos e vive também de atitudes simbólicas que buscam exprimir a globalidade dos interesses nacionais. Por este motivo a política externa acaba tendo por referência uma doutrina de ação, cujo conteúdo é uma ideia, mais ou menos precisa, de como realizar o bem comum da coletividade nacional.

Como se elaborou esta doutrina em nosso país; quais foram as suas modificações e alternâncias no período 1950-1995? Gelson Fonseca Jr. explica que se é certo que a interação diplomática tem uma dinâmica própria, nutre-se, “inter alia”, do econômico, do jurídico e do social. Passa assim em revista a contribuição ao tema da identidade nacional dos grandes nomes das ciências sociais como por exemplo Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr., Roberto Simonsen, Celso Furtado; de historiadores que refletiram sobre as relações internacionais a partir da história brasileira, como José Honório Rodrigues; do marxismo em geral e do que propõe sobre o imperialismo; de teorias como a da dependência de Fernando Henrique Cardoso ou da visão de geopolítica tal como formulada por Golbery do Couto e Silva que dão chaves para a compreensão do interesse nacional. Realça como estes modos de pensar são insuficientes para entender o processo

diplomático e o seu espaço próprio de autonomia, e dá assim o devido destaque às instituições acadêmicas, às Revistas e aos pesquisadores que o investigaram como por exemplo Maria Regina Soares de Lima, Monica Hirst, Marcelo Abreu, Gerson Moura. Sublinha a importância do pensamento nacionalista; do seu papel e visão na superação do subdesenvolvimento (a nação incompleta que pode se completar por vontade própria) e do seu consequente impacto na asserção internacional da identidade coletiva brasileira. Neste contexto, dá o merecido crédito a Helio Jaguaribe que no seu livro de 1958, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, ofereceu no mundo acadêmico a mais abrangente e profunda análise do que seria, no período, o interesse nacional a nortear uma doutrina de política externa. Realça, com propriedade, que Araújo Castro, sendo diplomata e no âmbito do Itamaraty, deu características individuais a uma doutrina de política externa que influenciou por longo período o próprio discurso oficial.

É neste amplo horizonte – e tendo em conta o discurso diplomático brasileiro no qual está presente mais em surdina do que explicitamente a produção acadêmica – que Gelson Fonseca Jr. elabora um esboço dos traços configuradores dos modos pelos quais, durante a Guerra Fria, a especificidade da pluralidade brasileira – a de uma terra de contrastes, para evocar Roger Bastide – se articulou em matéria de política externa. Entre elas a referência – que oscila na ênfase – ao Ocidente; a autonomia que, em função da inserção geográfica do Brasil nas Américas, tem como medida um maior ou menor alinhamento em relação às posições dos EUA; o interesse em relações propiciadoras de autonomia, como foi o caso da aproximação com o Terceiro Mundo; o jogo centro-periferia na polaridade Norte-Sul; as características do Brasil como potência média que na polaridade Leste-Oeste explorou oportunidades de criação de poder; as modalidades de uma integração controlada na economia mundial, na linha de um liberalismo qualificado que,

na lógica do processo de substituição de importação, associava mercado e intervencionismo estatal.

O autor conclui este capítulo suscitando a questão de como, hoje, afirmar a identidade nacional, num mundo assinalado pela globalização e caracterizado por polaridades indefinidas que mudaram o paradigma de funcionamento do sistema internacional, no campo da segurança, da economia e dos valores. Oferece, também, algumas indicações preliminares que serão retomadas no capítulo conclusivo do livro, e por isso mesmo discutidas mais adiante.

O capítulo subsequente é uma modelar análise comparativa entre a política externa independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart e o pragmatismo responsável do governo Geisel, que dá sutil e preciso conteúdo histórico aos temas e conceitos discutidos no capítulo anterior em torno da identidade nacional do Brasil no plano internacional. Os argumentos da política externa independente e do pragmatismo responsável no que diz respeito ao espaço de proposições são afins em função de uma percepção assemelhada da identidade nacional, mas não idênticos pois os contextos internos e externos são distintos. É, com efeito, apreciável a diferença entre o Brasil do início da década de 60 e o Brasil de 1974-1978, em matéria de crescimento econômico. Politicamente, o Brasil do início dos anos 60 é uma democracia populista; o Brasil de 1974 é um regime autoritário. Independência, para Jânio Quadros, era mais independência em relação ao mundo, e para ele a política externa foi um ativo político. Não o foi para João Goulart, no plano interno, pois a política externa foi um dos ingredientes que contribuiu para a sua desestabilização, em função de intensa internalização ideológica do conflito Leste-Oeste. Para Geisel a independência era também, em função de sua política interna de abertura, uma independência em relação à doutrina

de segurança nacional. A autonomia na década de 60 em relação aos EUA colocou-se com o tema da Cuba revolucionária de Fidel Castro, o que não poderia ocorrer no pragmatismo responsável de um regime militar. Na década de 70, a autonomia expressou-se no acordo nuclear com a Alemanha e na denúncia do acordo militar com os EUA – denúncia instigada pelo contencioso do desrespeito interno aos direitos humanos. Na década de 70, as relações do Brasil com os países desenvolvidos são muito mais diferenciadas do que na década de 60, e o contencioso mais amplo, abrangendo, por exemplo, subsídios, direitos compensatórios, importação de material sensível. No plano internacional, na década de 70, a polaridade Norte-Sul cresceu em importância, também em função da crise do petróleo, e articulou-se nas complexas negociações multilaterais sobre o Direito do Mar, sobre o sistema geral de preferências, sobre ciência e tecnologia. Em síntese, como se vê de alguns dos muitos pontos, ponderados pelo autor e acima elencados, este capítulo é um excelente exemplo de que tanto o juízo retrospectivo do historiador das relações internacionais quanto o juízo prospectivo do *policymaker*, objeto do capítulo final, não constituem juízos determinantes, mas sim, na linha de Hannah Arendt, juízos reflexivos, sensíveis ao geral que se pode extrair da especificidade das situações concretas.

O capítulo final discute aspectos da política externa contemporânea no Brasil. Retoma a pluralidade do Brasil como um dos componentes da identidade nacional de um país de contrastes, realçando que estes contrastes, por vezes dolorosos como é o caso das desigualdades sociais, não são estáticos. Estão em movimento dinâmico, como se verifica nas transformações ocorridas nos últimos 40 anos no plano demográfico, no da urbanização, no da industrialização e na política. Por este motivo, o primeiro problema na identificação diplomática do interesse nacional reside na decodificação, pela política externa, da própria complexidade

interna do país, numa conjuntura internacional que por obra da globalização esgarça a diferença entre o “interno” e o “externo”.

O autor discute como o comportamento e o estilo diplomático brasileiro vem lidando no tempo com esta complexidade. Realça a tradicional competência do Itamaraty na “desdramatização” da política externa e como isto, ao circunscrever os conflitos, tem sido construtivo para a cooperação, em especial com os nossos muitos países vizinhos. O exemplo mais recente é o Mercosul, criado e impulsionado por um superior patamar de entendimento entre a Argentina e o Brasil. Sublinha a capacidade da diplomacia brasileira em expandir e diversificar os laços que nos unem ao mundo e como isto também constitui um acervo sempre renovado de capital diplomático. Pondera como a diplomacia brasileira dosa com propriedade o pragmatismo da eficiência e idealismo dos valores, e como isto nos tem dado um papel na “articulação de consensos”.

O consenso, no processo decisório internacional, como se sabe, não consagra apenas “correlação de forças” pois se, de um lado, protege os grandes de maiorias multilaterais destituídas de poder real, dá a estas maiorias a oportunidade de inserir na agenda temas de seu interesse. Esta “articulação de consensos” pauta a ação diplomática brasileira e, como observa o autor, mais recentemente teve papel construtivo na Conferência do Rio de 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Conferência de Viena de 93 sobre Direitos Humanos e na conclusão da Rodada Uruguai que levou, em 1995, à criação da Organização Mundial do Comércio. Isto tudo contribui para dar um lastro de legitimidade à ação internacional do Brasil, representando um ativo de credibilidade que permite trabalhar, de maneira construtiva, o espaço das proposições de uma ordem mundial, de feitio racional.

No período das polaridades definidas, estes traços que procuravam lidar com a complexidade interna e externa de um



país com muitas faces para o mundo traduziram-se numa proposta de construir a identidade nacional – a nossa diferença – através da autonomia pela distância. Tratava-se, na época, de uma opção viável para um país continental, relativamente fechado sobre si mesmo, que não tinha na sua agenda internacional componentes de conflito e rivalidade que peculiarizaram a política externa de outras potências médias, de escala continental, como a Índia e a China.

No período atual das polaridades indefinidas, as mudanças ocorridas no paradigma do funcionamento do sistema internacional tornaram obsoleta esta opção. Com efeito, a diluição entre o “interno” e o “externo” intensificada pela globalização, de um lado, e a redefinição do campo da legitimidade, de outro, indicam que só podemos alargar o espaço das proposições articulando a autonomia pela participação. Esta pode, sem rupturas dramáticas, sob o signo da cooperação, lastrear-se no nosso estilo diplomático. É só pela participação, conclui o autor, que podemos afirmar, para retomar o que ele diz na Parte II, a nossa especificidade, modulando a interpretação do universal e discutindo as exceções plausíveis no tempo e no espaço, ao universal.

#### IV

Para encerrar este prefácio num tom mais pessoal, lembraria, inspirado por Aristóteles, que a amizade, para mencionar alguns dos seus traços, tem como base a confiança, a igualdade de estima recíproca e as afinidades. Esta “filia” tão necessária à vida, que me liga há tantos anos a Gelson Fonseca Jr., tem feito dele o meu interlocutor por excelência dos grandes temas da teoria das relações internacionais e de política exterior do Brasil. Daí a constância do nosso diálogo, do qual, inclusive, resultaram alguns artigos em coautoria.

O meu texto de 1988, publicado em 1989 sobre “Direito e Legitimidade no Sistema Internacional”, que Gelson neste livro discute – assim como tantos outros – com uma generosidade excessiva que me toca e desvanece, foi dedicado a ele, inspirado pela importância que atribuo ao nosso diálogo. Na dedicatória, lembrava que o meu texto de 1988 foi instigado pela primeira versão, publicada em 1987, do primeiro capítulo deste livro. O nosso diálogo, além de constante, tem sido tanto teórico quanto *policy oriented*. Foi o que ocorreu em 1992, quando me coube conduzir o Itamaraty, e mais recentemente, a partir de 1995, quando assumi a responsabilidade de ser o embaixador, representante permanente do Brasil junto aos organismos internacionais sediados em Genebra.

Este prefácio é assim uma expressão da “filia” de como, em conjunto, há mais de 15 anos, temos, ininterruptamente, discutido e procurado esclarecer os temas de interesse comum. Se é certo que em relação a ele, parafraseando o padre Antonio Vieira, não posso deixar de molhar a minha pena nas cores do meu afeto, creio que sou, pelas razões expostas neste prefácio, objetivo, ao afirmar que o seu livro – que é o livro de um intelectual de primeira plana, representa um marco fundador na bibliografia brasileira sobre a matéria. Para recorrer a uma metáfora musical, de que me tenho valido ocasionalmente, diria, em conclusão, que *A legitimidade e outras questões internacionais* é um grande concerto analítico que entoa, nos seus três movimentos, a melodia da especificidade internacional do Brasil em harmonia dialógica com a melhor e mais refinada teoria.

### 13. SÉRGIO DANESE: *DIPLOMACIA PRESIDENCIAL* (1998)<sup>1</sup>

Este livro de Sérgio França Danese sobre diplomacia presidencial que tenho a satisfação de prefaciar é, ao mesmo tempo, uma contribuição à análise de uma prática diplomática generalizada no mundo contemporâneo e uma reflexão sobre o significado, em distintas conjunturas históricas, da ação pessoal do primeiro mandatário na condução da política externa brasileira. Tem o lastro da experiência prática do diplomata que viveu e acompanhou a preparação e a execução de viagens presidenciais. Tem o alcance do intelectual que “parou para pensar” as razões mais abrangentes da ação diplomática direta de chefes de Estado e chefes de Governo.

A ação diplomática, como é sabido, busca persuadir, pressionar e vincular os diversos protagonistas da vida internacional – governamentais e não governamentais – à luz dos objetivos de um país e em seu benefício. Vale-se, neste esforço, da representação diuturna dos interesses de um estado, incluída nesta a representação jurídica, que se traduz na capacidade de vincular legalmente um país no plano internacional. À representação diuturna cabe adicionar o que se poderia chamar de “representação simbólica”,

---

1 Publicado originalmente como prefácio ao livro de DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 13-20.

frequentemente associada à “personalização política de estado”. Esta representação exprime e articula o que um país significa, ou pode significar, para os demais e para outras sociedades, numa dada conjuntura histórica, como aliado ou inimigo; mercado ou modelo de organização da vida coletiva.

As chancelarias, enquanto burocracias devidamente entrosadas com as sociedades, podem cuidar e se ocupar do cotidiano e das rotinas da representação. Não têm, no entanto, como “personalizar” politicamente o poder, num sistema internacional caracterizado pela diluição entre o “interno” e o “externo” – que a “globalização” acentuou – e assinalado pela força de opinião pública e o papel dos meios de comunicação. Daí os imperativos do que pode ser qualificado de “diplomacia global”.

A ação diplomática direta do chefe de Estado e de Governo, que o livro discute, é hoje uma resposta a esse imperativo. As viagens presidenciais e as reuniões de cúpula – bilaterais, plurilaterais, multilaterais –, que se generalizaram depois da Segunda Guerra Mundial, configuram-se como uma exigência da diplomacia global. Os encontros e as viagens presidenciais constituem *eventos* estruturadores da agenda internacional. Representam uma dimensão de “diplomacia aberta”, apta a captar a atenção da opinião pública, propondo através da mídia, mensagens informadoras da importância e dos resultados, para as sociedades, dos *processos* da ação diplomática. É por esse motivo que a opinião pública é uma referência obrigatória da diplomacia presidencial, que associa, na sua formulação e execução, projeto político interno e projeto diplomático externo. Daí a importância da comunicação na diplomacia presidencial, tema muito bem tratado num dos importantes capítulos deste livro de Sérgio França Danese.

A diplomacia presidencial, por constituir projeto diplomático, não se limita a uma tarefa de comunicação social. É uma ação

---

eminentemente política, de natureza não burocrática. Está no âmbito das competências jurídicas de chefes de Estado e de Governo, como órgãos e agentes das relações internacionais, na esfera do Direito Constitucional e do Direito Internacional Público. Transcende-as, no entanto, e é neste sentido que Sérgio França Danese indica, com precisão, que a diplomacia presidencial tem a ver com o Poder. Poder interno de iniciativa, que não é de natureza burocrática, para dar prioridade a temas de política externa. Poder externo, que também não é burocrático, para perseguir políticas que justifiquem o esforço, os riscos e a *exposure* do Primeiro Mandatário e que sejam, ademais, aptas a responder as expectativas que se criam com sua participação direta na ação externa de seu país.

Esta moldura conceitual que esbocei informa o livro de Sérgio França Danese, que tem para o leitor brasileiro também o mérito da atualidade e do concreto. Com efeito, uma de suas preocupações é discutir e esclarecer, de maneira estruturada, as motivações da diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Esta é, inequivocamente, uma articulação entre projeto político interno e projeto diplomático – uma articulação que vem agregando ao Brasil, em função do talento político e intelectual do presidente, o *soft power* de *vis atractiva*, com vistas a ampliar as possibilidades da utilização de recursos externos para atender às necessidades internas do desenvolvimento, na presente conjuntura do funcionamento do sistema internacional. Diga-se de passagem, aliás, que a natureza e o alcance deste inter-relacionamento entre o projeto político interno e o projeto diplomático foi superiormente explicitado pelo próprio presidente no recém-publicado livro que recolheu o depoimento dado a Roberto Pompeu de Toledo – *O presidente segundo o sociólogo* (São Paulo: Companhia das Letras, 1998).

É evidente que a análise de Sérgio França Danese, para ter a densidade por ele almejada, requer a perspectiva de quem vai além dos conceitos aplicados ao momento presente. É por isso que percorre ele no livro os dados históricos da diplomacia de cúpula. Discute a diplomacia de ditadores (p. ex. Stálin) e de democratas (p. ex. Woodrow Wilson). Examina a diplomacia de cúpula na paz e na guerra. Desta são exemplos, na história diplomática brasileira, o encontro em Uruguai de 1865, durante a Guerra do Paraguai, entre d. Pedro II, o presidente Mitre da Argentina e o presidente Venancio Flores do Uruguai e durante a Segunda Guerra Mundial, o encontro dos presidentes Getúlio Vargas e Franklin D. Roosevelt, em Natal, em 1943, que teve na pauta a adesão do Brasil às Nações Unidas e o projeto brasileiro de tomar parte mais ativa na guerra. O autor faz uma apreciação das visões e estilos contrastantes da diplomacia de primeiros mandatários que foram protagônicos no cenário internacional como por exemplo Napoleão III, Bismarck, Theodore Roosevelt, Truman, Kennedy e Nixon. Isto serve como referencial que confere conteúdo adicional para a especificidade de sua investigação a respeito da diplomacia de cúpula na história diplomática brasileira, do Império aos nossos dias, e para a elaboração de alguns distintos perfis exemplares da diplomacia presidencial brasileira: Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Ernesto Geisel, José Sarney.

Sérgio França Danese propõe igualmente uma tipologia de ação diplomática presidencial. Destaca a de *iniciativas*, como a do presidente Carter em Camp David, que levou à paz entre Egito e Israel. Um exemplo na história diplomática brasileira é a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek, importante expressão na década de 50 da irradiação da diplomacia brasileira do desenvolvimentismo. Aponta o papel da *diplomacia presidencial de doutrinas* – como a do presidente norte-americano Monroe. Discute a *diplomacia presidencial de encontros e deslocamentos*, que

pode ter múltiplas modalidades e finalidades, entre elas, a do gesto diplomático inovador do reconhecimento, como a ida do presidente Sadat, do Egito, a Jerusalém e a do presidente Nixon, dos EUA, à China. É interessante notar, como faz o autor, que em nosso país a diplomacia presidencial, expressiva do gesto de reconhecimento recíproco da importância, se inaugura, no contexto da vizinhança, com a visita ao Brasil, em 1899, do presidente argentino Julio Roca, retribuída com a visita do presidente Campos Sales à Argentina em 1900. Já a viagem de Campos Sales, como presidente eleito, à Europa, em 1898, teve o objetivo preciso de negociar o *funding loan* que desafogou as finanças públicas e permitiu o saneamento financeiro, possibilitador do crescimento econômico que caracterizou o quadriênio subsequente do presidente Rodrigues Alves. A viagem do presidente-eleito Tancredo Neves à Europa, aos EUA e à América Latina em janeiro e fevereiro de 1985, que foi o seu único momento presidencial, não se cingiu, como tantas viagens de presidentes eleitos, aos relevantes objetivos de contatos e relações públicas. Teve o significado simbólico de articular, no plano internacional, a consolidação do processo de “abertura” e o reencontro do Brasil com a democracia.

Este rápido apanhado e comentário dos assuntos versados por Sérgio França Danese é, penso eu, indicativo para o leitor da importância e do interesse da *Diplomacia presidencial e política externa brasileira*. Em síntese, trata-se de um livro que, diria, como estudioso com alguma experiência diplomática na matéria, adensa a bibliografia brasileira em função da complementaridade fecunda que estabelece entre as perspectivas abertas pela teoria das relações internacionais, a história diplomática e a análise da condução efetiva da política externa brasileira.





## **14. SYNESIO SAMPAIO GOES: NAVEGANTES, BANDEIRANTES E DIPLOMATAS (2000)<sup>1</sup>**

Uma das notas que singularizam o Brasil no mundo é a sua dimensão continental. Esta dimensão, que é parte da nossa identidade internacional, também caracteriza outros países como, por exemplo, a China, a Índia, a Rússia, os EUA, o Canadá e a Austrália. Esses países, no entanto, são muito diferentes do Brasil, inclusive do ponto de vista da construção de seus respectivos espaços nacionais e do impacto desta construção na vida internacional. A especificidade geográfica do Brasil, como um país de escala continental, é o resultado de um processo histórico. São justamente as características deste processo, como realça no prefácio Arno Wehling, aquilo que Synesio Sampaio Goes Filho examina e discute, de maneira superior, no seu livro *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil* (São Paulo: Martins Fontes, 1999).

Navegantes, bandeirantes e diplomatas são os três agentes sociais responsáveis pela formação das fronteiras do país que é hoje o Brasil, como mostra o autor no seu livro, fruto de cuidadosa pesquisa e acurada reflexão. Por essa razão, como apontou Francisco

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 5 de março de 2000.

Iglésias, delas resultam não uma narrativa mas um “entendimento e interpretação do processo”.

Este processo se inicia com as descobertas do continente, que estão na raiz da expansão do universo econômico europeu, cabendo destacar o apuro histórico com o qual Synesio Sampaio Goes Filho, na primeira parte de seu livro, discute as rivalidades ibéricas, as navegações portuguesas, os temas clássicos da prioridade e intencionalidade do descobrimento e a moldura diplomática criada pelo Tratado de Tordesilhas.

A sequência do processo é o da ocupação do território brasileiro, feito em torno das Bandeiras que superaram os limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas. Nesta segunda parte é modelar o equilíbrio com o qual o autor extrai o essencial das fontes e das distintas e contraditórias análises históricas, enriquecendo o significado da “atração do sertão” e a relação entre a ação local e o papel da Coroa portuguesa (tão realçada por Jaime Cortesão na sua análise de Raposo Tavares). Cabe igualmente apontar como o autor, com acuidade, discute as distinções entre a “fronteira desejada” do Rio da Prata, “a fronteira conquistada” do Rio Amazonas e a especificidade das Monções que estão na base de ocupação do Oeste.

A terceira parte do livro examina o papel que tiveram os diplomatas na consolidação pacífica das fronteiras do Brasil, tendo como base a prévia ocupação do território. Discute em primeiro lugar a herança portuguesa, fruto do Tratado de Madri de 1750, obra de Alexandre de Gusmão – o avô da diplomacia brasileira, como o qualificou A.G. de Araújo Jorge. O Tratado de Madri representou, juridicamente, a superação do Tratado de Tordesilhas e criativamente consagrou duas regras básicas para delimitar as imensas áreas coloniais do centro da América do Sul: a efetividade da ocupação através do *uti possidetis* e as fronteiras naturais.

No Império, coube a Duarte da Ponte Ribeiro, a primazia de, valendo-se da herança portuguesa, aconselhar em 1837 o uso do *uti possidetis* como critério para solucionar problemas de limites. O *uti possidetis* passou a ser a norma geral da diplomacia imperial em 1849, na gestão da pasta dos Negócios Estrangeiros pelo futuro visconde do Uruguai (1849) e coluna básica de uma construção doutrinária, exposta em 1857 pelo visconde do Rio Branco. O autor aponta, com toda justiça, o papel menos conhecido nos círculos não especializados de Duarte da Ponte Ribeiro como diplomata – prático e atuante – da maior relevância no processo de consolidação jurídica das fronteiras do Brasil. Estuda igualmente o importante legado do Brasil Império na construção do “corpo da pátria”, para valer-me do título do recente livro de Demétrio Magnoli.

O fecho da terceira parte do livro dá conta da extraordinária obra do Barão do Rio Branco, que com *virtù e fortuna* equacionou por meios jurídicos e diplomáticos o que faltava – que não era pouco – para definir o mapa do Brasil. A obra de Rio Branco é, à luz da multiplicidade de nossos vizinhos, um feito na História das Relações diplomáticas e representa o fecho pacífico do processo histórico analisado por Synesio Sampaio Goes Filho. É por conta deste fecho pacífico de um processo histórico que o Brasil está à vontade e em casa no seu entorno regional sul-americano, na sua circunstância, como diria Ortega y Gasset, o que contrasta com a realidade de outros países continentais, como a Rússia, a China e a Índia.

Permito-me concluir, recorrendo a observações feitas por Gilberto de Mello Kujawski, sobre erudição e cultura, no seu recente livro *O Sabor da Vida*, ao apontar como Mommsen logrou organizar, de forma inteligível a enorme massa de informações acumuladas sobre Roma, estudando as variações do Direito Romano no curso do tempo. Desta forma, transformou um saber

extensivo num saber reflexivo, compreensivo e hermenêutico. Adotando um procedimento do mesmo tipo, Synesio Sampaio Goes Filho, ao estudar em conjunto navegantes, bandeirantes e diplomatas, organiza o conhecimento histórico e nos oferece uma chave importante para a compreensão e o entendimento do Brasil. Daí um livro de alta qualidade, muito bem escrito, que tem a liberdade de inteligência do ensaio, devidamente lastreado na informação e no conhecimento e pertinentemente instigado pela experiência profissional do diplomata, que sabe que o primeiro problema na agenda de uma política externa é o da delimitação das fronteiras nacionais, base da diferença entre o “interno” e o “externo”.

## **15. FERNANDO BARRETO: OS SUCESSORES DO BARÃO, 1912-1964 (2001)<sup>1</sup>**

O estudo das relações internacionais comporta várias perspectivas. Uma das mais úteis é a da política externa de um Estado que parte do reconhecimento da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo, pelo menos preponderante na dinâmica da vida internacional. É esse o ângulo que estrutura o livro de Fernando de Mello Barreto, que tenho o prazer de apresentar.

Neste livro, no qual a política externa tem como lastro a história diplomática, a apresentação da cronologia dos eventos adquire significado em razão do critério da periodização. É justamente a relevância desse critério que me permito inicialmente realçar nesta apresentação. Com efeito, o livro de Fernando de Mello Barreto examina os 21 “Sucessores do Barão” de 1912 a 1964. Tem assim como ponto de partida o Brasil, após a conclusão da obra do barão do Rio Branco. Este, ao consolidar, juridicamente e por meios pacíficos, as fronteiras nacionais, não só nos legou o mapa de um país de escala continental, como também equacionou o primeiro problema de uma agenda de política externa, que é o de estabelecer

---

1 Prefácio ao livro de BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

a diferença entre o “interno” (o nacional) e o “externo” (o mundo). Rio Branco, através de sua obra, desafogou seus sucessores do problema de fronteiras e permitiu que se dedicassem ao que veio a ser o tema forte da política externa brasileira: o desenvolvimento do espaço nacional. É esse tema que explica os determinantes e as linhas de continuidade da política externa brasileira em boa parte do século XX e é isso que este livro de Fernando de Mello Barreto esclarece ao leitor, com o rigor de uma acurada pesquisa.

Na tarefa de desenvolvimento do espaço nacional, a gestão do primeiro “sucessor”, Lauro Müller, já parece preconizar certas linhas de ação que viriam a ser recorrentes. São elas a articulação de uma relação mais intensa com os Estados Unidos, que pela primeira vez recebem a visita de um chanceler brasileiro; a defesa, por meio da ação diplomática, do interesse comercial brasileiro no exterior – no caso o café, afetado por lei interna dos Estados Unidos; a densificação das relações com os vizinhos da América Latina; e a extensão e os termos da participação do Brasil em eventos de alcance mundial, naquele momento a Primeira Guerra Mundial.

A diversidade de personalidades e de contextos históricos realçada pela periodização por chanceleres confere, a meu ver, destaque aos traços de continuidade da política externa identificados no livro. Estes traços, Fernando de Mello Barreto situa no contexto tanto dos grandes acontecimentos internacionais da época quanto dos principais desenvolvimentos políticos internos. A evolução da política externa é, assim, examinada com minúcia e exação pelo autor, ele próprio diplomata de carreira, numa contribuição de grande utilidade para o estudo e a compreensão da história diplomática e ademais sustentada por extensa bibliografia e grande rigor no trato dos fatos e eventos.

Vemos, por exemplo, como os principais acontecimentos internacionais do período repercutiram, em maior ou menor grau, na política e em diversos setores da opinião pública interna. Com efeito, o problema do posicionamento brasileiro diante do conflito de 1914-1918, claramente um item da “agenda da opinião pública” interna da época, acabou por provocar a saída de Lauro Müller do ministério. Apesar de sua manifesta simpatia pelos Estados Unidos, Müller vinha seguindo política de neutralidade para o Brasil, modificada por seu sucessor, Nilo Peçanha, em cujo mandato o Brasil entrou no conflito ao lado dos Aliados.

Por sua vez, os arranjos políticos internacionais estabelecidos em Versalhes e consubstanciados na Liga das Nações seguiram colocando importantes questões da agenda externa na pauta interna das decisões políticas. Tanto a participação do Brasil na Conferência de Versalhes, onde obteve o apoio dos Estados Unidos para suas pretensões, quanto a posterior controvérsia em torno do assento permanente na Liga, culminando na retirada brasileira, constituíram fatores de mobilização da opinião pública interna. Por sua relevância e implicações, o episódio, que envolve inclusive a ação diplomática brasileira em nível presidencial, merece no livro um apropriado e pertinente exame aprofundado.

O retraimento internacional do Brasil provocado pelo desfecho desfavorável à nossa reivindicação não impediu, contudo, que Octávio Mangabeira, a quem coube confirmar a retirada brasileira da Liga, desenvolvesse uma ativa diplomacia econômica. Esta seria complementada, já no período Vargas, por um maior envolvimento e atuação política regional nos casos da Guerra do Chaco e de Letícia, assim como por uma crescente aproximação com os países sul-americanos. Na análise de outras vertentes da ação diplomática brasileira nos anos 30, destaca-se a questão da utilização da opção comercial europeia como alternativa ou contrapeso à capacidade de

influência dos Estados Unidos, situação cujo interesse vai além da importância histórica e tem também implicações contemporâneas.

As relações com os Estados Unidos, privilegiadas por Oswaldo Aranha antes e durante a época da Segunda Guerra Mundial – o que incluiu a participação brasileira no conflito do lado aliado –, mostram-se de fato como uma linha importante de continuidade à qual o chanceler deu contornos próprios. No entanto, se tais relações garantiram, a seu tempo, condições especiais de industrialização, reequipamento militar e ingresso como membro fundador dos principais organismos internacionais do pós-guerra, não puderam, por si sós, fornecer elementos suficientes para que o país satisfizesse suas renovadas aspirações de desenvolvimento do espaço nacional.

Na década de 1950 e no início da de 1960, em especial no governo Juscelino Kubitschek, com Horácio Lafer como chanceler, a busca de alternativas para o desenvolvimento resultou numa reaproximação com a Argentina; na assinatura de convênio para a estabilização dos preços internacionais para o café; na abertura de novos mercados para produtos brasileiros e na primeira iniciativa de regionalismo econômico que foi a ALALC. Em suma, uma política externa que, seguindo a marca própria do governo JK, empenhou-se no desenvolvimento, preocupação expressa no lançamento da Operação Pan-Americana, exemplo de iniciativa diplomática presidencial. Com Afonso Arinos e em seguida com San Tiago Dantas, o Brasil encontrou uma identidade internacional mais próxima de sua realidade econômica e social e assumiu, mediante a “política externa independente”, postura mais autônoma no trato das questões políticas (descolonização, Cuba) e econômicas (reivindicação de uma ordem econômica internacional menos desfavorável aos países em desenvolvimento).



Essas importantes evoluções em nossa política externa foram, contudo, realizadas num contexto de mudança na continuidade que preserva, como vimos, as grandes linhas de ação que permeiam e marcam, em essência, a atuação dos *Sucessores do Barão*. De fato, sua coerência, prudência e equilíbrio garantiram para o Brasil de 1912 a 1964 uma diplomacia que, conforme enfatiza o autor no epílogo do livro, na maior parte dos casos soube explorar com competência as possibilidades externas e traduzi-las em oportunidades internas, sempre em benefício do país. Esse mesmo lastro municia e inspira a ação externa do Itamaraty de hoje.

Permito-me concluir esta apresentação com uma nota pessoal. Conheço Fernando de Mello Barreto há muitos anos, desde o tempo em que, antes de ingressar na carreira diplomática, foi meu colega na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como jovem professor do nosso Departamento de Direito Internacional. Posteriormente, foi meu próximo e competente colaborador em 1992, quando pela primeira vez tive a responsabilidade de conduzir o Itamaraty; o mesmo ocorreu, quando chefei de 1995 a 1998 a Missão do Brasil junto às Nações Unidas e outras organizações internacionais em Genebra; e subseqüentemente, em 1999, quando me coube a tarefa de chefiar o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Internacional; e novamente, em 2001, quando voltei ao Itamaraty. Posso, por isso mesmo, nesta apresentação não apenas destacar a qualidade e a relevância de sua contribuição à história diplomática brasileira por meio do presente livro, cuja elaboração acompanhei desde o início de sua concepção e pesquisa, assim como sua contribuição ao campo do Direito Internacional, como autor de tese sobre o tratamento nacional de investimentos estrangeiros. Posso igualmente dar meu testemunho de sua competência profissional, de seus conhecimentos, do seu bom juízo diplomático em complexas negociações e da admirável inteireza do seu caráter.



## **16. RUBENS RICUPERO: A VIAGEM PRESIDENCIAL DE TANCREDO (2010)<sup>1</sup>**

### **I**

Escrevendo sobre o percurso intelectual de Rubens Ricupero no prefácio ao livro de 1995, *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*, Gelson Fonseca Jr. sublinhou que a nota identificadora da sua reflexão é a História “como formadora da sensibilidade”. Com efeito, num sentido amplo, a História tem sido para Rubens Ricupero uma importante via de acesso para entender o sentido das coisas e lidar com o inesperado; e a História Diplomática, *lato sensu*, tem sido uma relevante *vis directiva* para pensar o presente e conjecturar sobre o futuro da política externa brasileira.

É precisamente a onipresença de sensibilidade histórica que permeia o seu livro mais recente *Diário de bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. De fato, no calor da hora, foi a percepção do significado, para a política externa, da redemocratização brasileira representada pela viagem ao exterior de Tancredo Neves

---

1 Resenha do livro de RICUPERO, Rubens. *Diário de bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. Publicada originalmente em *Política Externa*, v. 19, n. 1, jun./jul./ago. 2010.

como presidente eleito, em janeiro e fevereiro de 1985 – que ele acompanhou na condição informal de assessor diplomático – que o levou, na época, a registrar os encontros mantidos com a liberdade sem formalismos de um *Diário*. Foi esta mesma qualificada sensibilidade histórica que o levou a contextualizar, na perspectiva do tempo, neste livro, o alcance desta viagem, decorridos 25 anos da redemocratização e do início da Nova República, da qual Tancredo Neves teria sido o primeiro presidente se a fatalidade da morte não o tivesse arrebatado do nosso convívio.

## II

O até agora inédito *Diário de bordo* narra o enredo da viagem de Tancredo e vai traçando o perfil dos personagens com os quais se encontrou. Especifica a variedade e as distintas ênfases que caracterizaram o seu périplo de presidente eleito na sua passagem pela Europa, pelos EUA e pela América Latina, com o sabor que não se encontra nos telegramas diplomáticos. Assim, oferece ao leitor uma visão “de dentro” da atividade diplomática, das suas razões e mecanismos.

No seu registro dos eventos, Ricupero mostra como os encontros no Vaticano surpreenderam Tancredo – um católico devoto, mas tradicional – por conta da ênfase em temas sociais suscitados pelas autoridades da Igreja. Revela que o encontro com Bettino Craxi, então primeiro-ministro italiano, não foi, como se esperava, uma visita protocolar, mas uma reunião de trabalho que passou em revista os temas da agenda internacional. Ao mesmo tempo indica que o personagem Craxi, com suas características de personalidade, não tinha a cordialidade natural que sobrava ao presidente Sandro Pertini nem o calor pessoal do senador e ex-primeiro-ministro Amintore Fanfani. A primeira etapa da viagem foi, assim, uma primeira e concreta exposição de Tancredo à natureza múltipla da diplomacia presidencial.

A passagem por Portugal foi a do reconhecimento da estatura de Tancredo como homem público. Ela é reveladora do à vontade dos presidentes brasileiros nas suas passagens por Portugal, a começar pela língua comum. Esta deu a Tancredo a oportunidade de, em várias ocasiões, falar de improviso e confirmar os seus indiscutíveis méritos de orador parlamentar. Permitiu ao presidente eleito afirmar, em todas as tonalidades, para um público receptivo, o tema da luta pela democracia, inclusive na sua dimensão social e econômica, e de fazer as referências de como o bravo exemplo português na batalha pela redemocratização tinha sido uma inspiração para os brasileiros.

O doutoramento solene em Coimbra – a matriz do ensino superior no Brasil – é muito bem descrito por Ricupero, inclusive na sua combinação de tradição medieval e atualidade. Há um apropriado registro da participação de Tancredo na sessão especial do Parlamento português, de suas conversas com Mario Soares, na época primeiro-ministro de Portugal, e com Ramalho Eanes, o então presidente de Portugal e a indicação, por parte de Ricupero, da frieza que separava os dois homens públicos. Há o relato da entrevista coletiva a uma imprensa familiarizada com o Brasil e de como Tancredo se saiu muito bem no contato com os jornalistas.

Washington foi a etapa subsequente da viagem e o *Diário de bordo* dela faz um registro abrangente. Nas conversas mantidas com o presidente Reagan, o vice-presidente Bush, o secretário de estado George Schultz e nas entrevistas com o presidente do Banco Mundial, Clausen e do BID, Ortiz Mena, indica o seguro domínio de Tancredo dos temas econômicos e suas habilidades de bom conversador. Mostra como ele se desempenhou com qualificado desembaraço na desafiante interação com os jornalistas no National Press Club.

O choque da viagem e o episódio mais grave e o que mais preocupou Tancredo foi o recado transmitido por Schultz de que estava em perigo o entendimento com o FMI, o que poderia comprometer os resultados das negociações com os banqueiros já alcançadas pela equipe econômica do governo Figueiredo. A estratégia de Tancredo era a de encontrar, ao assumir a presidência, os acordos concluídos e de respeitá-los, para evitar um panorama imprevisível no trato da inflação. Era o oxigênio de que necessitava para poder respirar nos meses iniciais do seu governo e que, claramente, não lhe seria dado, como aponta Ricupero naquilo que é uma faceta até agora desconhecida da viagem.

A etapa seguinte foi a passagem pelo México, os encontros com o presidente Miguel de la Madrid e o chanceler Bernardo Sepúlveda. Cabe observar o registro feito por Ricupero que, tendo Tancredo devotado toda a sua vida à política interna, na medida em que a viagem ia se desenvolvendo foi adquirindo, com a assessoria que recebeu, crescente domínio dos temas internacionais com os quais tinha menor familiaridade, inclusive no caso do México, dos desafios do Grupo de Contadora.

O termo da viagem foi a Argentina, o clima de confiança, amizade e entendimento com o presidente Alfonsín, ponto de partida para o que veio a ser um novo patamar do relacionamento entre os dois países.

O *Diário de bordo*, do qual pincei alguns dos aspectos mais relevantes, contém, graças à qualidade da escrita de Rubens Ricupero, a cor do cotidiano de uma viagem presidencial, na descrição dos lugares, das recepções, das pessoas encontradas, inclusive de intelectuais do porte de Octavio Paz e Jorge Luis Borges.

### III

O inesperado da morte de Tancredo fez com que o seu único momento presidencial tenha sido esta viagem. Foi o que aponte em artigo ao qual Rubens Ricupero se refere com grande generosidade e que incorporou ao seu livro. No artigo, argumentei que o legado diplomático da viagem tinha sido o de abrir para a política externa brasileira o crédito político do *soft power* da legitimidade democrática.

O momento presidencial de Tancredo, observa Rubens Ricupero, permanece como “o único a partir do qual se poderia conjecturar sobre o governo que poderia ter sido e que não foi”, pois as conversas, as discussões com os chefes de governo estrangeiros e também as entrevistas coletivas constituíam o esboço de compromissos e políticas aos quais Tancredo pretendia dar continuidade. Daí o interesse histórico de que se reveste a publicação, neste livro, de discursos pronunciados por Tancredo e de suas conferências de imprensa em Roma, Lisboa, Washington, México. Realço a importância da releitura das perguntas a ele feitas pelos jornalistas e das respostas por ele dadas nas quais readquire renovada vida a voz de Tancredo, a sua inteligência, a sua sabedoria e a sua dimensão de estadista.

O memorando de notas de política externa preparado para a informação de Tancredo por Sérgio Danese, então um jovem diplomata que, a convite de Ricupero, participou do trabalho de assessoramento diplomático do presidente eleito; um artigo de 1984 de Andrea Neves da Cunha sobre o seu avô; uma pró-memória dos temas de conversas para a viagem sugeridas em almoço na casa de Francisco Dornelles; a carta de Tancredo a Mitterrand agradecendo o encontro na sua própria casa de campo por ocasião da viagem complementam, igualmente, o *Diário de bordo*, oferecendo ao leitor o entendimento do contexto da época.

Como “formadora de sensibilidades”, a História levou naturalmente Rubens Ricupero a incorporar ao seu livro importantes e mais recentes reflexões, que colocam na perspectiva de hoje o significado da viagem e da obra de Tancredo.

José Serra – que colaborou nos preparativos do que seria a presidência Tancredo coordenando e integrando a COPAG (Comissão do Plano de Ação do Governo) – trata da Nova República e daqueles que por ela foram responsáveis. Esclarece por que “a grandeza do instante fundador não se esgota naquele momento da partida, mas continua a fazer diferença no futuro”. Assim, com clareza e percuciência, mostra o acervo de realizações políticas e econômicas logrado pelo nosso país desde a redemocratização e como configuram uma etapa altamente positiva do desenvolvimento histórico brasileiro, do qual somos todos beneficiários.

Sérgio Danese relata o que foi a sua experiência da participação, como jovem diplomata, da equipe de assessoramento do presidente-eleito, um provável ponto de partida do seu importante livro de 1999 sobre *Diplomacia Presidencial* e da sua subsequente atuação como redator de discursos, e expõe em outro texto um apanhado histórico das viagens internacionais dos presidentes eleitos, dentro do qual se insere a de Tancredo com as suas peculiaridades.

A Apresentação e a Introdução de Rubens Ricupero que contextualizam o livro e explicam a sua perspectiva organizadora são, antes de mais nada, decorrência da sua maneira de ser e pensar, a expressão do papel da história como formadora de sensibilidade. Lida com o imprevisto, lembrando que ao empenho dos integrantes da sua comitiva para que se poupasse, na viagem, de esforço adicional respondia Tancredo: “para descansar, teremos toda a eternidade”. Foi, assim, sábio, na plena dedicação à sua viagem, pois viveu com plenitude o seu único momento presidencial



e enfrentou, sem o saber, o inesperado da morte, ao dar ao seu legado político o toque da sua dimensão internacional.

Nas motivações da viagem, explica Rubens Ricupero como ela tinha no plano interno de uma transição para a democracia em andamento um objetivo: obter um reconhecimento internacional, voltado para conter o inesperado de resistências e surpresas de última hora de um regime autoritário-militar enfraquecido, mas ainda com vida. Traça um paralelo com a viagem de Juscelino Kubitschek como presidente eleito que, além de buscar o respaldo internacional para a sua proposta de desenvolvimento, nela viu um meio de contornar as resistências internas à sua posse. Aliás, foi a precária documentação da viagem de JK, na qual se buscou um precedente, que inspirou Rubens Ricupero a redigir o seu *Diário de bordo*.

Na explicação de por que Tancredo, como outros homens públicos brasileiros, estava menos familiarizado com os grandes problemas da política externa, há um instigante paralelo reflexivo com as grandes figuras do Império. Porque os problemas de fronteiras ainda não estavam resolvidos e a consolidação do estado-nacional era uma obra em andamento, estas desempenharam atividades diplomáticas e tinham pleno domínio da política externa. Foi o barão do Rio Branco, sobre quem Rubens Ricupero escreveu com grande argúcia, que, na República, ao dirimir as relevantes divergências de fronteiras, abriu espaço para a tendência brasileira a considerar “a diplomacia como disciplina mais técnica que política, periférica em relação aos problemas cruciais e moeda de pouco ganho para a composição dos ministérios”.

Esta percepção da dimensão técnica da atividade diplomática foi forte no período do regime militar e explica a escolha, naquele período, de experimentados diplomatas para a chefia do Itamaraty. Naturalmente, a política externa, no período, levou em conta dados

da política interna, cabendo lembrar que, a partir da presidência Geisel, com o “pragmatismo responsável” de Azeredo da Silveira – que tinha afinidades com a política externa independente de Jânio e Jango – foi um componente de aproximação com as oposições e, como tal, um elemento de encaminhamento do processo de redemocratização. Daí um elemento de consenso em torno da política externa como política de estado afirmado por Tancredo, como candidato à presidência em novembro de 1984, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, conforme lembrado por Rubens Ricupero.

Este é um dado, observo eu, que explica como o Itamaraty do chanceler Saraiva Guerreiro não criou obstáculos para a assessoria diplomática que, a título pessoal, Rubens Ricupero, como diplomata de carreira e a convite de Francisco Dornelles, foi dando a Tancredo ainda candidato. Da mesma forma, o Itamaraty facilitou a presença do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima na viagem, na qual atuou, na prática, como um chanceler *pro tempore* do presidente eleito, tendo se saído muito bem deste desafio como registra Rubens Ricupero. Neste sentido, o relato de Rubens Ricupero é uma análise do antecedente, que foi se consolidando na Nova República, do papel do Itamaraty na transição democrática das sucessões presidenciais no campo da política externa.

Rubens Ricupero também elabora como a transição interna brasileira estava coincidindo com os sinais de mudança do sistema internacional. Aponta como a eleição de Tancredo coincidiu com a reeleição de Ronald Reagan e com o início do predomínio da “revolução neoconservadora que redefiniu a agenda econômica em favor do predomínio absoluto dos mercados”. Menciona como a posse de Tancredo também teria coincidido com a morte do líder soviético Constantin Chernenko e a nomeação de Gorbachev “destinado a inaugurar políticas que conduziriam oportunamente

ao fim da União Soviética e da Guerra Fria”. Observa que nos preparativos e na própria viagem era vaga a percepção do que estava para acontecer, mas clara a intuição de que a história estava se pondo de novo em marcha para alterar a dinâmica de funcionamento do sistema internacional.

Conclui a sua introdução fazendo um balanço do desdobramento, no tempo, dos encontros e desencontros das quatro vertentes da viagem. Em relação à Santa Sé e à Igreja Católica mostra como a viagem de Tancredo renunciou o papel, no Brasil redemocratizado, da ação da Igreja no apoio aos movimentos sociais por obra da influência da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Base. Em relação à Europa, indica que o seu papel mais afirmativo em relação ao Brasil e ao Cone Sul tem as suas limitações dadas por outras prioridades. Entre elas, a do próprio alargamento da integração europeia, a relevância dos países das margens do Mediterrâneo e do Oriente Próximo e o relacionamento privilegiado com as ex-colônias – os países ACP. Em relação aos EUA, registra como é ilusório o modelo das “relações especiais” e detecta, no choque de Tancredo em relação à falta de efetivo apoio no trato da dívida externa, um exemplo a se ter em mente. Conclui que foi sob os auspícios promissores da passagem de Tancredo por Buenos Aires que teve início o novo patamar de entendimento com a Argentina, que seus sucessores levaram adiante, construindo o novo arcabouço do paradigma da diplomacia brasileira na América Latina, que veio a caracterizar a Nova República.

Em síntese e concluindo: *Diário de bordo* é uma contribuição para o entendimento de Tancredo Neves, um dos relevantes personagens da vida política brasileira do século XX; um inovador capítulo da história diplomática do nosso país no contexto da redemocratização no qual, na sua especificidade, mesclam-se

dados internos e cenários externos, e mais um adensado aporte bibliográfico de Rubens Ricupero, esclarecedor, como sempre, dos grandes temas da inserção internacional do Brasil.

## **17. GELSON FONSECA: A *DIPLOMACIA MULTILATERAL DO BRASIL* (2015)<sup>1</sup>**

### **I**

A importância e o significado do relacionamento Diplomacia-Academia tem sido uma preocupação constante e um tema recorrente do percurso de Gelson Fonseca Jr. A sua tese de 1981 apresentada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco foi a primeira versão sistematizada do seu empenho no trato da matéria. Publicada em 2011 pela Fundação Alexandre de Gusmão, tem como título *Diplomacia e Academia*, e como subtítulo: *um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Nela, Gelson analisa os estudos sobre a política externa brasileira produzidos no mundo acadêmico neste período, esclarecendo o que traziam para o entendimento da inserção internacional do país. Realça, deste modo, como pode ser fecunda a interação entre a reflexão acadêmica e o fazer diplomático. Ao mesmo tempo a tese antecipa, como destacou Rubens Ricupero no prefácio, porque os caminhos da redemocratização estavam a

---

1 Prefácio ao livro de FONSECA JR., Gelson. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil (1989-2010)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015.

exigir do Itamaraty ir além do seu território próprio e encetar um diálogo com o mundo universitário. Um diálogo respeitador da liberdade acadêmica e que levava em conta que os universitários tenderiam mais facilmente a privilegiar uma visão de conjunto da política externa, não circunscrita à defesa de interesses setoriais e, por isso mesmo, mais apropriada para uma interação baseada na reciprocidade de interesses intelectuais compartilhados. Nesta moldura, o diálogo contribuiria não apenas para a mediação entre a diplomacia e a sociedade civil, mas enriqueceria e alargaria, numa dialética de mútua complementaridade, tanto o conhecimento de estudiosos de relações internacionais quanto o dos responsáveis pela condução da política externa do país.

Na importância atribuída por Gelson a este diálogo está subjacente o tema da relação entre a teoria e a prática. Kant, na leitura de Hannah Arendt, entende que o que mediatiza e provê a transição da teoria à prática é o juízo. No caso da reflexão de Gelson, o juízo com o qual se ocupa e se preocupa é o juízo diplomático e como este se aprimora quando o pensamento teórico se beneficia da experiência, combinando ao mesmo tempo a perspectiva “interna” do fazer diplomático e a perspectiva “externa” do pensamento acadêmico.

A obra de Gelson é um *work in progress* em torno deste tema recorrente. O primeiro grande marco intelectual da sua dedicação ao tema é o livro de 1998, *A Legitimidade e outras questões internacionais – Poder e Ética entre as Nações*. A este se seguiu o de 2008, *O Interesse e a Regra – Ensaio sobre o Multilateralismo*, que aprofunda o anterior, levando em conta o adicional de sua experiência concreta como embaixador do Brasil na ONU.

Já escrevi sobre estes dois livros e não é o caso de deter-me sobre o que disse a respeito da originalidade das suas contribuições. Cabe, no entanto, reiterar que, na minha opinião, Gelson ocupa

um lugar destacadíssimo no rol dos *scholars* brasileiros das relações internacionais. Articula, de maneira única, com engenho e qualificada competência, a perspectiva do nosso país sobre o funcionamento da “máquina do mundo”, com o lastro do pleno conhecimento e gosto pela teoria e não menor domínio do fazer diplomático. A leitura de Gelson, como diria Camões: “esclarece o entendimento/Que experiências fazem repousado” (Lusíadas, VII, 99).

É o que também ocorre com a mesma aptidão neste livro.

Na sua origem, o livro, com correções e acréscimos, é a tese de doutorado de Gelson, apresentada no âmbito do Programa de Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciência Econômica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e defendida com maestria em 2014 perante Banca Examinadora que tive a satisfação de integrar. Numa visada mais ampla, a tese, ora transformada em livro, não deixa de ser também um reconhecimento da Universidade brasileira do muito que a Academia deve ao diálogo com a Diplomacia que Gelson contribuiu de maneira significativa para instaurar em nosso país desde a década de 1980. É uma expressão da reciprocidade, tema muito discutido neste terceiro grande marco intelectual da trajetória de Gelson. Com efeito, a palavra reciprocidade vem do latim – *reciprocitas*, *reciprocitatis*, da família do verbo *reciprocare*, fazer ir e vir, *in motu reciprocando*, que, por sua vez, contém as partículas *re* e *pro*. Estas, em conjunto, comportam o entendimento de uma situação, com um fluxo alternado, que registra na sua movimentação a ideia de troca, correlação entre duas coisas, interdependência e colaboração – no caso em tela, entre a Academia e a Diplomacia.

## II

A indagação a que este novo livro procura dar resposta é precisa e está voltada para analisar por que a política externa brasileira atribui grande e crescente importância ao multilateralismo na condução da ação diplomática do país. Gelson pontua desde o início da sua reflexão, e aí levando em conta o ângulo interno de trabalho do Itamaraty, que a agenda dos relacionamentos bilaterais do Brasil, na substância e no correr dos anos, não foi um fator de constrangimento da construção da agenda multilateral do país. A única exceção de monta foi o contencioso das águas com a Argentina na década de 1970, que foi subseqüentemente equacionado bilateralmente. A ela cabe agregar, como ele fez, posições defensivas, na época do regime militar, no campo dos direitos humanos e do meio ambiente. Esta faceta da realidade da política externa brasileira conferiu um singular espaço de liberdade na construção da agenda multilateral brasileira, que contrasta com problemas e desafios diplomáticos de muitos outros países, grandes, médios e pequenos.

Na elaboração do livro, a primeira parte é dedicada às teorias do multilateralismo. Gelson destaca as origens utópicas do multilateralismo, que é a aspiração de viver em paz, para a qual a razão contribui ao fazer a crítica da “naturalidade da guerra”. Gelson explora, levando em conta a conhecida interação entre “idealismo” e “realismo”, como, na busca dos caminhos da “paz perpétua”, o ingrediente utópico originário, inerente ao multilateralismo, foi se adaptando às circunstâncias políticas.

Na sua análise estão presentes as “lições dos clássicos”, como Crucé, o abade de Saint Pierre e Rousseau, e como existe na sociedade internacional sustentação sociológica para a oferta utópica que o multilateralismo contém. Gelson aponta que o multilateralismo enseja, no campo das relações internacionais,



uma mudança de comportamento que requer levar em conta, na atuação diplomática, as razões do Outro, que contribui para conter o solipsismo unilateralista. Isto vem propiciando “regras do jogo” que tornam previsível não o resultado, mas o processo multilateral. Trata-se, assim, como diria Luhmann, de uma legitimação pelo procedimento que, por sua vez, faz do multilateralismo parte obrigatória da constelação da legitimidade internacional. Deste modo, Gelson retoma sua prévia e importante reflexão sobre legitimidade, para indicar que um dos núcleos do trabalho da ONU é a articulação da legitimidade internacional. Trata-se de um núcleo de trabalho com estas características porque a ONU é uma organização de vocação universal, criada pelos Estados, configuradora da existência, para recorrer a Bobbio, de um *tertius inter partes*. Um *Tertius* institucionalmente inserido numa sociedade planetária que retém um forte componente de interação entre os Estados, na dinâmica de funcionamento da “máquina do mundo”.

A reflexão acadêmica sobre o multilateralismo é muito ampla, como frisa Gelson. Na abrangente bibliografia sobre a matéria, Gelson dá realce à obra de John Ruggie, autor que também instigou muito da sua reflexão em seu livro anterior, *O Interesse e a Regra*. Na obra de Ruggie identifica uma das mais interessantes tentativas de mostrar a lógica do multilateralismo contemporâneo. Aponta que ela oferece um roteiro de entendimento por meio da análise de seus princípios que não se confundem com as especificidades próprias das distintas instituições multilaterais. Um dos mais fecundos princípios sugeridos por Ruggie, realçado por Gelson, é o da *reciprocidade difusa*. Esta, no fluxo alternado da interação interestatal, explica a dinâmica multilateral que se projeta no tempo no trato dos problemas estruturais de uma convivência internacional que tem como horizonte o valor da paz. É neste contexto que, para todos os Estados, o primeiro significado da

aposta no multilateral é o da preservação do seu tabuleiro. Sem ele não existe espaço para o importante potencial de articulação diplomática, necessária para lidar com os desafios da sociedade internacional contemporânea permeada pela interdependência. Se isto é válido, em geral é ainda mais relevante para os países que, como o Brasil, não têm “excedentes de poder”. Daí uma primeira explicação que a teoria oferece para o juízo diplomático da importância atribuída pela política externa brasileira ao multilateralismo.

### III

Gelson, como experimentado diplomata, conhece a importância que as chancelarias atribuem aos antecedentes históricos que provêm da prática da conduta da política externa dos Estados. No caso do Brasil, estes antecedentes permitem articular o argumento da coerência no tempo da política externa brasileira. Esta coerência, como explicitou San Tiago Dantas no seu momento, confere um válido componente de continuidade à diplomacia brasileira, assegurador da credibilidade internacional. Aponta igualmente para a existência de uma *vis directiva* que explica as modalidades dos ajustes e adaptações que as mudanças internas e as transformações de ordem mundial foram exigindo do Itamaraty no trato da inserção internacional do país. Do repertório destes antecedentes a chancelaria brasileira é um fiel depositário, e deste repertório valeu-se Gelson, na segunda parte do seu livro, para expor o alcance dos momentos fundadores da diplomacia multilateral brasileira.

Esta segunda parte do livro de Gelson é uma modelar análise da história diplomática por meio da qual, como estudioso das relações internacionais, elucida como a experiência do passado contribui para entender a aceitação pelo Brasil contemporâneo da relevância do multilateralismo.

Foi o Brasil republicano que deu início à atuação diplomática multilateral do país, inaugurada com a participação na Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington em 1889. Esta lançou o embrião do que hoje é a Organização dos Estados Americanos. A Conferência, fruto da iniciativa de um Estados Unidos que dava início a sua crescente projeção internacional, é um marco de um processo de construção de um regionalismo multilateral.

O Brasil do barão do Rio Branco testou a navegação neste regionalismo multilateral, levando em conta a natureza das nossas relações com os Estados Unidos e com os países vizinhos. Identificou no “novo” deste regionalismo multilateral uma instância de cooperação e debate, que oferecia oportunidades, mas também riscos. Foram marcos desta experiência e de seus riscos e oportunidades a Segunda Conferência Internacional Pan Americana sediada no Rio de Janeiro em 1906 e a quarta, realizada em Buenos Aires em 1910.

A aceitação do pan-americanismo por Rio Branco foi um reforço para a “aliança não escrita” bilateral que promoveu com os Estados Unidos. Partiu do pressuposto que um país como o nosso tinha confiança suficiente para se aproximar dos EUA à luz dos seus interesses, sem receio de “sofrer”, também em função de sua especificidade geográfica, com a vontade imperial norte-americana. A isto cabe acrescentar que Rio Branco, como avalia Gelson, “teria observado que o multilateralismo cria situações novas nas relações entre os Estados e se não modifica, qualifica as equações do jogo realista do poder”, inclusive porque o pan-americanismo introduziu “uma medida de igualdade formal entre os países americanos” e iria propiciar um aprendizado coletivo no trato com os EUA.

Este é um dado do seu empenho que, afinal, não foi bem-sucedido, de controlar multilateralmente o unilateralismo da “doutrina Monroe”, no âmbito do pan-americanismo, cabendo destacar, na análise de Gelson, a qualificada discussão das diferenças entre monroísmo e pan-americanismo.

Na avaliação das posições diplomáticas do país nos primórdios do pan-americanismo, Gelson realça com muita pertinência o seu equilíbrio, proveniente da singularidade brasileira na região. Daí não ter havido nem alinhamento automático com os Estados Unidos nem tampouco com os latino-americanos. Este equilíbrio e a sua gestão foi fruto de um juízo diplomático lastreado numa avaliação realista de como tratar as simetrias e assimetrias do poder na região. Levava em conta que o Brasil, em função da especificidade de sua inserção internacional e do contexto de sua vizinhança, na sua convivência pan-americana “não poderia *perder* na relação com os vizinhos ao se aproximar dos EUA”.

A confiança no peso do Brasil, que caracterizou a gestão de Rio Branco, traduziu-se no plano multilateral mais amplo na participação do país na Segunda Conferência da Paz da Haia de 1907. Na Haia, o Brasil, com a atuação de Rui Barbosa, baseada em uma fecunda interação com Rio Branco, foi definindo princípios importantes da sua atitude multilateralista. Entre elas, a promoção da igualdade no tratamento de todos os Estados, a disposição da reforma de ordem internacional que passava pela discussão de “como decidir sobre quem decide”, e a aspiração de atuar no concerto das Nações com a força de suas razões e a ascendência do seu Direito.

A tarefa de ir delineando o lugar do Brasil no mundo, naquele momento, não era fácil e Rui, na sua avaliação do que significava o desafio de representar o Brasil na Haia, observou que ele exigia uma voz própria, afirmada com dignidade e distante tanto daqueles

“que imperavam na majestade da sua grandeza” quanto dos “que se encolhiam no receio da sua pequenez”. Esta voz própria, de natureza e tonalidade intermédia, afirmava Rui, cabia ao Brasil, como “a grande República da América do Sul”.

O empenho no reconhecimento de uma voz própria ajustada à especificidade do Brasil norteou a diplomacia das posições brasileiras nas discussões do Tratado da Paz de Versalhes e na criação da Liga das Nações. Basicamente o que o país afirmou é que, além dos seus “interesses específicos” tinha “interesses gerais” no funcionamento do sistema internacional, e que a discussão destes “interesses gerais” não eram uma atribuição exclusiva das grandes potências na tradição do Concerto Europeu. Na visão brasileira, lidar com estes “interesses gerais” no multilateralismo de alcance geral que estava sendo criado era importante para resguardar a singularidade de seus interesses específicos. Este foi o juízo diplomático identificador da gênese da importância que o Brasil passou a atribuir ao multilateralismo.

Gelson examina a história deste empenhado processo do reconhecimento da voz brasileira para o qual o tabuleiro diplomático do multilateralismo passou a oferecer um espaço de oportunidades, apontando certas constantes de conduta. Entre elas, a aceitação do multilateralismo como parte da ação diplomática do país; o entendimento de que normas e padrões de comportamento gerados multilateralmente deveriam ser regidos pelo Direito e lastreados, no seu processo de criação, na ideia da igualdade soberana dos estados; o *soft power* de uma disposição mediadora, que resultava da escala continental do país e da singularidade de suas múltiplas identidades ao longo da história que permitiria ao país jogar diversos papéis no processo multilateral; a aspiração da participação influente nas negociações internacionais que, no caso da Liga das Nações, encontrou um limite no insucesso na obtenção

de um assento permanente no seu Conselho. É a partir deste pano de fundo, de uma sólida análise da história diplomática que Gelson vai, na terceira parte do seu livro, examinar a conduta diplomática brasileira na criação da ONU na Conferência de São Francisco e a evolução das posições brasileiras na ONU.

#### IV

O Brasil compareceu à Conferência de São Francisco com maior densidade do que teve na Conferência de Paz de Paris, porque contribuiu para o esforço de guerra e também porque o país, em 1945, tinha alcançado, quando comparado com o período dos momentos fundadores da diplomacia multilateral, um patamar mais acentuado de desenvolvimento. Da contribuição brasileira ao esforço de guerra e do que isto significou para os EUA surgiu, como lembra Gelson, a hipótese informal levantada por Roosevelt e Cordell Hull de que o país poderia ser “o sexto membro permanente” do Conselho de Segurança. A hipótese encontrou resistência da União Soviética e da Grã-Bretanha e foi abandonada pelos norte-americanos e as gestões brasileiras foram discretas e infrutíferas, o que é compreensível à luz dos dados do poder da época. Isto não impediu que, ao longo da Conferência, no contexto de uma clivagem política entre os Cinco Grandes e o “resto” aflorasse, ainda que modestamente, “a pretensão brasileira de desempenhar um papel mais ativo na ordem que se inaugurava”.

No jogo diplomático em São Francisco, as aspirações do Brasil traduziram-se numa convergência com outros países médios, como a Austrália e o Canadá e com os latino-americanos, que previamente tinham unificado posições na Conferência Interamericana de Chapultepec sobre os problemas de paz e de guerra. Da Conferência de Chapultepec resultou a defesa do papel do regionalismo na arquitetura da ordem mundial, que acabou consagrada no art. 51 da Carta da ONU. A defesa do regionalismo, aponta Gelson, é uma

expressão de “seguro” representado pela experiência do sistema interamericano, numa navegação multilateral testada desde Rio Branco. Também desta navegação proveio a defesa pelo Brasil do princípio da não intervenção, adotada em 1936 na Conferência Pan-Americana de Havana, que ecoava a preocupação em conter o unilateralismo da doutrina Monroe.

Em São Francisco, o Brasil defendeu o reforço das competências da Assembleia Geral, objetivando amainar a amplitude do papel do Conselho de Segurança e, por via de consequência, dos seus cinco membros permanentes. Também, em sintonia com os latino-americanos, propugnou pela inserção de normas voltadas para o desenvolvimento econômico e social e para a promoção dos direitos humanos.

Em síntese, em São Francisco, o Brasil dedicou-se a ampliar, na Carta da ONU, a criação de um espaço em que o país pudesse influir nos destinos da Organização a partir de um juízo diplomático. Este, na linha dos momentos fundadores, provinha da convicção “de que o multilateralismo acrescenta alternativas à lógica realista do jogo internacional e de que a possibilidade de uma presença ativa e significativa do Brasil, nos temas maiores da ordem internacional, passava pela ampliação e reforço dos mecanismos da decisão das Nações Unidas”. Em outras palavras, a voz do Brasil e a articulação da sua perspectiva sobre os “interesses gerais” relacionados à dinâmica do funcionamento da ordem mundial tinha, como condição diplomática do seu exercício, o tabuleiro multilateral que estava sendo criado com a ONU.

## V

É a partir do pano de fundo deste juízo diplomático, do qual provém a perspectiva organizadora da visão brasileira sobre o multilateralismo que Gelson, nesta terceira e conclusiva parte do

seu livro, vai analisar os seus desdobramentos. Procede, assim, a um levantamento e uma avaliação das posições do país na ONU em distintos períodos históricos, apontando constantes e indicando mudanças. O seu objetivo é revelar a lógica diplomática da evolução da atitude multilateral brasileira em alguns temas políticos da agenda da ONU, detectando, *inter alia*, matizes em certos temas recorrentes e como se correlacionam com condicionantes internos e externos da condução da política externa brasileira.

Na macroperiodicidade proposta por Gelson, os anos de 1947 a 1960, que foram regidos pela plena vigência da “constituição material” inerente à bipolaridade Leste-Oeste, a nota preponderante foi um alinhamento, na agenda política do Brasil, à Aliança Ocidental. Este alinhamento, inclusive na agenda política, teve matizes, fruto da singularidade brasileira. Teve, igualmente, a especificidade de caracterizar-se por uma perspectiva própria no trato das relações econômicas internacionais que veio a ser duradoura no tempo.

As diferenças no trato da agenda política e da agenda econômica são perceptíveis nas posturas diplomáticas, documentadas no admirável livro organizado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* – que, na sua terceira edição, cobre o período 1946-2011 – do qual Gelson soube valer-se com muita competência. Com efeito, contrastam, na sua tonalidade, com as posições documentadas no recente *A Palavra do Brasil no Sistema Multilateral de Comércio – 1946-1964* organizado por Rogerio de Souza Farias, que soube garimpar, numa pesquisa de alta qualidade, a palavra do Brasil neste campo, presente numa pluralidade de instâncias multilaterais, e não apenas na Assembleia Geral da ONU.

No período 1947-1960, em matéria de diferenciação no trato da agenda política e econômica, cabe lembrar as posições



do Brasil nas negociações da Carta de Havana que deram ênfase às dessemelhanças entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos e no empenho brasileiro na criação da CEPAL. Muito interessante é o pertinente destaque dado por Gelson ao discurso da Assembleia Geral de 1952 pronunciado pelo chanceler João Neves da Fontoura. Este, não obstante a importância que atribuía na agenda política à relação com os EUA, inseriu com contundência na agenda econômica o tema de países em desenvolvimento, articulando o desafio da estratificação mundial que estava a exigir um encaminhamento por meio de uma atuação da comunidade internacional.

Gelson observa que com o processo de descolonização verifica-se uma mudança na dinâmica do jogo multilateral na ONU. Esta mudança é fruto da inserção, no tabuleiro diplomático, da polaridade Norte-Sul nas brechas da polaridade Leste-Oeste. O período de 1960-1964, que é o da política externa independente – sobre a qual Gelson escreveu densas análises em outros trabalhos – articula, neste novo contexto, uma universalização das relações internacionais do país, numa virada diplomática que se fez “em parte com base no acervo constituído dos anos anteriores”. Merece destaque o papel do Brasil na criação da UNCTAD e a articulação diplomática que levou à criação do Grupo dos 77 na ONU, expressão da polaridade Norte-Sul no plano econômico na dinâmica do jogo multilateral. Interessante também, como expressão da singularidade brasileira, registrar que no plano político o Brasil foi, desde o início e continua sendo, apenas um observador do Movimento dos Não Alinhados: “estamos próximos aos países em desenvolvimento e mesmo de teses das não alinhadas, mas não somos neutros”.

Gelson aponta com perspicácia que a discussão do desarmamento, que encontrou guarida na participação brasileira do

Comitê de Desarmamento em Genebra foi a porta de entrada para a presença brasileira em temas globais de segurança. Tratava-se, como registra, de “uma porta de entrada confortável, porque tínhamos *record* impecável no tema”, o que dava legitimidade aos argumentos diplomáticos do país no trato da matéria.

Gelson conclui a sua análise deste período indicando que o projeto de Política Externa Independente foi retomado no regime militar, com características próprias, no “pragmatismo responsável” do governo Geisel expressando, assim, uma das constantes da diplomacia brasileira, voltada para afirmar o lugar do Brasil no mundo. Também sublinha que Araújo Castro, chanceler de Jango e depois já no regime militar, embaixador na ONU – e que foi no seu entender quem deu “a mais abrangente consistência conceitual à política externa independente” – contribuiu no seu período na ONU para a qualificada formulação das posições multilaterais do Brasil e que estas estavam em sintonia com aspirações de dar voz à visão brasileira sobre o funcionamento do mundo.

Os anos 1964-1985, na macroperiodicidade proposta por Gelson, são os dos governos militares. O período autoritário com cinco distintos presidentes não é, como sublinha Gelson, uniforme em política externa e muito menos nas posições multilaterais. Há uma retomada de alinhamento com os EUA entre 1964-1968, como sempre com matizes provenientes da singularidade. Subsequentemente, no abrangente campo multilateral da ONU, a princípio com timidez e depois com desenvoltura, verificam-se significativas e próprias posturas multilaterais, tanto na agenda política quanto na econômica.

Cabe destacar, na agenda econômica, a continuidade do apoio à UNCTAD e a participação ativa no Grupo dos 77; e na agenda de segurança a recusa do modelo oligárquico do Tratado de Não Proliferação Nuclear. Numa matéria nova cabe realçar a

ativa presença nas negociações das normas do Direito do Mar, e o seu significado na delimitação das fronteiras marítimas do país – um claro exemplo da interação entre “interesses específicos” e as normas de “interesses gerais”. Merece, igualmente, registro: o apoio ao andamento do processo de descolonização, facilitado pelo término do peso da hipoteca portuguesa e, por via de consequência, a maior aproximação nas questões coloniais com os países africanos e árabes; a intensificação do relacionamento bilateral e multilateral com os países árabes, um desdobramento da crise energética no contexto da qual se situa o polêmico respaldo à declaração identificando sionismo e racismo; o endosso da política contra o *apartheid* na África do Sul; o apoio à participação da República Popular da China na ONU; a adesão ao Tratado da Antártica. Em síntese, o tabuleiro diplomático da ONU também no período do regime militar ofereceu um espaço para articulação da voz do Brasil no sistema internacional, em sintonia com o juízo diplomático fundacional sobre a relevância do multilateralismo para o país. Isto, cabe ressaltar, independentemente da maior ou menor concordância que se possa ter com tais ou quais posições multilaterais assumidas na condução da política externa, que foi defensiva, como mencionado em matéria de direitos humanos e de meio ambiente.

É importante registrar, como destacava o chanceler Saraiva Guerreiro que conduziu o Itamaraty no governo Figueiredo, que havia um paralelismo entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa de democratização das relações internacionais. Antecipou, desta maneira, os ventos da mudança e contribuiu para que a subsequente política externa da democracia brasileira trouxesse, sem traumas, mudanças. Estas se fizeram, como observa Gelson, sem cortes dramáticos, registrando que não foi isto que ocorreu quando da passagem da Monarquia para a República. Com efeito, a instauração da República em 1889

sublinhou o dado geográfico e identitário da inserção do Brasil na América e promoveu, como mostrou Clodoaldo Bueno, uma “americanização” das relações externas do país, empenhando-se assim, em diferenciar-se da diplomacia do Brasil Império.

O último macroperíodo analisado por Gelson, abrange o período 1985-2010 e examina a interação entre o interno da democratização e o externo das transformações internacionais que, com a queda do muro de Berlim, levou ao fim da Guerra Fria e da sua lógica diplomática de polaridades definidas. O “interno” da democracia e o “externo” das transformações internacionais refletiram-se nas tendências das posições multilaterais que Gelson se dedica a examinar.

A democracia não uniformizou a política externa brasileira e as variações entre as diplomacias dos governos Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula são significativas como Gelson pontua e analisa no seu livro. Destaca, no entanto, que, em matéria de princípios, amoldam-se com distintas ênfases aos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, consagrados de maneira inovadora no constitucionalismo brasileiro, no art. 4º da Constituição de 1988. Sem dúvida a democracia trouxe, como objetivo diplomático, “recuperar a projeção internacional do Brasil como Estado de Direito” na formulação de Seixas Corrêa, pertinentemente citado por Gelson. Isto propiciou uma ação *lato sensu* no campo dos valores, que resultou numa política internacional de direitos humanos iniciada no governo Sarney, que deu consistência diplomática, no plano multilateral, no governo Itamar a uma bem-sucedida mediação entre distintas posições na Conferência de Viena da ONU de 1993 sobre Direitos Humanos. Esta ação mediadora teve como notável antecedente, no plano multilateral, a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, sediada no Rio de Janeiro, no governo

Collor, que estava em sintonia, na sua articulação de posições diplomáticas, com a agenda da opinião pública de um Brasil democrático.

A democracia no Brasil e na Argentina trouxe uma convergência que ensejou a criação da ABACC – a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Isto abriu espaço para tornar efetivo o Tratado de Tlatelolco sobre a desnuclearização militar da América Latina e em seguida a adesão, em 1997, ao Tratado de Não Proliferação Nuclear. A adesão ao TNP não significou o abandono da preocupação brasileira em obter avanços no desarmamento nuclear dos países nuclearizados através da coalizão diplomática, criada em 1998, da nova Agenda.

O desafio diplomático do período 1985-2010 no plano multilateral foi, como observa Gelson, o de como utilizar o capital político que a democratização e subsequentemente a estabilidade econômica e a atenuação das desigualdades sociais propiciavam para explorar as possibilidades da projeção internacional do Brasil na ONU. Sem dúvida, este capital político ampliou o *locus standi* do país no tabuleiro diplomático. Explica a persistência do pleito brasileiro na obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança que começou a se articular diplomaticamente no início do período e que se caracterizou ao longo do tempo por maior ou menor ativismo, em função de distintos juízos de avaliação sobre a condução desta reivindicação, que continua na pauta, apesar das resistências que resultam das diferenças entre o argumento diplomático e as realidades do poder. O ampliado *locus standi* do Brasil explica, na área da segurança e da paz, a desenvoltura com a qual o país atuou nos períodos em que foi membro não permanente do Conselho de Segurança (1991-1992, 1999-2000, 2004-2005, 2010-2011). Esclarece também o significado de uma mais ativa participação nas operações de paz da ONU, que tinha o antecedente

da presença brasileira, de 1956 a 1967, na Força de Emergência da ONU que fiscalizou, no Oriente Médio, o cessar fogo subsequente à crise da intervenção militar de 1956, conduzida pela Grã-Bretanha e a França, com o apoio de Israel, gerada pela nacionalização do Canal de Suez pelo presidente Nasser do Egito.

Os construtivos desdobramentos no plano interno, da afirmação da democracia, da estabilidade econômica e dos processos de inclusão social foram adensando o *locus standi* do Brasil no plano multilateral. Deste adensamento tanto o presidente Fernando Henrique Cardoso quanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva se valeram, na condução da política externa, para afirmar a voz do Brasil e o papel do país no trato dos desafios e defeitos da governança mundial.

Existem, como é sabido, diferenças entre a diplomacia do presidente Fernando Henrique e de Lula e da maneira de atuar dos seus respectivos chanceleres, como já tive a oportunidade de sublinhar em inúmeras oportunidades. Desse tema controvertido Gelson se ocupa com serenidade na sua cuidadosa análise das posições brasileiras, ponderando que, no plano estritamente multilateral, existem “tanto continuidades quanto diferenças”. Continuidades e diferenças são explicáveis, em função da estratégia das personalidades dos dois presidentes – cabendo lembrar que no presidencialismo brasileiro é o presidente que define os rumos da política externa –; das distintas conjunturas internas e do alcance das relevantes transformações e mudanças na ordem mundial no período de 1995 a 2010.

Gelson, à luz das suas análises, arremata a terceira parte do seu livro confirmando o juízo diplomático que embasa, desde os seus momentos fundacionais, a importância que o Brasil atribui ao multilateralismo: “Para o objetivo de participar e influenciar nos assuntos centrais da ordem internacional, o único caminho é o

diplomático, para o qual se abre, quase exclusivamente, o universo multilateral”.

Avalia, com objetividade e equilíbrio, nem subestimando nem superestimando, o que tem estado ao alcance do Brasil no plano multilateral. Aponta que em temas universais como comércio e meio ambiente, o país exerce influência, tem ativos próprios que tanto sustentam válidas posições negociadoras quanto ensejam a capacidade de articular alianças. É isto que torna o Brasil parceiro indispensável no encaminhamento de soluções nestes temas. Não é o que ocorre nos assuntos de paz e segurança, em que o país tem alguma capacidade propositiva, mais na Assembleia Geral do que no Conselho de Segurança.

## VI

Como é de praxe num livro que foi uma tese universitária, Gelson apresenta no fecho suas considerações finais. Reitera, à luz das suas circunstanciadas análises, a pertinência do juízo diplomático que levou o Brasil a endossar o multilateralismo e porque a atitude multilateral é uma referência para a compreensão da política externa brasileira. Destaca que as instituições multilaterais têm a vocação de gerar regras universais, que a geração de regras é essencialmente política e que a preocupação central do Brasil foi sempre a de evitar que princípios gerais mascarem vantagens particulares. É neste sentido que o país historicamente sempre afirmou que seus “interesses específicos” estão relacionados com seus “interesses gerais” na criação e aplicação das normas de funcionamento da ordem mundial.

Gelson também pontua que a especificidade da luta pela influência no tabuleiro diplomático multilateral é uma expressão da singularidade brasileira no sistema internacional, da sua escala continental, da sua dimensão demográfica, do volume da sua

economia, da boa convivência com os vizinhos, das características da sua identidade internacional e da sua inserção geográfica na América do Sul. Esta singularidade se reflete na história da sua atitude multilateral, observável mesmo em períodos de maior alinhamento e é um componente de sua disposição mediadora que permite, em distintas conjunturas, ampliar as possibilidades de consenso no tabuleiro diplomático multilateral. Em síntese, o que este livro de Gelson comprova é a fidelidade, no correr dos tempos, do Brasil ao multilateralismo, uma fidelidade que tem consciência que o multilateralismo não é uma abstração, desvinculado da realidade, mas como tudo nas relações internacionais é criação política e serve à política.

A fidelidade ao multilateralismo é explicável à luz de outro paradigma teórico, como ponderei a Gelson por ocasião da sua defesa de tese. Refiro-me à elaboração de Albert Hirschman sobre o papel da *voz*, da *saída* e da *lealdade* na dinâmica de organizações, empresas e estados. *Voz* é um mecanismo de articulação política sobre o funcionamento de uma organização, no caso a ONU, a respeito de mudanças necessárias para assegurar a adequada continuidade do seu trabalho. *Saída* tem mais proximidade com os mecanismos de mercado. Expressa uma atitude de insatisfação com os rumos de uma organização e pressupõe a existência de alternativas para quem exerce a opção de saída. A *lealdade* a uma organização resulta de um equilíbrio entre *voz* e *saída*. É válido transpor, na lógica da multidisciplinaridade, o paradigma teórico de Hirschman para a ONU, posto que contribui para o entendimento da postura multilateralista do Brasil.

A fidelidade brasileira ao multilateralismo é uma expressão da lealdade do país à ONU. Resulta de um juízo diplomático sobre a relevância do seu tabuleiro como a condição da possibilidade de articulação, no plano mundial, da *voz* brasileira sobre a governança



do sistema internacional. Este juízo tem como lastro uma pertinente avaliação que não existem alternativas institucionais para uma *saída*, propiciadora de outro espaço, de igual abrangência, que assegure a presença da voz brasileira e da sua singularidade a respeito do funcionamento da “máquina do mundo” e de como a sua dinâmica afeta, positiva ou negativamente, o país.

Uma palavra final para explicar a extensão deste prefácio. Gelson, desde a década de 1980, quando se empenhou no diálogo entre a Academia e a Diplomacia, tornou-se um fraternal interlocutor das minhas reflexões sobre a teoria das relações internacionais e sobre os rumos da política externa. Tercio Sampaio Ferraz Jr. sugere, para diferenciar o monólogo do diálogo, uma distinção entre a *discussão contra* e a *discussão com*. A *discussão com* é a discussão, um com o outro, a fim de encontrar, num esforço comum, um entendimento compartilhável. É a *discussão com* que abre a possibilidade de diálogo e esta tem sido a característica da nossa parceria reflexiva, num empenho comum em pensar a dialética da complementaridade entre a teoria das relações internacionais e a prática da política externa. Este prefácio dá sequência a este diálogo de muitos e muitos anos com Gelson, assim como o seu livro, em várias partes, expressa a natureza deste diálogo pelas suas remissões aos meus trabalhos e as posições que articulei quando tive responsabilidades públicas pela diplomacia brasileira. Em síntese, este prefácio, além de ser uma renovada expressão de um diálogo de décadas, é também o testemunho da afetuosa amizade que nos une na aristotélica igualdade de estima recíproca.



## **17BIS. PAULO ROBERTO DE ALMEIDA: FORMAÇÃO DA DIPLOMACIA ECONÔMICA NO BRASIL (2001)<sup>1</sup>**

É difícil, senão impossível, compreender as posições assumidas pelo Brasil, nos dias de hoje, em diferentes focos regionais e multilaterais, sem um retorno ao início do século XIX, quando estavam sendo forjados os *fundamentos* de sua moderna diplomacia econômica. Como nos mostra neste livro o sociólogo e diplomata Paulo Roberto de Almeida, esse itinerário histórico é bastante rico e avançado para os padrões da época. A diplomacia econômica do Brasil contemporâneo pode ser considerada, ao mesmo tempo, a legítima herdeira e a contestadora conceitual da política econômica externa praticada no regime imperial.

Este livro examina, precisamente, a *formação* da diplomacia econômica no Brasil, desde as primeiras etapas, entre 1808 e 1822, até a emergência, mais perto do final do Império, de uma diplomacia madura e bastante segura na defesa dos interesses nacionais. Um denso capítulo conclusivo examina o desenvolvimento dessa diplomacia econômica ao longo da *era republicana*, numa síntese bastante feliz quanto aos elementos de *ruptura* e de *continuidade* de nossas *relações econômicas internacionais*.

---

1 Apresentação à obra de ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no império*. São Paulo: Senac São Paulo; Brasília: FUNAG, 2001.

Baseado em extensas pesquisas na documentação primária e nos “velhos” relatórios da antiga Secretaria dos Negócios Estrangeiros, assim como em vasta bibliografia secundária, o estudo histórico de Paulo Almeida enfoca não apenas as negociações diplomáticas em temas econômicos, mas também, de modo amplo, as relações econômicas internacionais do Brasil.

A experiência histórica aqui condensada permite avaliar o quanto determinadas orientações de política econômica externa de meados do século XIX continuam a influenciar poderosamente o pensamento e o curso das ações dos responsáveis econômicos e diplomáticos em pleno alvorecer do século XXI. Pode-se igualmente constatar como o “instrumento diplomático” brasileiro demonstrou, ao longo do tempo, sua eficácia política e o seu alto padrão de desempenho no contexto histórico de sua atuação efetiva.

Longe de resultarem de opções do presente, os problemas atuais do desenvolvimento e da inserção econômica internacional do Brasil são propriamente seculares. Um estudo minucioso da formação histórica e da atuação de sua diplomacia econômica, tal como realizado neste livro de Paulo Almeida, pode ajudar a compreender quais foram exatamente esses problemas e que soluções foram pensadas, em diferentes épocas, para seu encaminhamento.

## MEMÓRIAS



## **18. HORÁCIO LAFER (1900-1965): SUA ATUALIDADE (2015)<sup>1</sup>**

Há 50 anos, falecia Horácio Lafer. No correr dos seus 65 anos de vida, destacou-se em vários planos. No Parlamento, representando São Paulo como deputado federal e constituinte em 1934 e 1946. No Executivo, como valoroso ministro da Fazenda (1951-1953) do segundo governo Vargas e relevante chanceler (1959-1961) de JK. Na sociedade civil, como um dos líderes da industrialização do Brasil e, com Roberto Simonsen e José Ermírio de Moraes, fundador, em 1929, do CIESP. Como empresário, conferiu renovadora escala à Klabin, fundada na década de 1890 por seu pai e tios, operosos imigrantes originários da comunidade judaica da Lituânia, tendo sido, neste âmbito, um dos condutores da internalização da cadeia produtiva de celulose e de papel no país.

Como estudante da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, participou da Liga Nacionalista e de seu programa de defesa do voto secreto e da alfabetização dos operários. Nela identificou “a maior bandeira que a geração de 1910 e 1920 levantou da verdadeira política, aquela que reunia homens em torno de grandes ideais a serviço da pátria e não na ambição em busca de

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 21 de junho de 2015.

cargos”. O paraninfo de sua turma (1920) foi Rui Barbosa, que a ela dirigiu a “Oração aos Moços”. Como homem de inquietações filosóficas, foi o primeiro a discutir no Brasil, em livro de 1929, o significado de Dilthey, Simmel e Husserl, o que reverbera no seu discurso ao receber em 1951 o título de doutor *honoris causa* da USP, no qual destacou o papel da Universidade, criada em 1934, para a cultura nacional.

Ulysses Guimarães – seu companheiro no PSD – observou, quando do seu falecimento: “era um homem de inteligência política clara, precisa e realista”, “suave nos modos, no trato, mas uma personalidade forte, tenaz, inquebrantável, inflexível quando a serviço da sua causa, do seu partido, do seu Estado e do seu país”.

O estilo do seu proceder foi o do realismo trabalhado pela lógica e animado por uma vontade de atuar construtivamente sobre a realidade. Tinha uma visão do Estado e do país: a de um nacionalismo destituído de jacobinismo. Foi, como afirmou ao empossar-se na Fazenda em 1951, “um apaixonado otimista das possibilidades que farão do Brasil, a despeito das incompreensões e dificuldades, um dos maiores países do mundo”.

Assinalo, para realçar sua relevância, facetas atuais do seu legado. Na Constituinte de 1934, sustentou a importância de equilíbrio entre a produção agrícola e industrial. Reiterou, na Câmara, essa visão em 1961, ao destacar o grande valor da indústria no adensamento do sistema produtivo e no seu impacto positivo para o tecido social. Numa época de desindustrialização, sua mensagem é uma pertinente advertência.

Sobre política econômica, disse ao assumir o Ministério da Fazenda: “Estou convencido de que sem boas finanças não há ordem nem moralidade e não me canso de repetir que a anarquia orçamentária, fruto da impaciência de realizar ou da generosidade de conceder, é um castigo que cedo ou tarde corta a carne do



povo em geral despercebido das funestas consequências que o atingirão amanhã... Detesto a inflação que dá a poucos a ilusão de que enriquecem, enquanto aniquila a economia dos lares de quase todos, criando o pauperismo, o mal-estar coletivo e a insatisfação geral”. Combateu com energia a inflação e batalhou pelo equilíbrio orçamentário – na linha atual da responsabilidade fiscal.

Não descurou do desenvolvimento, e ciente de que no âmbito do Estado esse pressupõe “programa e organização” e para “evitar a improvisação, as soluções sem amanhã”, propôs o Plano Lafer para enfrentar os gargalos de infraestrutura (tema hoje da agenda do custo Brasil) e assim contribuir para a produtividade e a competitividade. Daí a importância que deu aos projetos da Comissão Mista Brasil-EUA. Aperfeiçoados pelo BNDE (que ele criou e que foi capitalizado por um adicional do imposto de renda), eles foram o lastro do Programa de Metas de JK. Concebeu sua gestão como a combinação de uma fase Campos Salles de saneamento financeiro com uma fase Rodrigues Alves de iniciativas para o desenvolvimento. Não é necessária maior elaboração para realçar, neste momento, o significado da sua mensagem.

No Itamaraty, destaco seu papel no adensamento da diplomacia econômica. Concebeu e criou a Comissão de Coordenação de Política Econômica Exterior, uma antevisão da CAMEX. Dedicou-se à expansão e diversificação do comércio exterior através do incremento das exportações e da conquista de mercados potenciais, ou seja, a promoção comercial, para usar o termo atual. Neste contexto, restabeleceu relações comerciais com a União Soviética. Identificou na integração econômica da América Latina um caminho para o desenvolvimento: daí o Tratado de Montevideu de 1960 que negociou e assinou para criar a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio. Transformou a iniciativa da Operação Pan-Americana de JK em propostas específicas de

políticas internacionais de desenvolvimento. Promoveu vigorosa política de aproximação com a Argentina, prenúncio da criação do Mercosul.

Como chanceler, realçou que “somente o império da lei e o pleno exercício da democracia no âmbito interno são capazes de assegurar para um país, o respeito dos demais”, antecipação do significado da cláusula democrática e do papel do *soft power*. Conduziu o grande evento da diplomacia pública de JK, que foi a inauguração de Brasília.

Em síntese, no cinquentenário do falecimento de Horácio Lafer acredito – ainda que tenha, inevitavelmente, como dizia o padre Antonio Vieira, misturado na tinta de escrever as cores do meu afeto – que cabe resgatar da negligência do esquecimento, um homem de visão, um servidor do Brasil e um batalhador do progresso nacional.

## 19. DIPLOMATAS CONTRA O HOLOCAUSTO (2001)<sup>1</sup>

O totalitarismo, que teve no nazismo uma de suas principais vertentes, caracterizou-se, na lição de Hannah Arendt, por ser uma forma inédita de governo e de organização da sociedade surgida no século XX. Buscou a dominação total através do uso da ideologia e do emprego do terror para promover a ubiquidade do medo, fazendo do campo de concentração o seu paradigma organizacional. O totalitarismo tem como pressuposto a descartabilidade dos seres humanos. Estes podem ser qualificados a qualquer momento, independentemente do que fazem ou aspiram, como “inimigos objetivos” e encarados como supérfluos para a sociedade. Tal pressuposto, explicitamente assumido pelo totalitarismo no poder, representa uma contestação frontal à ideia da dignidade da pessoa humana, enquanto *valor-forte* da legitimidade da ordem jurídica.

Um dos meios de que se valeu o totalitarismo para obter essa descartabilidade dos seres humanos foi o de gerar refugiados e apátridas. Estes, ao verem-se destituídos, com a perda da cidadania, dos benefícios do princípio da legalidade, não se puderam valer dos direitos humanos. Assim, por falta de um vínculo com uma ordem jurídica nacional, acabaram não encontrando lugar – qualquer

---

1 Mensagem à abertura da exposição “Visto para a vida: diplomatas que salvaram judeus”, no Centro Cultural Maria Antônia da USP, em maio de 2001.

lugar – num mundo como o do século XX, totalmente organizado e ocupado politicamente. Consequentemente, tornaram-se *de facto* e *de jure* desnecessários, porque indesejáveis *erga omnes*, e acabariam encontrando o seu destino e lugar nos campos de concentração.

Para o ser humano que perdeu seu lugar na comunidade política, sua humanidade só pode ser reconhecida e resgatada pelo acaso imprevisível da amizade, da simpatia, da generosidade ou do amor.

É esse acaso imprevisível, que é uma afirmação do melhor do coração humano, que se celebra nesta exposição. Trata-se de uma homenagem a diplomatas de várias nacionalidades que, ao concederem vistos, salvaram dos campos de concentração os judeus, transformados em *displaced people* pelo totalitarismo nazista.

Como ministro das Relações Exteriores, é com muita satisfação que vejo entre os homenageados de hoje nesta exposição o embaixador Luiz Martins de Souza Dantas, cujo papel de destaque no auxílio prestado a refugiados judeus, a fim de escaparem das perseguições nazistas, o faz merecer um justo reconhecimento.

Tampouco posso deixar de mencionar o nome do embaixador João Guimarães Rosa, cônsul do Brasil em Hamburgo à época dos eventos aqui retratados, que também ajudou a salvar judeus do destino que o regime nazista lhes havia reservado. Em entrevista concedida a Günter Lorenz, em 1965, em Gênova, Guimarães Rosa atribui sua atuação à sua própria condição de “homem de sertão”, que não pode presenciar injustiças. Segundo ele, “no sertão, num caso desses, imediatamente a gente saca o revólver”. Lá, no entanto, isso não era possível, o que o levou a idealizar um “estratagema diplomático” para lidar com a situação, medida de fato coerente com outra observação sua, na mesma entrevista, de que “o diplomata acredita que pode remediar o que os políticos arruinaram”.

A esses, assim como aos demais nomes expostos, rendo meu tributo como estudioso e defensor dos direitos humanos, como

discípulo de Hannah Arendt e como quem tem consciência de suas raízes e da imensa tragédia representada pelo holocausto.



## 20. SARAIVA GUERREIRO: UM EMPREGADO DO ITAMARATY (1992)<sup>1</sup>

Saber provém do latim, *sapere*, que originalmente queria dizer ‘ter gosto’ e por extensão adquiriu o sentido de grande conhecimento. A palavra, porque associa gosto, discernimento e sabedoria no seu campo de significados, é a que me ocorre para qualificar este livro do embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro.

Com efeito, *Lembranças de um empregado do Itamaraty* é um livro de saber com sabor. Nele o autor, tendo como foco a sua longa experiência diplomática e a sua atuação como ministro das Relações Exteriores no governo Figueiredo (1979-1985), oferece ao leitor uma decantada reflexão sobre as possibilidades e limites da inserção internacional do Brasil.

Essa reflexão caracteriza-se por uma fina e equilibrada percepção das complexidades político-econômicas do mundo em que vivemos, e baseia-se num aprofundado conhecimento de suas realidades. Esses ingredientes, que no seu conjunto foram a marca registrada do estilo diplomático do embaixador Saraiva Guerreiro como chanceler, são também a nota identificadora do seu estilo como escritor.

---

1 Apresentação ao livro de SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

*Lembranças* é um livro que se desdobra em três planos mesclados de maneira muito própria, que capta a atenção do leitor pela interação entre o concreto dos fatores que narra e as categorias que explora e desenvolve. É assim, ao mesmo tempo, uma *discussão crítica de conceitos* (Terceiro Mundo, segurança coletiva, países em desenvolvimento etc.); um relevante *depoimento histórico* sobre situações diplomáticas nas quais atuou o embaixador (como por exemplo, o do bem-sucedido encaminhamento do contencioso com a Argentina sobre Itaipu e o da fixação da posição brasileira na guerra das Malvinas etc.) e uma *reminiscência pessoal* – discreta, mas ironicamente bem humorada – de episódios que viveu e personalidades que conheceu no correr de uma carreira a serviço do Itamaraty e dos interesses do Brasil.

O resultado final é um livro extremamente bem escrito, vivo na sua sobriedade, depurado na sua reflexão, e que constitui uma contribuição da maior importância sobre as relações internacionais do nosso país.



## 21. AS LIÇÕES DAS MEMÓRIAS DE LAMPREIA (2010)<sup>1</sup>

Em 1999 Lampreia publicou *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões* (Rio de Janeiro: Lacerda Editores), uma seleção de textos elaborados em função das suas responsabilidades como chanceler de FHC. Precedeu-os todos de excelentes notas introdutórias, explicativas dos contextos das suas palavras e razões. Observou que estava no tempo da ação diplomática e, por isso, seria prematuro escrever memórias. Com efeito, no tempo da ação diplomática, as palavras de um chanceler estão direcionadas para a ação. Não são memórias. São memoriais que dão conta do ofício de orientar, definir e explicar a política externa.

Outra é a natureza do seu recém-publicado *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional* (Rio de Janeiro: Objetiva), que como toda narrativa autobiográfica é fruto de um parar para pensar, organizador do significado de um percurso existencial. A palavra, neste caso, tem outros propósitos. Insere-se no tempo da meditação sobre a experiência vivida. Elucida o modo de ser da pessoa e a sua maneira de agir perante desafios e oportunidades. No caso das memórias de Lampreia, o foco da narrativa é dado pela sua reflexão sobre a política externa brasileira, de cuja execução participou no arco do tempo dos vários

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 18 de julho de 2010.

estágios de uma carreira diplomática que culminou com os seus seis anos de chanceler do governo FHC.

As memórias de Lampreia explicitam o seu modo de ser como diplomata, cabendo destacar, entre os traços do seu agir, a nitidez dos propósitos, a segurança no encaminhamento dos assuntos e a capacidade de hierarquizar o relevante na agenda internacional. Um bom exemplo dessa capacidade é o destaque que dá, na conclusiva avaliação do cenário contemporâneo, às mudanças climáticas como a questão central do nosso tempo e à proliferação nuclear como o maior perigo da atualidade. Em síntese, Lampreia não perde o rumo, pois não confunde o acidental com o importante e não se atrapalha com os ventos do mundo que, no correr da sua vida, sopraram em muitas direções. Por isso pôde ser, na condução do Itamaraty, um destacado e qualificado colaborador de FHC.

Lampreia tem muita clareza sobre a relevância da política externa para o desenvolvimento brasileiro. Esta clareza permeia a sua narrativa. Daí o significado que atribui à diplomacia econômica e o porquê de suas importantes considerações sobre a política externa independente de Afonso Arinos e San Tiago Dantas – que marcaram o início de sua carreira – são antecedidas por observações sobre a Operação Pan-Americana de JK e de como seu chanceler, Horácio Lafer, a ela conferiu a linha de uma diplomacia operacionalmente voltada para o desenvolvimento.

São altamente interessantes as observações de Lampreia sobre o choque da alta de preço do petróleo dos anos 70, que evidenciaram vulnerabilidades energéticas do Brasil, que ele viu de perto participando de comitivas brasileiras à Líbia, ao Iraque, ao Irã e à Arábia Saudita. Novas vulnerabilidades trazidas pelos ventos do mundo ele as viveu como chanceler em função das crises financeiras internacionais que impactaram o Real. Daí a implícita

crítica que faz a um voluntarismo diplomático que não estabelece prioridades e não equaciona meios e fins.

Neste sentido são muito esclarecedoras as páginas dedicadas ao pragmatismo responsável de Azeredo da Silveira de quem foi um dedicado colaborador e admirador. Destaco sua análise do personagem e da estratégia que definiu para sair de uma configuração de vulnerabilidades e dependências. Esta estratégia passava por boas relações com os EUA e pelo reforço das relações “diagonais”, tanto as existentes com o Japão, França, Grã-Bretanha e Alemanha, quanto às novas que encetou com a China e a África.

Em matéria de diplomacia econômica são muito relevantes as passagens sobre a sua atuação como embaixador em Genebra nas negociações que levaram à conclusão da Rodada Uruguai do GATT; sobre a prioridade que, como chanceler, conferiu à OMC; tratou dos problemas do Mercosul; conduziu as batalhas da ALCA e encarou as negociações com a União Europeia.

O pano de fundo das memórias de Lampreia articula um confronto ora implícito, ora explícito, entre a sua visão da diplomacia e a política externa do governo Lula. Da sua viagem ao Líbano extrai a conclusão que o Oriente Médio é um enigma político, talvez indecifrável e que, bilateralmente, não se pode fazer muito, pois os riscos são enormes e a região está longe da esfera de influência do Brasil. Do seu trato com temas nucleares, da sua análise dos entendimentos com a Argentina, que levaram ao fim do risco de uma corrida armamentista nuclear na nossa região, e dos motivos que guiaram a adesão do Brasil ao TNP – que ele conduziu como chanceler – provém sua avaliação crítica da conduta do Irã e do porque não faz sentido, para o Brasil, respaldar um país e um regime que pratica um perigoso jogo duplo.

Das inúmeras e ricas análises da sua experiência quero mencionar apenas duas passagens que são exemplos de como

encaminhar tensões políticas no contexto da nossa vizinhança, que contrastam com o que vem sendo feito atualmente. A primeira é o relato do seu período como embaixador no Suriname e de como o Brasil logrou afastar o regime de Bouterse no período da Guerra Fria, das tensões da influência cubana, e endereçou Paramaribo para uma construtiva e cooperativa aproximação com o Brasil. A segunda é o circunstanciado relato do papel mediador do Brasil no conflito territorial entre Peru e Equador que é altamente esclarecedor do que deve fazer um terceiro em prol da paz para deslindar um histórico e difícil contencioso.

Dizia o padre Antonio Vieira, e esta é a lição de Lampreia: “Perdem-se as repúblicas porque os seus olhos veem o que não é, e não veem o que é”.

**PARTE III**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



## **A NECESSIDADE DO CAMPO**





## 22. O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: NECESSIDADE E PERSPECTIVAS (1982)<sup>1</sup>

Em discurso pronunciado por ocasião do II Painel de Assuntos Internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara, o então ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira apontou que o Brasil era, em 1977:

- (1) o terceiro maior exportador de produtos agrícolas;
- (2) o terceiro país do mundo em encomendas de construção de navios; e
- (3) o principal país importador entre os povos e desenvolvimento.

Observou igualmente o ex-chanceler Silveira que, naquela ocasião, o nosso Produto Nacional Bruto era o oitavo em importância dentre as nações do mundo ocidental; que as reservas brasileiras correspondiam aproximadamente a 20% das reservas totais dos países em desenvolvimento, excluídos os membros da OPEP; e, finalmente, que o nosso país ocupava a oitava colocação no que tangia às exportações oriundas de países em vias de desenvolvimento, o que, na verdade, correspondia a um primeiro lugar, pois os sete primeiros eram países produtores de petróleo.

---

1 Publicado em: *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 17-43.

A estes números e indicadores valeria a pena acrescentar também que o modelo econômico, sobretudo o implementado a partir de 1964, tem-se valido – e crescentemente – de recursos externos para promover o crescimento interno. Bastaria, neste sentido, mencionar que o fluxo líquido de capitais, da ordem de US\$ 775 milhões no período de 1955-1959, e de US\$ 555 milhões no período 1960-1964, aumentou, respectivamente, para US\$ 1 bilhão e 557 milhões no quinquênio 1965-1969 e para US\$ 16 bilhões e 99 milhões no quinquênio 1970-1974. Em 1978, o fluxo líquido de capitais foi de US\$ 9 bilhões e 439 milhões (dos quais US\$ 906 milhões em investimentos diretos). Em 1980 o Brasil exportou mais de US\$ 20 bilhões, teve um déficit no balanço comercial de US\$ 2,8 bilhões, e a dívida líquida alcançou, no final do ano, US\$ 46,934 bilhões, o que representou um acréscimo de 16,7% em relação a 1979.

A escala e o peso conjunto dos números acima mencionados mostram que o Brasil passou a ter, objetivamente, uma relevância externa que não tinha, bem como a vida internacional passou a adquirir uma prioridade e uma complexidade interna antes não vislumbradas. Tudo isso, em conjunto, aconselha o aprimoramento e eventualmente a institucionalização dos estudos de Relações Internacionais em nosso país.

Como promover este aprimoramento? A primeira dificuldade reside na multiplicidade das perspectivas a partir das quais se pode definir o campo das Relações Internacionais enquanto área de análise e investigação. Essa multiplicidade explica, em parte, a dispersão institucional que assinala o estudo das Relações Internacionais no Brasil e em outros países. Por essa razão, um inventário, ainda que sucinto, de algumas dessas perspectivas e de suas implicações é útil como um primeiro passo para a compreensão

das dificuldades envolvidas no aperfeiçoamento do estudo das Relações Internacionais entre nós.

## I

Uma primeira perspectiva a ser indicada seria aquele conjunto de enfoques que podem ser agrupados sob a rubrica de Sistema Internacional. Em síntese, são estudos preocupados em discernir e precisar as regras de funcionamento, permanência e mudança que configuram a forma de organização da ordem mundial<sup>2</sup>. O mundo é, portanto, a categoria epistemológica a partir da qual se operacionalizam os estudos desse tipo.

Dentro da rubrica Sistema Internacional caberia também incluir aqueles estudos que se preocupam com os subsistemas regionais, tais como o da América Latina, da Europa Ocidental ou do Oriente Médio, que muitas vezes, tendo em vista as suas características próprias, apresentam descontinuidades em relação às normas de funcionamento do sistema internacional como um todo e, por isso mesmo, têm peculiaridades de atuação que exigem tratamento diferenciado. Entretanto, o que permite classificar estes estudos nesta rubrica é a preocupação comum que revelam com a categoria mundo, ao inserir a especificidade do regional no contexto internacional.

Esta unidade de preocupações com o mundo comporta, no entanto, uma multiplicidade contraditória de perspectivas. De fato, estas incluem:

- i. Economistas, preocupados com o comércio e o sistema monetário internacional, ou ainda com a interdependência das economias nacionais num mercado global;

---

2 Cf. Capítulo VI: Reflexões sobre o tema da nova ordem mundial num sistema internacional em transformação. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 95-148.

- ii. Marxistas, que entendem que as notas básicas, configuradoras do sistema internacional, são as modalidades pelas quais se instauram, em escala planetária, a organização econômica da produção e a hegemonia ou prevalência de classes dela derivada;
- iii. Historiadores, como Toynbee, que vislumbram na história uma unidade que pode ser captada por meio da comparação de civilização, ou então pesquisadores que veem no estudo da história a possibilidade de um diálogo entre o presente e o passado, pois entendem o passado como um repertório de modelos e situações que permitem também aferir o momento atual no seu vir-a-ser<sup>3</sup>;
- iv. Juristas, que, desde Suarez e Grócio, constroem o Direito das Gentes a partir da noção de comunidade internacional; e, finalmente,
- v. Politólogos das mais variadas inclinações – tradicionalistas ou quantitativas – que veem como característica básica do sistema internacional a descentralização e a distribuição individual do poder entre unidades soberanas, cuja competição assinala a especificidade e a dinâmica da vida mundial. Esta competição apresentaria certas regularidades, por assim dizer sociológicas, mas está sujeita, evidentemente, a diferentes constelações históricas, que explicam por exemplo a passagem de épocas marcadas pelo equilíbrio do poder, do tipo Concerto Europeu, para a bipolaridade EUA-URSS, que caracterizou o período da Guerra Fria.

Não seria irrelevante apontar que, tradicionalmente, os pensadores que se preocuparam em operacionalizar o estudo do

---

3 Cf. Capítulo III: A política externa, a paz e o legado da Grécia clássica. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 47-65.

sistema internacional a partir da categoria do mundo foram, de um lado, aqueles ligados aos países que têm – ou tiveram – uma atuação preponderante no plano mundial e, de outro, os contestatários da ordem, entre os quais deve-se incluir a linha preocupada em discernir, na estratificação internacional, modalidades de consolidação de um mando imperialista.

A democratização do processo político internacional, que em parte resulta do processo de descolonização, agregou – cumpre dizê-lo – uma nova dimensão e uma nova intensidade aos estudos ligados à estratificação internacional. De fato, a preocupação com o grau de autonomia possível dos Estados e povos que não têm – mas desejam ter – uma influência na criação e aplicação das normas que regem a ordem mundial vem revelando e mostrando as brechas por meio das quais é possível alterar-se a tradicional relação entre o poder positivo das grandes potências e a configuração da ordem mundial. É neste contexto que se inserem, no plano diplomático, as propostas sobre a nova ordem econômica mundial e também, no plano acadêmico, estudos que, de uma forma ou de outra, participam de certas preocupações da Teoria da Dependência.

Uma segunda linha de estudos de larga tradição é aquela que se concentra no estudo da política externa de um Estado<sup>4</sup>. Tal linha, evidentemente, parte da categoria da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo; pelo menos preponderante na vida do sistema internacional.

No estudo da política externa de um Estado convém também distinguir diversas possíveis linhas de investigação. Estas abrangem desde estudos factuais da história diplomática, até os de prospectiva estratégica. Para não alongar a enumeração do elenco possível destas

---

4 Cf. Capítulo VII: Política exterior brasileira: um balanço da década de 70. In: *Paradoxos e possibilidades*, *op. cit.*, p. 151-175.

linhas, proponho-me a apontar apenas algumas dimensões que o estudo da política externa de um Estado comporta.

Uma primeira dimensão é a do estilo. Em que medida, por exemplo, mesmo quando há coincidência de objetivos, os estilos da política externa dos Estados variam? A indagação do estilo abrange tanto linhas estruturais, do tipo das que se preocupam em mostrar como a hegemonia romana, inglesa ou americana tiveram – e têm – características próprias, até considerações de ordem conjuntural. Uma indagação típica de natureza conjuntural seria averiguar, por exemplo, se a política externa do governo norte americano, na passagem de uma administração republicana (Nixon/Ford – Kissinger) para uma administração democrata (Carter), e desta para uma nova administração republicana (Reagan), altera o estilo ou a estratégia da política externa. Ou, ainda, em que medida o estilo e a categoria profissional da conduta diplomática das Relações Internacionais, que caracteriza o Itamaraty, reforçam a ação estratégica do Brasil no concerto das nações, apesar dos limites quanto a recursos de poder de que dispõe o país.

Ou então, nesta mesma linha, quais foram as reais possibilidades do estilo diplomático de De Gaulle e qual seria o significado – se estilístico ou estratégico – da primeira viagem de Sadat a Israel.

Uma segunda dimensão que caracteriza o estudo da política externa de um Estado é aquela que adota a perspectiva de considerar um país como ator unitário, capaz de formular planos e tomar decisões de forma consistente, tendo em vista certos objetivos tidos como racionalmente evidentes. Naturalmente, esta perspectiva, que vou denominar de estratégica, pressupõe uma racionalidade nem sempre – ou raramente – encontrada na condução da política externa dos Estados. É por essa razão que vários estudiosos, das mais variadas linhas, procuram mostrar como a política externa de

um Estado resulta da interação de distintas forças e organizações, seja no âmbito do Estado, seja no âmbito da Sociedade Civil, cada um seguindo a lógica de seus interesses que, somados, nem sempre produzem uma aparência de consistência do tipo da prevista nas concepções estratégicas. Assim, por exemplo, na análise da política externa do Brasil, caberia verificar, por meio do estudo e da investigação, em que medida a política externa corresponde à estratégia de uma potência emergente no sistema internacional; ou então se esta política resulta do entrelaçamento dos interesses dos diversos setores públicos e privados que, de uma maneira ou de outra, conseguem, ou não, ter algo a dizer sobre o problema internacional. Exemplificando: em que medida, no que tange ao relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, a política do café (IBC) ou do açúcar (IAA), sob a jurisdição do Ministério da Indústria e Comércio; ou então a política do petróleo, sob a jurisdição da Petrobrás e no âmbito do Ministério das Minas e Energia, são consistentes com a política de utilização de poupança externa sob a jurisdição do Ministério da Fazenda e da Seplan, ou com a política de promoção comercial sob a jurisdição do Ministério das Relações Exteriores.

Qual é a ponte entre o estudo da política externa de um Estado e o sistema internacional? A primeira observação é, por assim dizer, óbvia. Quanto maior a importância de um Estado no que diz respeito às normas de funcionamento do sistema internacional, mais relevante é o estudo de sua política externa do ponto de vista mundial. É o caso do estudo da política externa dos Estados Unidos ou da União Soviética. Quanto maior for a relevância de um país para o subsistema regional cujas discontinuidades são relevantes para o sistema internacional, mais relevante também se torna o estudo de sua política externa do ponto de vista da configuração da ordem mundial. Exemplificando: na medida em que o subsistema do Oriente Médio apresenta conflitos e interações que podem

ameaçar as regras de funcionamento do sistema internacional, não há dúvida de que o estudo da política externa dos Estados e movimentos que o compõem (Estados Árabes, Israel e a Organização para a Libertação da Palestina) tem relevância mundial.

Por outro lado, se se atribui importância ao subsistema latino-americano, inclusive como um caminho para agregar forças tendo em vista organizar reivindicações no plano internacional, um estudo dos Estados que o integram passa a ter uma prioridade muito grande.

Afora estas considerações, que são de senso comum, vale a pena também observar que, metodologicamente, a passagem do estudo da política externa de um Estado para o sistema internacional normalmente transita pela Política Comparada. Em outras palavras, e inversamente ao que ocorre na perspectiva que privilegia o mundo como categoria – a qual parte do geral para o particular –, no caso ora em exame a tendência metodológica é partir do particular para o geral.

Uma terceira perspectiva no estudo das Relações Internacionais, e que se liga também ao estudo da política externa de um Estado, é aquela que se preocupa com a interação entre políticas internas e políticas externas. A categoria, ou melhor dizendo, o ponto comum que unifica este tipo de estudo, é o reconhecimento da erosão, no mundo contemporâneo, do conceito clássico de soberania<sup>5</sup>. De fato, essa se baseava no pressuposto – hoje inexistente na realidade – de que o Estado seria uma unidade territorial autossuficiente em termos econômicos, militares e morais. Por essa razão, as normas que regeriam as relações entre os Estados e os povos seriam as de mútua abstenção e de não intromissão. Os processos de unificação da História Mundial e a noção de escala, provocada em parte pelas inovações tecnológicas, tornaram insubsistentes os pressupostos do

---

5 Cf. Capítulo IV: Os dilemas da soberania. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 66-83.



conceito clássico de soberania – e daí a constante interação entre políticas internas e externas.

Em síntese, a perspectiva ora em exame reconhece a relevância do Estado como ator preponderante na vida das Relações Internacionais, porém registra o aparecimento do fenômeno transnacional, isto é, de assuntos de relevância transnacional não canalizados necessariamente de Estado para Estado, mas que atuam no âmbito das diferentes sociedades civis. Classes, empresas, ideias, partidos, associações profissionais, órgãos da comunidade de informações e segurança, que atuam em vários países de forma paragovernamental – como a CIA –, são todos protagonistas no campo das Relações Internacionais, que atuam por caminhos e formas próprias e que, por isso mesmo, agregam uma dimensão transnacional às relações interestatais.

Esta linha de estudo e investigação, da mesma forma como as já anteriormente mencionadas, também comporta tendências e perspectivas as mais variadas. Estas incluem desde trabalhos dedicados à Teoria da Dependência, passando por estudos preocupados, positiva ou negativamente, com a atuação das empresas transnacionais, compreendendo estudos ligados à ação de partidos – como os Comunistas, os da Social-Democracia, os da Democracia-Cristã –, abrangendo até análises hoje fora de circulação política, preocupadas com o pangermanismo, o pan-eslavismo etc., ou outras, ainda atuais, como as ligadas ao pan-arabismo.

Uma quarta perspectiva que merece referência e que deriva, em parte, das percepções resultantes de estudos elaborados em função das perspectivas acima expostas é a da integração supranacional<sup>6</sup>. A integração, no plano internacional, pode ser definida como a evolução, no tempo, de sistemas coletivos de tomada de decisões

---

6 Cf. Capítulo II: Karl Deutsch e as Relações Internacionais. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 31-43.

entre os Estados, em que o maior ou menor alcance das decisões coletivas depende de seu objeto e da reciprocidade de interesses dos Estados. Este processo decisório coletivo surge a partir do século XIX, com as conferências internacionais e a criação das uniões administrativas, tendo como desdobramento posterior as organizações internacionais, que resultam da incapacidade dos Estados, dentro dos limites de seus territórios, de atenderem a todas as suas necessidades.

Estes processos são, portanto, uma dimensão da vida internacional que, no mundo contemporâneo, exige independentemente da presença de conflito e de competição, a institucionalização de mecanismos de colaboração internacional. A ONU, o GATT, o Fundo Monetário Internacional, o Mercado Comum Europeu, a ALALC, a OTAN, o Pacto Andino, o COMECON etc., se inserem nesta ótica, cuja categoria epistemológica básica é a verificação das limitações do Estado nacional. Neste sentido, ela tem um ponto em comum com a anteriormente mencionada, que é o reconhecimento da erosão do conceito clássico de soberania. Evidentemente, o ângulo da integração supranacional vale-se, com frequência, no seu desdobramento analítico, das perspectivas anteriormente expostas. Bastaria lembrar estudos que se utilizam da moldura institucional da ONU, seja para examinar como ela cristaliza, na sua forma e funcionamento, a configuração do sistema internacional, seja para mostrar como ela pode servir de instrumento para a política externa de um Estado.

Uma quinta perspectiva a ser mencionada é a do pensamento estratégico-militar. E velha a tradição deste enfoque que, em resumo, preocupa-se com a relação entre meios e fins necessários para assegurar ou manter a paz ou a guerra num sistema assinalado pela descentralização do poder. Evidentemente, esses estudos alcançaram uma importância considerável com o aparecimento das

armas nucleares, mas creio que muito antes disso, talvez a partir de Clausewitz, adquiriram tradição acadêmica respeitável. Nesta perspectiva se incluem, segundo creio, os estudos de geopolítica, cuja característica relevante é a preocupação com espaços.

Hoje em dia, no plano mundial, a preocupação maior dos cultores do pensamento estratégico é a análise e a reflexão sobre o uso da força nas Relações Internacionais, e em que medida a existência de armas nucleares converte o uso da força antes num mecanismo de dissuasão do que em instrumento de intervenção militar.

Obviamente, tendo em vista o plano em que se coloca o pensamento estratégico, são diferentes as modalidades de análise. No plano mundial o problema das armas nucleares é um tema central. No plano dos subsistemas regionais, os equilíbrios de força mais convencionais entram em jogo. No plano da interação entre políticas internas e externas, problemas de subversão e insurreições aparecem como relevantes. Em todos se inserem dimensões das perspectivas já mencionadas.

Uma sexta e última perspectiva a ser abordada é a das análises relacionadas com a paz<sup>7</sup>. Assim como o pensamento estratégico-militar se preocupa – e é esta a categoria que os unifica – com a guerra e sua ameaça, bem como a relação de meios e fins inerente a este tipo de reflexão, assim também as pesquisas sobre a paz se preocupam com as relações entre meios e fins e com os mecanismos através dos quais se pode amainar o conflito e manter a cooperação.

O objetivo deste tipo de estudo é a redução das áreas de atrito, a administração do conflito e, eventualmente, a consolidação definitiva da paz no plano mundial. Sociólogos, psicólogos e juristas de várias inclinações têm feito estudos nesta área. A título

---

7 Cf. Capítulo V: A pesquisa construtiva da paz e o tema da soberania. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 84-91.

de ilustração, valeria a pena exemplificar lembrando as propostas de se atingir a paz pelo Direito.

## II

Esta curta e imperfeita exposição sobre as diversas perspectivas a partir das quais se pode organizar a área das Relações Internacionais evidencia – penso eu – a razão pela qual se trata de um campo de investigação institucionalmente disperso e teoricamente não unificado. Daí a sua interdisciplinidade e uma primeira conclusão: no desenvolvimento e no aperfeiçoamento do estudo das Relações Internacionais são muitas as pessoas, as instituições e os campos que devem ser levados em conta.

Esta conclusão sugere, do ponto de vista prático, um exame dos campos que, por várias razões, podem estimular ou vir a se interessar pela intensificação do estudo das Relações Internacionais. Vou mencionar apenas três ou quatro, a título de mera ilustração, dos tipos das indagações prospectivas que se pode fazer.

O relacionamento do Brasil com o mundo, evidenciado nos números apresentados na primeira parte deste trabalho, está provocando um crescente interesse teórico e prático no âmbito da Economia, com um impacto potencialmente positivo para o estudo das Relações Internacionais. De fato, as faculdades e as instituições – públicas e privadas – ligadas ao ensino e à pesquisa da Economia vêm ampliando os estudos ligados ao comércio e ao sistema monetário internacional, tendo em vista o seu impacto no que tange à vida econômica de nosso país. Nesse sentido, creio que os estudos na área econômica estão trazendo – e podem ainda trazer – significativa contribuição ao aperfeiçoamento do estudo das Relações Internacionais, iluminando-o seja na perspectiva do sistema internacional, seja na perspectiva da política externa do Estado, seja mesmo no que diz respeito à interação entre políticas

internas e externas, na medida em que esses estudos podem vir a se ocupar com o problema das empresas multinacionais, seja até com a integração supranacional, tendo em vista as conexões desses estudos com a maior ou menor participação de nosso país em mecanismos de colaboração econômica internacional.

O Direito, como campo de investigação e como prática profissional, também pode trazer uma contribuição ao estudo e aprimoramento das Relações Internacionais na medida em que nosso país está participando, de forma mais intensa e complexa, da transferência internacional de recursos que, por sua vez, vê-se crescentemente disciplinada por normas jurídicas – públicas e privadas – que resultam das necessidades de cooperação, provocadas pela internacionalização da economia mundial.

A Ciência Política, como área acadêmica e também como disciplina de aplicação no campo jornalístico, poderia igualmente vir a ser acionada no desenvolvimento e no aperfeiçoamento das Relações Internacionais, a partir da perspectiva da Política Comparada, onde o caminho do particular para o geral seria um fator a contribuir para a amplitude dos espectros teórico-analíticos; ou no ângulo das diversas linhas que privilegiam o mundo como categoria.

Finalmente, a área da História sem dúvida nenhuma poderia trazer uma contribuição, posto que o crescimento dos fatos internacionais de relevância para o país está exigindo estudos de História Diplomática – também eles ainda insuficientes no que diz respeito ao passado brasileiro.

Um adequado desenvolvimento do estudo das Relações Internacionais, portanto, exigiria investigações e reforços no campo da Economia, do Direito, da Ciência Política e da História, sem falar em outros campos que também são necessários, considerando-se a perspectiva a ser privilegiada. Conforme se

verifica, a construção da área de Relações Internacionais, dada a sua natureza interdisciplinar, desenvolve-se em instituições diferentes, com diferentes tradições acadêmicas.

Nenhuma dessas instituições, seja de graduação, com preocupações profissionalizantes – como é o caso do Instituto Rio Branco –, seja de pós-graduação, tanto de preocupações acadêmicas – como as Universidades – quanto as de aspirações profissionalizantes – como são as de ensino militar – que se ocupam com o pensamento estratégico-militar se dão conta, no momento, da riqueza de perspectivas que o campo das Relações Internacionais comporta. Por essa razão, e tendo em vista o indispensável pluralismo, sem o qual não há ensino ou pesquisa aceitáveis, entendo que o primeiro passo para o desenvolvimento da área deve ser o de se tentar uma coordenação intrainstitucional e intradisciplinar. Tal coordenação teria como objetivo imediato propiciar uma espécie de câmara de compensação informativa dos múltiplos enfoques possíveis na área das Relações Internacionais, ora sendo praticados no país. Numa segunda etapa, o resultado dessa coordenação talvez pudesse vir a ser a organização do campo das Relações Internacionais.

Essa organização eu a imagino nos seguintes termos: em vez de um discurso sintático, preocupado com a coerência, um discurso, problemático, preocupado com o contexto. De fato, à semelhança do que se vem fazendo, modernamente, em Teoria Jurídica, no que tange às fontes do Direito – conforme vem expondo Tércio Sampaio Ferraz Júnior –, o agrupamento das perspectivas deve ser organizado e concatenado numa sistematização aberta. Tal sistematização partiria do pressuposto de que não há qualquer centro único ou perspectiva hegemônica a determinar a hierarquia epistemológica das Relações Internacionais enquanto campo de investigação. As situações concretas e os temas por elas suscitados

é que irão indicando a sincronização adequada das perspectivas, em função dos problemas a serem analisados.

Em síntese, um discurso no campo do saber prudencial, aristotelicamente entendido como um conhecimento capaz de sopesar, diante da mutabilidade das coisas, o valor e a utilidade delas, bem como a correção e a justeza do comportamento humano.

Lord Denning, juiz inglês, ao distinguir os advogados dos professores, dizia que a função dos advogados era a de encontrar uma solução para qualquer problema, ao passo que a missão dos professores era desvendar as dificuldades de qualquer solução. Talvez tenha sido a minha dupla condição – de advogado e professor – que me tenha levado a esta formulação, que, ao inserir o problema na solução, traduz antes de mais nada uma atitude aberta diante do campo das relações internacionais. Uma atitude que significou uma forma de caminhar, cujo percurso se encontra explicitado nos diversos capítulos deste livro<sup>8</sup>.

---

8 Cf. *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., passim.





## 23. DISCURSO DE AGRADECIMENTO PELO PRÊMIO MOINHO SANTISTA (2001)<sup>1</sup>

Três mestres que me formaram receberam o Prêmio Moinho Santista.

O primeiro deles foi o professor Miguel Reale, que acaba de nos saudar como presidente da Fundação Bunge, e cujas palavras quero agradecer. Foi graças a ele que tive o meu primeiro contato mais direto com o Prêmio Moinho Santista e seu alcance. Isto ocorreu em 1964, quando o professor Miguel Reale o recebeu por sua contribuição na área das Ciências Jurídicas. Tive, então, como seu aluno do quinto ano da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, a honra proferir uma das saudações por ocasião das homenagens que lhe foram prestadas pela entrega do Prêmio.

Foi este o meu primeiro trabalho publicado na revista da Faculdade. Nele, ao enfatizar as relações entre a teoria e a prática presentes na obra de Miguel Reale – a quem tive a honra e a responsabilidade de substituir na titularidade da área de Filosofia do Direito da Faculdade de Direito de São Paulo – salientava também a importância que ele atribui aos direitos humanos

---

1 Discurso proferido por ocasião da cerimônia de entrega do Prêmio Moinho Santista, em 27 de setembro de 2001, em São Paulo. Publicado em *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*, v. 1. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 369-372.

como um incessante processo histórico de integração dos valores da convivência democrática. Daí a minha convicção que Direitos Humanos e Democracia, no plano interno, e Paz, no plano internacional, estão interligados, como ensina Bobbio, e o porquê faço desta correlação uma dimensão recorrente do meu percurso de intelectual e homem público.

Em 1989, este mesmo Prêmio na área de Ciências Jurídicas foi concedido ao professor Goffredo da Silva Telles Jr., de quem também fui aluno. O professor Goffredo, que foi o paraninfo de minha turma, inspirou gerações e gerações da Faculdade de Direito como professor de uma iniciação ao Direito que reclamava a sua inarredável dimensão de justiça e generosidade, facetas que sempre me inspiram na minha ação e na minha reflexão.

Em 1990, o mesmo Prêmio, dessa feita na área de Crítica Literária, foi concedido ao professor Antonio Candido de Mello e Souza, de quem também fui aluno de Teoria Literária na então Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Com este grande Mestre aprendi muito sobre o papel das Letras na configuração da cultura nacional e sobre a relação entre literatura e sociedade. O convívio com as ideias do professor Antonio Candido ensinou-me também que a política – por ser um ponto de interseção entre as forças objetivas e as personalidades, em ação – só pode ser adequadamente entendida levando-se em conta as paixões e os interesses dos homens, que a literatura explora e revela.

Para um antigo aluno destes três eminentes intelectuais, receber hoje tão importante honraria tem uma dimensão de responsabilidade que não posso deixar de registrar.

Senhoras e senhores,

É a primeira vez que o Prêmio Moinho Santista é concedido na categoria Relações Internacionais. É sobre o significado do

reconhecimento da importância das relações internacionais que quero ao concluir tecer algumas rápidas considerações.

O campo das relações internacionais é multidisciplinar e está ainda em fase de sedimentação. Requer, por isso, *inter alia*, conhecimentos de Ciência Política, de Economia, de Direito e de História.

É um campo que comporta diversas perspectivas organizadoras, como, por exemplo, a do funcionamento do sistema internacional; a da política externa de um Estado; a da interação entre o “interno” e o “externo”; a dos processos de integração; a dos riscos de guerra e das possibilidades de paz.

Permite, ademais, no trato dessas perspectivas, para recorrer à “lição dos clássicos”, várias leituras, como a do realismo, cuja matriz é o pensamento de Maquiavel e de Hobbes; a da possibilidade grociana de administrar conflito e cooperação por meio do Direito e da Diplomacia; e a de inspiração kantiana da ideia reguladora de uma “paz perpétua”.

O campo das Relações Internacionais enseja igualmente distinção analítica entre as esferas da segurança, da economia e dos valores. Exige a identificação de atores governamentais e não governamentais. Estes se vêm multiplicando, e, ao atuarem na vida internacional, tornam ainda mais complexo o funcionamento e o entendimento das relações internacionais.

Desde o meu primeiro ensaio de 1967, “Uma Interpretação do Sistema das Relações Internacionais do Brasil”, até o meu último livro, o recém-publicado *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, tenho me dedicado ao estudo desses assuntos. Tive, nesse sentido, a partir da década de 90, o benefício da prática diplomática como embaixador e ministro de Estado, que propiciaram instigação adicional para a minha reflexão.

A importância epistemológica da experiência nas condições de embate entre os conceitos e a realidade foi examinada em profundidade por dois autores que me são especialmente caros. Refiro-me a Hannah Arendt e ao professor Miguel Reale.

Ao examinar o conceito de “experiência”, o professor Reale observa que o vocábulo possui a singularidade de significar tanto o lado subjetivo como o objetivo de uma realidade complementar. Ele significa e representa, simultaneamente, o ato de experimentar e aquilo que é experimentado. Essa dupla dimensão demonstra, no meu entender, como a realidade e os conceitos se iluminam mutuamente e porque é impossível compreendermos um sem o outro.

No mundo contemporâneo a experiência demonstra que os “universais” dos conceitos são fugidios. É por isso que considero heurística a importância atribuída por Hannah Arendt, com base em Kant, aos juízos reflexivos, voltados para extrair das particularidades das situações e das conjunturas o seu alcance universal. Como já teve a oportunidade de observar o presidente Fernando Henrique Cardoso, “a dinâmica da história não se dá pela imposição dos universais sobre os locais, nem pela explosão dos universais, que se contrapõem aos locais. Existem formas de inter-relação”.

Esta inter-relação é o desafio do juízo diplomático que é sempre uma avaliação voltada para traduzir em cada conjuntura a especificidade dos interesses, valores e necessidades internas de um país em possibilidades externas, dentro do quadro geral das tendências do sistema internacional.

A internalização do mundo na vida do Brasil trazida pelos processos de globalização, tem estimulado o estudo das relações internacionais. Estes estudos iluminam e complementam o

clássico trabalho intergovernamental num quadro de crescente complexidade internacional.

Tomo, assim, este Prêmio não como algo pessoal mas como um reconhecimento da importância do campo das Relações Internacionais, que não pode mais estar restrito ao tradicional trabalho das chancelarias. Requer a contribuição da sociedade civil, do mundo dos negócios, da Universidade, da mídia, dos atores sociais na sua pluralidade. Com efeito, o abrangente conhecimento da vida internacional é hoje um imperativo. Dele depende, num mundo que opera através de uma multiplicidade de redes, em boa medida, o futuro do Brasil e a capacidade de controlarmos nosso próprio destino.



## 24. DISCURSO DE AGRADECIMENTO COMO PROFESSOR EMÉRITO DO IRI-USP (2012)<sup>1</sup>

Receber o título de professor emérito do Instituto de Relações Internacionais da USP é, para mim, grande honra e motivo de especial contentamento.

### I

A primeira razão deste é que interpreto o título que hoje recebo como expressão da consolidação institucional do IRI como unidade de ensino e pesquisa da USP, que vem adquirindo crescente prestígio e reconhecimento universitário. Estive e estou vinculado ao IRI desde o começo de suas atividades. Na minha vida de professor da USP, iniciada em 1971, empenhei-me, no correr dos anos, em conferir ao estudo das relações internacionais, na nossa Universidade, um patamar apropriado por meio de uma instituição de ensino e pesquisa com vocação multidisciplinar, aberta para a cooperação interunidades. A “ideia a realizar” que sempre me inspirou foi a de somar talentos e competências da nossa Universidade – do Direito, da Economia, da Ciência Política,

---

<sup>1</sup> Discurso de agradecimento ao receber o título de professor emérito do Instituto de Relações Internacionais da USP, pronunciado na Universidade de São Paulo, em 15 de agosto de 2012. Publicado em *Política Externa*, v. 21, n. 2, set./out./nov. 2012, p. 173-179.

da História – para alargar, de maneira integrada, os horizontes do conhecimento acadêmico sobre a dinâmica de funcionamento da “máquina do mundo” e contribuir, assim, de maneira pluralista, para o melhor entendimento dos modos pelos quais o Brasil se insere na vida internacional e como esta inserção afeta os destinos do nosso país.

O professor Jacques Marcovitch, da FEA, foi meu parceiro nesta empreitada, que começou a esboçar-se em 1989 com uma área de Relações Internacionais no Instituto de Estudos Avançados. Esta deu origem ao GACINT – o Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP – que muito deve a Gilberto Dupas e hoje, com sua natureza de rede de competências de diversas procedências, integra o IRI. Foi na gestão do professor Marcovitch como reitor que teve início, em 2002, o curso de bacharelado de relações internacionais vinculado à pró-reitoria de graduação, nos termos da Resolução CoG n. 4848 de 2 de agosto de 2001, baixada pela então pró-reitora, a professora Ada Pellegrini Grinover, minha cara amiga e colega de magistério na Faculdade de Direito. Em 2003, tornou-se necessário, para o bom andamento do curso, dar-lhe um enquadramento institucional próprio e, por esta razão, o então reitor, professor Adolpho José Melfi, pela Portaria GR 3417 de 23 de abril de 2003, criou Comissão com este objetivo, dando-me a honrosa incumbência de presidi-la. Em 7 de outubro de 2003, a Comissão apresentou o seu relatório acompanhado de anteprojeto de regimento do que viria a ser o IRI. A proposta transitou pelos órgãos competentes da USP e foi aprovada pelo Conselho Universitário em 2004.

O início da vida do IRI como instituição especializada, com características próprias de multidisciplinaridade, contou com a dedicada atuação do professor Walter Colli, que foi seu primeiro diretor. O professor Colli, do Instituto de Química, integrou



a Comissão que propôs a criação do IRI, o qual, na sua gestão, beneficiou-se da sua larga experiência de professor e pesquisador com destacada presença nos órgãos colegiados da USP. Teve, como vice-diretora, a professora Maria Hermínia Tavares de Almeida, oriunda do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. A professora Maria Hermínia, como vice-diretora e depois diretora, com sua densa trajetória acadêmica e como docente do IRI contribuiu e vem contribuindo de maneira admirável para dar identidade intelectual ao estudo das relações internacionais na USP. Foi na sua gestão que o Conselho Universitário, em 2011, levando em conta as necessidades e realidades do IRI, transformou-o de instituição especializada em unidade de ensino e pesquisa, preservando, em novos moldes, a sua vocação interdisciplinar e interunidades presentes na origem da sua concepção e implementação.

Nestes 10 anos, 320 alunos formaram-se em relações internacionais; o IRI é o 4º curso mais concorrido da USP e a nota de corte do vestibular é 61 pontos. Na pós-graduação, iniciada em agosto de 2009, estão matriculados 61 alunos (26 no doutorado e 35 no mestrado), com 11 mestrados já concluídos. Menciono com grande satisfação estes números, dada a minha continuada vinculação ao IRI, pois integrei o seu Conselho Deliberativo até 2011, interagi com sua direção e docentes e também lecionei na sua pós-graduação quando essa se iniciou.

O meu curso de pós-graduação, oferecido no primeiro semestre de 2010, tratou de “Temas Fundamentais de Relações Internacionais” e pude contar, no seu desenvolvimento, com a colaboração do professor Pedro B. de Abreu Dallari, também docente da Faculdade de Direito e hoje vice-diretor do IRI. Na prévia discussão sobre a preparação do curso, o professor Pedro ponderou-me que deveria oferecer um curso sobre teoria das

relações internacionais distinto daqueles que eu tinha previamente ministrado em 1985, 1991, 1993 e em 2000, na pós-graduação, no âmbito do Departamento de Direito Internacional, na Faculdade de Direito e dos quais tinha conhecimento. Apontou que os alunos do IRI tinham bom domínio da teoria das relações internacionais e que o interessante e o novo seria um curso que, com base na minha experiência de ministro e embaixador, tivesse como foco uma discussão sobre em que medida e de que modo as diversas teorias foram relevantes no processo decisório da política externa.

Segui a sugestão do professor Pedro, meu caro e antigo aluno na graduação e na pós-graduação na Faculdade de Direito, inclusive porque era uma maneira de substanciar a concepção que expus da “ideia a realizar” do IRI. Levei em conta a afirmação de Hannah Arendt sobre a importância da experiência que instiga a criação e contribui para a validação do pensamento numa época como a nossa, de universais fugidios. Lastreado na minha experiência, parti do pressuposto de que os universais são fugidios, no campo do conhecimento das relações internacionais, por obra do pluralismo ontológico, que caracteriza a vida internacional e explica a importância da abordagem multidisciplinar. Foi o que me levou, também com base na experiência, a caracterizar o juízo diplomático como um juízo reflexivo, tal como sugerido por Hannah Arendt, ou seja, o empenho em partir das especificidades dos eventos e das suas conjunturas para deles extrair o seu alcance geral, com o objetivo de traduzir necessidades internas em possibilidades externas, que é, no meu entender, a tarefa da política externa brasileira como uma política pública de interesse nacional.

## II

É claro que só pude desenvolver um curso nestes moldes porque, como intelectual confrontado com a ação, tive a oportunidade de combinar, no exercício de funções públicas, teoria

e prática e subsequentemente parar para pensar o significado epistemológico da minha experiência.

Na presidência Collor, que se empenhou em reordenar a agenda brasileira interna e externa, fui chanceler em 1992 e, nesta condição, vice-presidente *ex officio* da Conferência do Rio de 92 sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. A Rio-92 caracterizou-se como a primeira conferência da ONU sobre temas globais no pós-Guerra Fria. Nela verifiquei, na prática, as virtudes, o alcance e também os limites da diplomacia multilateral que tem como desafio, nas distintas conjunturas, (i) as condições da possibilidade de identificar interesses comuns compartilháveis; (ii) a capacidade de gerir, pela ação conjunta, as desigualdades do poder, e (iii) a habilidade de, pela mediação, lidar com a diversidade cultural e o conflito de valores.

A experiência de 1992 foi significativa, mas curta. Ela adensou-se teórica e praticamente mais adiante, graças à confiança do presidente Fernando Henrique Cardoso, que me deu a oportunidade de ser embaixador em Genebra, de 1995 a 1998 – e, nesta condição, a de viver, “por dentro”, o início da OMC, a primeira organização internacional pós-Guerra Fria. Em seguida, a de conduzir o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 1999 e, depois, de retornar à chefia do Itamaraty em 2001-2002. Com o professor e amigo Fernando Henrique venho aprendendo, desde o tempo em que acompanhei as pesquisas que empreendeu para escrever *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. Com ele muito aprendi sobre as relações internacionais. Ele conduziu a inserção internacional do Brasil com o lastro da sua reflexão acadêmica de sociólogo, que teve como tema recorrente a dinâmica da economia capitalista mundial e com a sensibilidade política de um preciso juízo reflexivo sobre as possibilidades que a conjuntura internacional oferecia para

intensificar a presença brasileira no cenário mundial e assim ampliar as condições de controle do nosso país sobre os seus destinos. Lidou, como presidente, com a multifária complexidade da vida internacional com sentido de direção, graças à sua aptidão tanto para ordenar e sistematizar regularidades quanto a de identificar as especificidades. Por isso mesmo e com o benefício de sua prévia experiência de chanceler e de senador, que lidou no Congresso com temas de política externa, soube efetivamente orientar embaixadores e ministros das Relações Exteriores nos seus dois mandatos presidenciais. Como reiterarei em várias oportunidades, foi um privilégio, político e intelectual, ter participado do seu governo e por ser ele o meu professor Emérito, também no campo das relações internacionais, ser por ele apresentado nesta solenidade em que recebo o título de professor emérito do IRI é o outro e muito significativo motivo da minha grande alegria e satisfação pessoal.

### III

Henry Kissinger, no primeiro volume de suas memórias, *White House Years*, observou que o exercício de responsabilidades ministeriais ensina a decidir. “Governar é escolher”, afirmou no seu tempo o grande homem público francês, Pierre Mendès France. Não ensina, no entanto, continua Kissinger, a substância do que se decide e escolhe e por isso chanceleres, ao tomarem decisões, usualmente levam em conta, de maneira substantiva, os seus prévios conhecimentos e percepções no trato com os problemas de sua agenda ministerial.

No entendimento do contexto decisório em que atuei, a vivência oriunda da vida empresarial complementada pelo conhecimento de outras leituras tiveram o seu papel. Destaco, em matéria de leitura, as reflexões de Herbert Simon sobre a racionalidade circunscrita das premissas de comportamento administrativo; o

peso das disputas intraburocráticas que afetam e condicionam o encaminhamento das decisões da política externa, pioneiramente examinadas por Graham Allison no seu estudo sobre a crise dos mísseis cubanos de 1962; a importância dos dois níveis de análise proposta por Robert Putnan, o interno e o externo, em matéria de negociações diplomáticas, vale dizer, a complementaridade entre o que é possível obter no plano externo e o que é aceitável no plano interno – aceitabilidade que transita por interesses e valores que conformam, numa democracia, a agenda da opinião pública nacional. No que tange à persistência e mudança de diretrizes da política externa e sobre o peso a ser dado aos antecedentes com os quais trabalham as chancelarias, levei em conta que é preciso ter cuidados com os riscos oriundos de analogias impróprias provenientes de semelhanças não relevantes, para as quais advertiu Abba Eban no seu *Diplomacy for the next century* e das quais tenho consciência, como professor de Direito, habituado à discussão do papel da analogia na interpretação jurídica. Os riscos de analogias impróprias multiplicam-se quando se verifica uma mudança fundamental de circunstâncias. Nesta matéria, o tema geral do como ocorre a alteração de paradigmas, explicitado por Thomas Kuhn em *The Structure of Scientific Revolutions* me foi útil, pois lidei com a mudança da “constituição material” da vida internacional trazida pela queda do muro de Berlim e o subsequente fim da União Soviética. Com efeito, os desdobramentos desses eventos tornaram obsoleto o paradigma explicativo e organizatório do modelo da bipolaridade, vale dizer, da dinâmica de conflito e cooperação entre as duas grandes superpotências – “os irmãos inimigos”, como as qualificou Raymond Aron – que, na leitura da teoria das relações internacionais, moldou o funcionamento da máquina do mundo do pós-Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1990.

No Brasil redemocratizado, para retomar as observações de Kissinger, o Itamaraty se viu chefiado por três diplomatas de

carreira, Celso Amorim e Luiz Felipe Lampreia e agora Antonio de Aguiar Patriota e cinco chanceleres com experiência e trajetórias profissionais distintas do exercício da prática diplomática. Refiro-me a Olavo Setúbal – notável empreendedor de grande espírito público, que tinha sido prefeito de São Paulo; Roberto de Abreu Sodré – anteriormente parlamentar e governador de São Paulo; Francisco Rezek – magistrado e professor de Direito Internacional, e Fernando Henrique Cardoso, cuja identidade intelectual e de homem público não preciso reiterar.

O quinto desta série fui eu, levando para o Itamaraty em 1992 e em 2001-2002, a bagagem de estudioso de relações internacionais – bagagem que quero sucintamente articular para, concluindo, tentar justificar o honroso título que hoje recebo. Registro, a propósito da interação teoria-experiência que, em 1992, eu conhecia os assuntos mas não tinha prévio domínio nem da prática diplomática nem do funcionamento do Itamaraty e do Executivo. Em 2001-2002, além da prévia experiência de 1992, eu conhecia o funcionamento “de dentro” do Itamaraty, por ter sido embaixador em Genebra, e tinha melhor domínio da dinâmica do Executivo, por ter ocupado a pasta do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Registro também, neste contexto, que muito aprendi sobre a condução da política externa brasileira na interação com tantos qualificados diplomatas com os quais tive a satisfação de conviver profissionalmente. Na perspectiva da reflexão acadêmica destaco Gelson Fonseca Jr., por ter sido ele, no correr dos anos – antes, durante e depois da minha atuação diplomática – meu parceiro interlocutor dos temas da teoria das relações internacionais, da qual é um pensador de envergadura.

#### IV

O meu caminho em direção ao estudo das relações internacionais tem a sua raiz no fato de ter-me interessado pela política

externa desde moço. Tomei consciência política do Brasil, como tantos da minha geração, na grande presidência de Juscelino Kubitschek que descortinou, com empenho democrático, novos horizontes para o nosso país e mostrou o potencial de uma diplomacia presidencial com a Operação Pan-Americana. Aprendi, neste contexto, a respeitar a qualidade profissional do Itamaraty por ter acompanhado e estudado, por conta dos laços familiares, a gestão de Horácio Lafer como seu ministro das Relações Exteriores e o relevo por ele atribuído à diplomacia econômica para o desenvolvimento nacional. Fui influenciado pelo meu caro amigo e mestre Helio Jaguaribe, um dos pais fundadores, entre nós, do estudo das relações internacionais que, no seu *O nacionalismo na atualidade brasileira*, pioneiramente elaborou alternativas de *policy* para a política externa brasileira. Impactou-me pelo brilho e lucidez a conferência do chanceler San Tiago Dantas na Faculdade de Direito por ocasião da posse, em 1962, da diretoria do Centro Acadêmico XI de Agosto.

A estes ingredientes de sensibilidades e leituras externos ao mundo acadêmico, agrego que, no meu curso na Faculdade de Direito, beneficiei-me do magistério do professor Vicente Marotta Rangel, que deu conteúdo jurídico aos meus interesses pelas relações internacionais e foi graças a ele que iniciei, em 1971, minha vida de professor na Faculdade de Direito, no Departamento de Direito Internacional, ao qual ele imprimiu um patamar de excelência.

Doutorei-me em Ciência Política nos EUA, na Universidade de Cornell em 1970. Em Cornell adensei meus conhecimentos de Direito Internacional com um grande professor da matéria, Herbert W. Briggs, e estudei relações internacionais que, na época, era considerada, na avaliação de Stanley Hoffmann, como uma ciência social americana, que se desenvolveu como um ramo autônomo da ciência política. Entre os estudiosos da matéria nos

EUA foi a obra de Karl Deutsch a que mais me impressionou. Li, na época, o que foi um contraponto teórico fundamental, *Paz e Guerra entre as Nações* de Raymond Aron que, com sua larga visada, me ajudou a identificar os níveis conceituais de compreensão das relações internacionais, a perceber a multiplicidade dos atores e dos contextos que moldam a política externa dos estados e a pluralidade dinâmica dos objetivos que as impelem. O meu texto, “Uma Interpretação do Sistema das Relações Internacionais” é de 1967, e foi o fruto dos meus estudos nos Estados Unidos. Este texto, atualizado, integra o livro escrito em parceria com Felix Peña, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*, de 1973, que leva em conta a importância e a especificidade do contexto regional para a condução da política externa brasileira.

Em 1973 propus e ministrei, na pós-graduação da Faculdade de Direito, meu primeiro curso de relações internacionais. Justifiquei, em março de 1973, a pertinência de curso desta natureza na Faculdade de Direito, argumentando que a análise de positividade jurídica do Direito Internacional – seus índices de obrigatoriedade e suas diversificadas áreas de incidência – requeria uma avaliação das condições de operação de um sistema internacional caracterizado por uma multiplicidade não unificada de centros do poder que, na sua dinâmica explica a expansão, a modificação e a evolução das normas do Direito das Gentes. Procurei, também, discutir num círculo acadêmico mais amplo, a necessidade do estudo das relações internacionais em nosso país.

O texto consolidado destas reflexões e propostas é o primeiro capítulo do meu livro de 1982, *Paradoxos e Possibilidades* – estudos sobre a ordem mundial e sobre a política externa do Brasil num sistema internacional em transformação. Basicamente, o que apontava era a relevância e a complementaridade de distintas perspectivas organizadoras no campo. Entre elas:



(i) a do entendimento das regras de funcionamento do sistema internacional, que configuram a permanência e a mudança da ordem mundial, levando em conta as especificidades regionais da inserção dos países no mundo; (ii) o estudo da política externa do Brasil nos seus múltiplos aspectos desde os históricos e geográficos, tão relevantes, por exemplo, em matéria de delimitação de fronteiras e para a configuração da identidade internacional brasileira, quanto em discussões de *policy* para avaliar como, em distintas constelações diplomáticas, foram tutelados os interesses nacionais. À dialética de complementaridade entre a compreensão do mundo e a do país eu agregava (iii) as características, na vida contemporânea, da interação entre política interna e externa, por obra da interdependência entre os estados, delimitadora da plenitude do conceito clássico de soberania; (iv) o significado dos fenômenos de integração econômica e de cooperação entre os estados que, em múltiplas áreas da agenda internacional, explicam a multiplicação de organizações internacionais e são a fonte material das normas de mútua colaboração do Direito Internacional; (v) a continuada relevância do pensamento estratégico-militar por obra do alcance destrutivo das armas que a inovação tecnológica propicia, uma vez que o campo das relações internacionais se desenvolve à sombra da situação-limite paz/guerra e, (vi) a sua contrapartida, a da investigação das condições da construção da paz na era das armas nucleares. No trato e na elaboração destas perspectivas destacava a contribuição multidisciplinar a ser oferecida por juristas, politólogos, economistas e historiadores, numa sistematização aberta do campo, atenta à problemática dos contextos e de suas agendas.

O meu percurso de estudioso das relações internacionais tem sido, a partir destes marcos iniciais, um *work in progress* que vem se adensando em função da minha experiência diplomática. Com efeito, no correr dos anos e por aproximações sucessivas,

dediquei-me a elaborar trabalhos explorando o alcance das perspectivas acima elencadas, a elas agregando a reflexão sobre as aspirações normativas presentes na agenda internacional, com destaque para a política internacional dos direitos humanos, levando em conta o evento inaugural representado pela Declaração Universal de 1948 e também a temática do desenvolvimento sustentável, fruto da consolidada inserção, com a Rio-92, na agenda internacional, dos problemas do meio ambiente. O trato desta temática aprofundou minha convicção sobre os méritos da interdisciplinaridade, pois as negociações da agenda do meio ambiente são, além de diplomaticamente difíceis, tecnicamente complexas e requerem a contribuição da pesquisa científica de qualidade para o seu apropriado entendimento e encaminhamento.

Devo dizer que a leitura dos trabalhos da assim chamada Escola Inglesa das Relações Internacionais, em especial de seus patronos Martin Wight e Hedley Bull, contribuiu para a minha visão do campo com o destaque por eles dado à Filosofia Política, à Histórica e aos valores. Neste sentido, seguindo a orientação de Norberto Bobbio e levando em conta, como ele diz, que a história não recomeça *ex novo* a cada dez anos, procurei valer-me da “lição dos clássicos”, particularmente de Hobbes, de Grócio e de Kant, que se dedicaram a pensar rumos e possibilidades para a ordem mundial, tendo em vista a multiplicidade de centros de poder na vida internacional. Neste sentido, venho destacando, com base na minha experiência, que é útil para o entendimento das relações internacionais desagregar analiticamente a agenda e diferenciar os campos caracterizadores do seu âmbito de incidência. Tenho, assim, nos meus trabalhos, procurado apontar como a leitura hobbesiana ajuda na compreensão do campo estratégico-militar, a leitura grociana na identificação do potencial de cooperação no campo socioeconômico e a leitura kantiana no esclarecimento das aspirações axiológicas da agenda internacional, levando em conta

o papel do possível de uma razão abrangente da humanidade. Esta desagregação da agenda e dos campos é um caminho para entender a multifária complexidade da realidade internacional. Permite incorporar, em distintos contextos, o potencial epistemológico das elaborações provenientes de realistas, idealistas, institucionalistas, construtivistas e de adeptos da teoria crítica. Em síntese, o que venho propondo, para valer-me da multidisciplinaridade, é algo análogo à “crítica de vertentes” no estudo da obra literária que ajusta o tratamento às características da escrita, como faz o professor Antonio Candido – com quem tive o privilégio de estudar Teoria Literária e Literatura Comparada na nossa USP – ou seja, no estudo das relações internacionais examinar e avaliar de forma diferenciada as distintas especificidades da vida internacional, que não é uma mas múltipla, para, deste modo, lidar com seu pluralismo ontológico.

Concluo esta exposição, que já vai longe, das razões explicativas do meu percurso de estudioso das relações internacionais, evocando o critério proposto por Isaiah Berlin para diferenciar distintos tipos de intelectuais a partir de um verso do poeta grego Arquíloco. Existem, diz Isaiah Berlin, os que relacionam tudo a uma visão unitária que funciona como um princípio organizador básico do que pensam e percebem. São os ouriços que assim articulam uma perspectiva centrípeta e monista da realidade. Outros, ao contrário, se interessam por várias coisas, perseguem vários fins e objetivos. São as raposas que, dessa maneira, articulam uma perspectiva pluralista da realidade. É o meu caso, com a ressalva de que busco integrar estas múltiplas perspectivas do estudo das relações internacionais por meio de uma dialética de mútua implicação e complementaridade como dizia o professor Miguel Reale, para lograr, com esperança neoiluminista, manter rumo e sentido de direção e não me perder na fragmentária falta de centro do pós-moderno.



## **O CAMPO TEÓRICO**



## 25. A POLÍTICA EXTERNA, A PAZ E O LEGADO DA GRÉCIA CLÁSSICA (1982)<sup>1</sup>

### I

Qual o propósito destas notas sobre a política externa da pólis, por parte de um não especialista em história, particularmente história grega e que tem do mundo clássico uma informação lamentavelmente limitada?

A história, como se sabe, exprime um diálogo entre o presente e o passado, no qual o presente retém uma significativa iniciativa. Com efeito, a história oferece modelos não só para julgar o passado, mas também para situar o momento atual, no seu vir-a-ser. É por essa razão que a seleção histórica é frequentemente conduzida por questões que o presente coloca para o passado. Basta, aliás, neste sentido, lembrar as afinidades que Toynbee enxergou entre a Guerra do Peloponeso, tal como a analisou Tucídides, e a Guerra Mundial de 1914-18, com seus desdobramentos posteriores. É preciso, por isso mesmo, começar resumindo inicialmente qual é o *centro de interesses* da reflexão que me proponho fazer<sup>2</sup>.

---

1 Publicado em *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 47-65.

2 Cf. ARON, Raymond. *Dimensions de la conscience historique*. 2ª ed. revista. Paris: Plon, 1964, p. 9-11.

Começo ponderando que o ponto de partida destas observações não é o da coincidência hegeliana do real com o racional. É por isso que não vejo o confronto Demóstenes e Felipe como o resultado inevitável da transformação da limitada visão e alcance da pólis pelo império de vocação universal de Alexandre e a cultura universalizadora do helenismo. Esta ótica é a da historiografia do século passado, propensa a ver – como adverte Werner Jaeger – em função do unitarismo nacional que caracteriza o século XIX, na Macedônia uma contrapartida clássica, na Grécia, do papel desempenhado pela Prússia em relação a Alemanha, e pela Saboia em relação à Itália, nos processos de consolidação e ampliação dos Estados-nacionais europeus<sup>3</sup>.

Este ponto de partida, evidentemente, não significa que eu esteja recusando um sentido e uma direção à lição da história. Como ensina Raymond Aron: “Querer que a história tenha um sentido é convidar o homem a governar a sua natureza e tomá-la conforme a razão da ordem da vida em comum”. Não se pode saber antecipadamente, diz Aron, os caminhos da salvação, mas o homem aliena a sua humanidade se renuncia à procura e se imagina ter dito a última palavra<sup>4</sup>.

Quais são, portanto, à luz do que foi dito o “centro de interesse” e o sentido da procura destas reflexões?

As realidades da vida internacional são políticas e sociais, e as fórmulas jurídicas que encontramos, na história dos povos, resultam de diversas circunstâncias. O termo *instituições internacionais*, como aponta Colliard, acentua o fator tempo – a dimensão histórica – ao realçar como direitos, obrigações e princípios, de alcance mais geral, se originam de situações específicas. O pressuposto para o

---

3 Cf. JAEGER, Werner. *Demóstenes*. México: Fondo de Cultura Económica, 1945, p. 9-11; *The Cambridge Ancient History*, v. VI: Macedone. Cambridge: Cambridge University Press, 1953, p. 271.

4 ARON, Raymond. *Dimensions de la conscience historique*, op. cit., p. 46.



funcionamento de instituições internacionais é o reconhecimento da existência de uma comunidade internacional, com um ordenamento jurídico-político que não se veja comprometido no seu alcance e abrangência por exclusividades particularistas.

A Grécia clássica – dividida em cidades distintas e independentes, porém constituindo uma comunidade mais vasta, consciente de si mesma, que por isso mesmo diferenciava o mundo helênico do mundo dos outros, o dos bárbaros, literalmente os não gregos, como se verifica pela origem onomatopaica da palavra, que designava os que não falavam grego – representa um ponto de partida para o estudo e a reflexão sobre as instituições internacionais e, conseqüentemente, para o tema ao mesmo tempo clássico e contemporâneo da ordem mundial, que é o da guerra e da paz e o da especificidade da competição entre unidades soberanas<sup>5</sup>.

Em síntese, portanto, o “centro de interesse” destas observações é o estudo das modalidades históricas de organização, cooperação e conflito nas relações internacionais, como uma pergunta do presente para o passado, voltada para o futuro no sentido de buscar trilhas para “a razão da ordem da vida em comum”.

## II

A análise das relações entre as cidades gregas requer, preliminarmente, um exame da dimensão específica do Direito grego, que tinha, entre as suas características, a pluralidade de sentidos dos termos e dos conceitos<sup>6</sup>. Georges Ténékidès observa, neste sentido, que o vocabulário grego não demarca com clareza a diferença entre o jurídico e o moral, sendo, nesta perspectiva, algo

---

5 Cf. COLLIARD, Claude-Albert. *Institutions des Relations Internationales*. 6<sup>ème</sup> ed. Paris: Dalloz, 1974, p. 5, 6, 20.

6 Cf. EHRENBURG, V. *The Greek State*. 2<sup>a</sup> ed. London: Methuen, 1969, p. 12.

oposto à experiência romana, onde a prática da redação da fórmula pelo pretor contribuiu para a criação de uma linguagem técnica e para um Direito preciso, sistemático e formal. Para isso também contribuiu a ausência de um órgão especializado em Direito, pois tanto o órgão legislativo da pólis – a *Ekklesia* – quanto o órgão judiciário eram assembleias populares, que não converteram as noções jurídicas em linguagem técnica.

A ordem legal, continua Ténékidès, era fortemente ligada, na Grécia, à ideia de justiça. Esta ausência de formalismo desbordou, pois, sem dificuldades, para as relações entre as cidades, evitando um problema típico do Direito Internacional Público moderno, que é o da relação entre Direito Interno e Direito Internacional – o do monismo e o do pluralismo. Ténékidès exemplifica estas suas colocações com o uso da palavra *hubris* (desmedida) – que no Direito Interno era empregada para qualificar um delito contra a integridade corporal e nas relações internacionais, para qualificar o expansionismo –, a *hubris* ateniense<sup>7</sup>.

A pólis, ao contrário do Estado romano, que é sobretudo territorial, não se define pelo seu contexto geográfico, mas pelo corpo dos cidadãos que a compõem. A base jurídica principal da pólis era a união pessoal o grupo humano da cidadania<sup>8</sup>. É por isso que Tucídides afirmou que “os homens são a cidade, não as muralhas ou os navios sem homens”<sup>9</sup>, e Aristóteles definiu a pólis como “uma coletividade determinada pelos cidadãos”<sup>10</sup>.

---

7 TÉNÉKIDÈS, Georges. Droit International et Communautés Fédérales dans la Grèce des Cités (Vème-IIIème Siècles Avant J.C.). *Académie de Droit International – Recueil des Cours* – 1956, v. II, n. 90, p. 488.

8 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 501.

9 TUCÍDIDES. Historia de la Guerra del Peloponeso. Livro VII-77, tradução de David Gonzales Maeso. In: *Historiadores Griegos*. Madrid: Aguilar, 1969, p. 1510.

10 ARISTOTE. *La Politique-III*, 1, 1274-b, ed. J. Tricot. 2ª ed. Paris: Vrin, 1970, p. 166.

As fronteiras da pólis são, por isso mesmo, essencialmente fronteiras humanas, e é isto que tom impensável a ideia da anexação. O expansionismo, na era clássica, assume apenas a forma ateniense de *cidade dominante*, que impõe a sua vontade sem aniquilar as outras cidades, absorvendo-as num sistema mais vasto que, no entanto, assegura a sobrevivência das *poleis*<sup>11</sup>. A teoria da hegemonia da cidade dominante estava ligada, como observa Martin Wight, a um pressuposto genericamente igualitário dos demais integrantes do sistema de cidades. Em contraste com o sistema interestatal europeu moderno, o sistema das *poleis* não tinha uma concepção de hierarquia estratificada do sistema internacional e, segundo tudo indica, não existe em grego um equivalente ao termo “grandes potências”<sup>12</sup>. É justamente o diagnóstico de que este igualitarismo mudaria com Felipe da Macedônia, um dos pontos altos da Terceira Filípica de Demóstenes, quando este diz:

*Vós fostes [atenienses] durante 73 anos os primeiros entre os gregos, os espartanos o foram durante 29 anos, os tebanos, por sua vez, tiveram algum poderio, nestes últimos tempos após a vitória de Leutra. Entretanto, nem a vós atenienses, nem aos tebanos, nem aos lacedemônios, os gregos concederam o privilégio de agir arbitrariamente*<sup>13</sup>.

Com efeito, o que caracterizou o jogo da política externa da pólis, nos séculos V e IV, era a ideia do *balanço e do equilíbrio de poder*. Num primeiro momento, este se caracterizou por uma diarquia instável proveniente da rivalidade entre Esparta e Atenas. Num segundo momento, a balança de poder é múltipla pela atuação

---

11 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 503, 577; EHRENBURG, V. *The Greek State*, op. cit., p. 111-120.

12 WIGHT, Martin. *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press, p. 65.

13 DEMOSTHENE. *Harangues*, tomo II – *Terceira Filípica* – 23, texte traduit par Maurice Croiset. Paris: Belles Lettres, 1925, p. 98.

de Esparta, Atenas, Tebas, Argos e Corinto, e é por isso que os demais Estados gregos empregaram todos os meios ao seu alcance para manter esse equilíbrio<sup>14</sup>. É esta a situação que Demóstenes desenvolve e descreve no seu *Pelos megalopolitanos*, ao discutir os princípios da política ateniense:

*Os tebanos se enfraquecerão se os orquômenos, téspios e plateus se erguerem de suas ruínas, e Esparta, de seu lado, se recuperará se submeter a Arcádia e destruir Megalópolis. Tomemos, pois, cuidado para que o crescimento do poderio de Esparta não seja mais rápido do que o declínio de Tebas e que o fortalecimento dos espartanos não seja demasiado, ao exceder, contra os nossos interesses, o declínio de Tebas<sup>15</sup>.*

Essa clara e sutil percepção de Demóstenes, como diz Hume, no seu “Of the Balance of Power”, do jogo do equilíbrio de poder como critério organizador das relações internacionais, é precisamente o que Felipe pretendia destruir<sup>16</sup> ao impor como um vigoroso *outsider* a paz por uma monarquia de vocação imperial, em substituição ao jogo das *poleis*.

É o que aponta Demóstenes, para voltar à Terceira Filípica, quando afirma:

*Todos os atos injustos que puderam ser cometidos, seja pelos espartanos durante estes trinta anos, seja pelos nossos ancestrais em setenta anos, não se igualam, atenienses, aos males que Felipe infligiu aos gregos*

---

14 WIGHT, Martin. *Systems of States*, op. cit., p. 60-62; JAEGER, Werner. *Demóstenes*, op. cit., p. 212.

15 *Pelos Megalopolitanos*, 4 – Demosthène, *Harangues*, tomo I, texte traduit par Maurice Croiset. Paris: Belles Lettres, 1946, p. 23. Cf. também *Greek Political Oratory*, seleção e tradução de A. N. W Saunders. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1979, p. 169-174.

16 HUME, David. *Of the Balance of Power. Essays, Moral, Political and Literary*, v. I. Edinburg: Bell and Bradfute, 1825, p. 331-332; JAEGER, Werner. *Demóstenes*, op. cit., p. 59, 114; JAEGER, Werner. *Paideia* (trad. de Gilbert Highet), v. VI. Oxford: Blackwell, 1947, p. 273-274.

*nestes menos que treze anos desde que emergiu de sua obscuridade, ou, dita de outra forma, não comportam comparação*<sup>17</sup>.

Após descrevê-los, Demóstenes arremata, expondo a visão de Felipe, com as próprias palavras de Felipe: “Eu estou em paz com aqueles que estão querendo escutar-me”<sup>18</sup>.

E este alguém, diz Demóstenes, não é um grego, nada tem em comum com os gregos, não sendo sequer um bárbaro de origem honrosa. Por isso mesmo, era um pretendente ilegítimo à hegemonia<sup>19</sup>.

Qual é a razão profunda desta resistência de Demóstenes à paz pelo império, em substituição ao jogo do equilíbrio de poder prevaemente até então? Por que ele não vê, em Felipe, um realizador do ideal pan-helênico, tal como propôs Isócrates, que precisamente convidou Felipe a liderar um movimento pela unidade grega contra o mundo não grego, partindo do pressuposto de que o equilíbrio de poder não evitaria a competição entre as cidades e que estas, tendo sido reduzidas pelo infortúnio a um mesmo nível, estariam inclinadas a aceitar os benefícios da unanimidade, em substituição à tradicional competitividade?<sup>20</sup>

Era essencialmente cívica a virtude grega na pólis clássica. Ela se traduzia na capacidade de bem governar através da lei (*nomos*), elaborada coletivamente pela cidadania na praça pública. A lei era o único fator a limitar a liberdade do cidadão. Mestre das leis e

---

17 WIGHT, Martin. *System of States*, op. cit., p. 62.

18 Terceira Filípica – 25-27, Demosthène, *Harangues*, op. cit., tomo II, p. 98-99; *Greek Political Oratory*, op. cit., p. 254.

19 Terceira Filípica – 31 – Demosthène, *Harangues*, op. cit., tomo II, p. 100; *Greek Political Oratory*, op. cit., p. 255.

20 ISÓCRATES, Felipe, 12-18; 35-42. In: *Greek Political Oratory*, op. cit., p. 141-145; JAEGER, Werner. Demóstenes, op. cit., p. 190-194.

obediente às suas prescrições, o cidadão era o corpo da pólis, participando diretamente do poder. Daí o apego do homem grego à independência de sua pólis. Neste contexto, era evidente que a soberania de um Estado estrangeiro seria destruidora da harmonia entre o cidadão e a comunidade e para escapar à tirania, aponta Ténékidès, que o cidadão protege a sua cidade da cidade tirana que a pretende submeter<sup>21</sup>.

Daí a importância, como diz Aristóteles na Política, de um número suficiente de cidadãos para assegurar à cidade a sua plena independência<sup>22</sup>. Daí também a razão pela qual Demóstenes, ao insistir na democracia, chama a atenção, do ponto de vista da organização do sistema das relações internacionais, para a relevância da homogeneidade dos regimes políticos dos Estados que o integram, ponderando que esta homogeneidade oferece melhores condições para o funcionamento do sistema das relações internacionais do que a heterogeneidade, para usar a terminologia de Raymond Aron<sup>23</sup>.

Com efeito, diz Demóstenes no *Pela liberdade de Rodes*:

*Não receio dizer que acho melhor ter como inimigos todos os gregos organizados em democracias do que tê-los como amigos sob um regime oligárquico. Pois, se eles [gregos] forem livres, vós não tereis dificuldades de fazer a paz com eles, desde que isto seja o vosso desejo, enquanto que sob um regime oligárquico, a amizade deles não me parece segura. Não pode haver sentimentos em comum entre oligarquia e democracia, entre regimes assinalados*

---

21 TÉNÉKIDÉS, Georges, op. cit., p. 505, 507-510; LAFER, Celso. *Ensaio sobre a Liberdade*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1980, cap. I, passim.

22 ARISTOTE. *La Politique-III*, 2, 1275-b-20, ed. J. Tricot., op. cit., p. 171.

23 ARON, Raymond. *Paix et Guerre entre les Nations*. 3. ed. revista. Paris: Calmann-Levy, 1962, p. 367 e seguintes.

*pelo desejo de poder e regimes que têm como objetivo o viver igualitário*<sup>24</sup>.

Neste sentido, Demóstenes retoma um tema discutido por Tucídides no Livro V da *História da guerra do Peloponeso*, quando este explica o jogo da formação ou mudança das alianças – os mantineus se aproximando de Argos e Argos de Atena pela sua constituição democrática, e os beócios mantendo a sua fidelidade a Esparta pelas afinidades existentes entre regimes oligárquicos. A razão, como aponta Ténékidès, da preferência pela homogeneidade dos regimes políticos na formação de alianças é clara: a identidade de concepções sobre as relações entre o homem e o poder cria uma solidariedade mais estreita entre cidadãos de diferentes Estados convocados para uma tarefa comum de cooperação<sup>25</sup>.

### III

Discutidos estes aspectos, a saber: o papel do Direito na Grécia clássica como elemento esclarecedor da relação entre o *interno* (a democracia) e o *externo* (o jogo do equilíbrio de poder) e as razões de ordem geral pelas quais Demóstenes se opôs a Felipe, vendo nele um desagregador do sistema das relações internacionais da pólis clássica, cabe agora explicar como e por que se formou este sistema.

Platão, no Livro II da *República*, explica que a pólis se origina da impossibilidade de o indivíduo atender, isoladamente, às suas próprias necessidades. Dando sequência ao seu raciocínio, Platão vai além da constituição da pólis para mostrar a necessidade de trocas entre as cidades, uma vez que a autarquia econômica é uma quase impossibilidade. Por isso mesmo, os homens precisam

---

24 Pela Liberdade de Rodas – 18 in Demosthène, *Harangues*, tomo I, op. cit., p. 63; *Greek Political Oratory*, op. cit., p. 183.

25 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 629.

trazer de uma cidade para outra o que é necessário, razão pela qual devem produzir não apenas para o consumo doméstico, mas também para a exportação<sup>26</sup>. A divisão do trabalho e a troca está, portanto, como explica Platão, na origem da cidade e na criação do sistema das relações internacionais da comunidade grega<sup>27</sup>. Num primeiro momento, na antiga Grécia este sistema de trocas era inseguro e anárquico, prevalecendo a lei do mais forte e, com ela, a pilhagem em terra e a pirataria no mar, como nos descreve Tucídides no Livro I da *Guerra do Peloponeso*: “O indefeso das moradias e a insegurança das comunidades faziam com que toda a Grécia andasse em armas”<sup>28</sup>.

Com o tempo, as exigências das trocas colocaram a necessidade de harmonizar estas relações, e são estas as bases econômicas do sistema inter-helênico do período clássico. Entre as condições para a harmonização destas relações pode-se mencionar:

- a) o término da pilhagem em terra;
- b) o combate à pirataria no mar;
- c) a moldura institucional para contatos permanentes;
- d) normas protetoras dos estrangeiros e
- e) modos de conclusão de tratados internacionais<sup>29</sup>.

Para a formação desta *ordem jurídica internacional* – o “Direito comum da Grécia”, nas palavras de Tucídides<sup>30</sup> – muito contribuiu a existência de deuses comuns a todos os gregos – como lembra

---

26 Livro II, 369-C, 370 a 371-a, *The Republic of Plato* (trad. e notas de Allan Bloom). New York: Basic Books, 1968, p. 46-47.

27 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 513.

28 TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso* (trad. de David Gonzalez Maeso), livro I, 5, 6, op. cit., p. 1.277.

29 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 515.

30 TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, op. cit., livro III-59, p. 1367.



Tucídides, “deuses aos quais comunalmente adoram todos os gregos e nos mesmos altares”<sup>31</sup>.

Esta unidade religiosa e cultural, geradora de consequências jurídicas integradoras, pode ser exemplificada na posse e edificação comum do *Santuário de Delfos*, sede do oráculo de Apolo e da Liga Anfictiônica, que já foi comparada como algo equivalente, na cristandade ocidental, a um sínodo eclesiástico, e no *Santuário de Olímpia*, onde se realizavam a cada quatro anos os jogos olímpicos. A isto se pode agregar *Homero* como um legado cultural e linguístico comum a todos os gregos<sup>32</sup>.

Em síntese, o sistema inter-helênico das *poleis* tinha uma *língua comum*, uma *religião comum* e uma *crença comum* quanto à sua origem sanguínea, descendentes que se consideravam os gregos de Helle, de cujos três filhos se originaram as tribos dos eólios, jônicos e dóricos<sup>33</sup>. Neste sentido, era um sistema muito mais integrado do que, por exemplo, o atual sistema internacional, ou mesmo subsistemas regionais como o latino-americano ou o árabe, pois a cultura comum significava, para usar as concepções de K. W. Deutsch, uma possibilidade de comunicação facilitada por um *repertório compartilhado de significados*, repertório esse que, pela sua dimensão comum, conferia um *status* privilegiado e um grande peso no processo decisório às mensagens e imagens helênicas<sup>34</sup>.

Os discursos de Demóstenes, como lembra Jaeger, tinham como destinatários não apenas Atenas, mas toda a Grécia, e

---

31 TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, op. cit., livro III-59, p. 1368.

32 31 Cf. FUSTEL DE COULANGES. *A Cidade Antiga* (9ª ed.), (trad. de Fernando de Aguiar). Lisboa: Liv. Clássica, 1957, v. I, p. 326-332; SCOTT, James Brown. *Law, the State and the International Community*, v. I. New York: Columbia University Press, 1939, p. 44-45; FINLEY, MOSES I. *Le Monde d'Ulysse* (trad. de Claude Vermont-Blanc e Monique Alexander). Paris: Maspero, 1978, cap. I; WIGHT, Martin, op. cit., p. 53; EHRENBURG, V. *The Greek State*, op. cit., p. 108-111.

33 WIGHT, Martin, op. cit., p. 46-47.

34 DEUTSCH, Karl W. *Tides Among Nations*. New York: Free Press. 1979, p. 301.

visavam à elaboração de um pan-helenismo de signo diferente do de Isócrates, posto que tinha como nota a união grega contra Felipe<sup>35</sup>.

Compreende-se, neste contexto pan-helênico, a razão pela qual o tratado grego era um ato solene, que exigia o juramento para ter força obrigatória. O juramento tinha como efeito colocar o acordo sob a proteção e a garantia da divindade – garantia não desprezível, dada a religiosidade comum de uma sociedade na qual o crime, antes de surgir como lesão social, era considerado ofensa aos deuses.

Os gregos entendiam, como descreve Tucídides no Livro VII da *Guerra do Peloponeso*<sup>36</sup>, ao se referir à expedição de Sicília dos atenienses em 415-413, e ao discutir o rompimento de tratados, que a mudança da *fortuna* era uma consequência direta e inevitável de uma ilegalidade.

O ponto alto da integração política desta cultura comum é a resistência à invasão persa, a Xerxes – o que se verifica até terminologicamente, pois a Liga contra os persas foi denominada, como observa Wight, simplesmente os *helenos* e não mais especificamente “os lacedemônios e os seus aliados” ou “os atenienses e seus aliados”, nome oficial respectivamente das duas grandes ligas (Symaquias), que marcam a política internacional da Grécia no século V<sup>37</sup>.

É por isso que Platão, n’*A República*, considerava que, quando os gregos lutavam contra os bárbaros, eles estavam verdadeiramente em guerra e se batiam contra inimigos, observando, no entanto, que quando a luta ocorria entre os gregos, que pela sua natureza

---

35 JAEGER, Werner. *Paideia*, op. cit., v. III, p. 283.

36 TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, op. cit., VII-18. p. 1.490.

37 WIGHT, Martin, op. cit., p. 57-59; GLOTZ, Gustave. *La Cité Grecque*. Paris: Albin Michel, 1968, cap. VII, p. 279-292.

e origem eram amigos, tratava-se de uma luta de facções – uma guerra civil<sup>38</sup>.

#### IV

Qual é o lastro de realidade histórica desta reflexão de Platão a respeito da distinção entre amigos – os gregos – e inimigos – os bárbaros? A atitude do nacional em relação ao estrangeiro é sempre uma medida importante para aferir a dimensão da abertura, ou do fechamento particularista, de um sistema internacional no jogo de interação entre unidades soberanas. A promoção da solidariedade inter-helênica e internacional levou, na Grécia clássica, a instituições protetoras e tuteladoras dos estrangeiros em virtude, como diz Glotz, do alargamento dos interesses das *poleis* no século V<sup>39</sup>.

Michel de Taube discute o direito dos estrangeiros como parte integrante do direito comum a todos os gregos, apontando a existência de uma certa esfera de direito reconhecido em relação a todo cidadão grego, como simples particular, em toda a extensão da Grécia e de suas colônias. Existiam convenções entre as cidades, proibindo-as de atentarem arbitrariamente contra a pessoa ou bens de um estrangeiro, cidadão da pólis, parte contratante da convenção. E a *concessão de justiça (dikaia dokia)* pela pólis a cidadão de outra pólis<sup>40</sup>.

Esta concessão de justiça assume várias formas e modalidades institucionais, entre as quais cabe mencionar, em primeiro lugar, a instituição da proxenia. Os proxenos eram cidadãos encarregados de proteger em todas as relações na pólis os cidadãos de outra

---

38 *The Republic of Plato*, Livro V, 470-b-c (trad. de Allan Bloom), op. cit., p. 150.

39 GLOTZ, Gustave. *La Cité Grecque*, op. cit., cap. VII, p. 271-279.

40 DE TAUBE, Michel. Les Origines de l'Arbitrage International Antiquité et Moyen Age. *Académie de Droit International – Recueil des Cours*, 1932, IV, v. 42, p. 31-33.

pólis. O proxeno era o patrono de uma cidade e o protetor dos seus membros, exercendo certas competências consulares e diplomáticas. Tem a sua origem no Direito Costumeiro e provém da hospitalidade privada, que o contém em germe. Posteriormente, os proxenos passaram a exercer as suas funções em virtude de convenções ou decretos. Intermediário entre a cidade à qual pertence e a que o nomeia, o proxeno representa esta última nas assembleias, nos tribunais, diante dos deuses<sup>41</sup>.

Naturalmente, os *proxenos* não eram agentes de negociação diplomática no sentido moderno e político do termo. Quando havia necessidade de discutir assuntos públicos entre as *poleis*, estas enviavam embaixadores (*angelos*, *presbys*), como se vê claramente em Tucídides e nos discursos de Demóstenes. Os embaixadores expunham os pontos de vista da sua pólis nas assembleias. Neste sentido, pode-se dizer que uma das características do sistema inter-helênico era a *diplomacia aberta*, que visava também alcançar a opinião pública, o que é compreensível no contexto da tradição democrática de um povo sociável e sensível ao amor-próprio. Demóstenes, na sua luta contra Felipe, como já foi dito, visava também mobilizar a opinião pública helênica, num sistema internacional caracterizado por uma diplomacia aberta, que lembra, nas suas aspirações, as propostas do presidente Wilson, por ocasião da redação do Pacto da Sociedade das Nações.

É evidente, por outro lado, voltando à *proxenia*, que os *proxenos* ajudavam a mobilizar a opinião pública, e é por isso que os *proxenos* espartanos, em Atenas, eram espartanizadores, assim como os *proxenos* atenienses em Careira eram os líderes da facção democrática<sup>42</sup>, representando desta maneira a força do que hoje

---

41 DE TAUBE, Michel, op. cit., p. 32-33; TÉNÉDIDÈS. Georges, op. cit., p. 535-537; NUSSBAUM, Arthur. *Historia del Derecho Internacional* (trad. de Francisco Javier Osset). Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado, s/d., p. 8.

42 Cf. WIGHT, Martin, op. cit., p. 55-56, 70-72; TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 62.

chamamos o transnacionalismo de empresas, partidos, ideias e religiões.

Outra modalidade de *concessão de justiça* era a *isopoliteia* – individual ou coletiva –, que era o reconhecimento, por tratado internacional, da igualdade de praticamente todos os direitos civis, entre os cidadãos das partes contratantes<sup>43</sup>.

Também pode-se mencionar a *simpolitia* – bem mais rara –, que era uma concessão não apenas de direitos civis, mas também de direitos políticos, sob condição de reciprocidade, aos cidadãos das partes contratantes<sup>44</sup>, o *asylia*, que era a garantia conferida à propriedade privada estrangeira contra a eventualidade de apropriações praticadas por cidadãos de outro Estado, exercendo o direito de represálias<sup>45</sup>; os *symbola*, que eram tratados que ofereciam garantias de segurança jurídica e judiciária em favor dos comerciantes – de suas pessoas e bens – quando se encontravam em portos estrangeiros<sup>46</sup>.

São estas instituições de Direito Internacional (ou Intermunicipal) Privado da antiga Grécia que, como aponta Taube, pela sua influência no plano das relações de Estado a Estado, ofereceram elementos que serviram de base para tomar de Direito Público a solução pacífica de controvérsias entre as *poleis*. Daí notadamente a *mediação* e a *arbitragem*<sup>47</sup>.

---

43 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 538; DE TAUBE, Michel, op. cit., p. 36.

44 DE TAUBE, Michel, op. cit., p. 37.

45 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 539-540.

46 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 540-541.

47 MICHEL DE TAUBE, op. cit., p. 36; TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 542-546.

## V

Se a impossibilidade de autarquia econômica a pólis levou às trocas e à tutela de estrangeiros, conforme foi visto, o problema da *segurança* levou a alianças para a *defesa comum*, algumas das quais com notas de um *federalismo* incipiente, que é uma das características interessantes do sistema inter-helênico<sup>48</sup>.

A terminologia grega para essas associações de natureza federativa é muito imprecisa. O termo geral mais vago é *Koinon* (plural *Koina*), que se aplica aos agrupamentos mais variados e que pode ser aplicado a qualquer coisa que indivíduos ou Estados tem em comum<sup>49</sup>.

*Symacchias* (associações de combate) são alianças ofensivas ou defensivas – na moldura de um ato jurídico, acobertadas pela garantia de uma divindade. Os gregos, segundo Ténékidès, designavam *symacchias* à união de Estados que tinham órgãos comuns (administrativos, judiciários etc.). Na verdade, são formas confederativas como a Confederação Peloponesa, a primeira e a segunda Confederações Atenienses.

A Confederação de Delos – formada em 477 – é a primeira *symacchia* ateniense que comporta um paralelo, no seu momento inicial, com a *Commonwealth* britânica, dada a multiplicidade de regimes no seio da união. Foi através dela que Atenas exerceu a sua hegemonia e a sua *hubris*. A nova Liga Ateniense do século IV foi diferente da primeira no espírito e na lei, posto que permitiu um jogo mais livre de forças federativas, tendo, além dessa nota, como objetivo a salvaguarda da paz, e não apenas a oposição ao arbítrio de Esparta. Ela desaparece nas lutas com Felipe

---

48 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 565; GAUDEMET, Jean. *Institutions de l'Antiquité*. Paris: Sirey, 1967, p. 174; EHRENBURG, V. *The Greek State*, op. cit., cap. III.

49 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 530; LARSEN, J. A. O. *Representative Government in Greek and Roman History*. 2ª ed. Berkeley: University of California Press, 1966, p. 24.

da Macedônia e a pergunta que cabe fazer agora, no contexto desta exposição, é retomar ao porquê do alcance mais amplo da oposição de Demóstenes a Felipe. Em outras palavras: por que a Liga imposta por Felipe aos gregos em Corinto era destrutiva do sistema inter-helênico?<sup>50</sup> A monarquia macedônia – que entra na história da Grécia depois de Felipe II, após a vitória de Cheroneia (338), quando Felipe reúne os delegados das cidades gregas e lhes impõe uma liga de cidades – era uma monarquia hereditária, militar e pessoal. Era um regime onde o *Estado* se confundia com a pessoa do rei. Era um Estado de base territorial, que podia se alargar pela conquista e pela anexação, tendo, por isso mesmo, vocação imperial. Era, portanto, um regime que nada tinha a ver com as *poleis*, e é por isso que Demóstenes se opôs com vigor a algo destrutivo do sistema inter-helênico.

Esta natureza pessoal do poder evidenciou-se a seguir com Alexandre, e pode ser exemplificada pelo juramento de obediência que exigiu dos gregos. Este juramento era um compromisso contrário ao princípio fundamental de liberdade do cidadão e da tradição política grega, profundamente oposta ao poder pessoal. No caso de Alexandre, a dimensão pessoal do poder foi também estimulada pelos exemplos orientais do modelo do *Grande Rei*<sup>51</sup>.

O Grande Rei nada tinha a ver com a chefia hegemônica ateniense, tal como nos descreve Tucídides: “Os atenienses exerceram a princípio a hegemonia sobre os aliados, sendo estes independentes e participantes nas assembleias gerais”<sup>52</sup>. O Grande Rei, que foi Alexandre, sugere o despotismo, ainda que esclarecido pela vocação universalizadora da cultura grega.

---

50 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 600-608; JAEGER, Werner. *Paidéia*, cit., v. III, p. 288.

51 GAUDEMET, Jean, op. cit., p. 215-21

52 TUCÍDIDES. *Historia de la guerra del Peloponeso*, op. cit., 1-97, p. 1302; EHRENBURG, V. op. cit., p. 111-120.

Torna-se claro, portanto, por que a Macedônia não podia realizar o ideal pan-helênico proposto por Isócrates, que, como Kant (e os pós-kantianos), não encontrou, como lembra Wight, quem no plano prático operacionalizasse o seu projeto de paz perpétua<sup>53</sup>.

## VI

Dito isto, quais são, em síntese, as conclusões a que se pode chegar? A tendência das cidades gregas, de se aliarem e de se confederarem, revela-se durante todo o curso da história grega. Estas tendências associativas revelam dois fatos importantes: (a) a vontade de união; e (b) a resistência à integração total.

A vontade de união provém da interdependência de fato econômica e militar – e da conseqüente necessidade de cooperação. Por outro lado, a resistência à integração total tem a sua raiz no esforço de impedir a ruptura do equilíbrio em benefício de uma cidade poderosa, que tende a monopolizar os benefícios da associação.

Daí, como aponta Ténékidès, os princípios de *autonomia*, *participação* e *objetivo comum*, a identidade de objetivos só podendo ser assegurada pela *participação* e pela *autonomia*, duas notas distintivas da democracia que favorecem a liberdade como participação<sup>54</sup>.

Estes princípios, diga-se de passagem, retêm uma importante atualidade – num sistema internacional como o de hoje, caracterizado precisamente de um lado pela disjunção entre ordem e poder, evidenciada pela diminuição do poder hegemônico das grandes potências, que gera a necessidade da negociação

---

53 WIGHT, Martin, op. cit., p. 71.

54 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 623-624; LAFER, Celso. *Ensaio sobre a Liberdade*, op. cit., cap. I.



e do acordo; e de outro, pela interdependência, que requer a cooperação<sup>55</sup>. Daí a pertinência não só no plano dos valores, mas também dos fatos da lição grega.

No plano dos valores, convém realçar, na experiência grega, a interação entre o *interno* e o *externo*, pois a democracia é vista, graças ao controle dos cidadãos sobre a política externa (a diplomacia aberta), como uma garantia contra-ataques diretos ou indiretos à autonomia. Existe, pois, uma relação política entre a afirmação do princípio democrático nas relações *entre* as cidades e a afirmação do princípio democrático no *interior* das cidades e por isso que, na Grécia, como lembra Ténékidès, existia a antítese entre *federalismo* (integração por associação) e *imperialismo* (associação não consentida ou a paz pelo império)<sup>56</sup>.

Em outras palavras, o desaparecimento da ideia de pólis no sistema inter-helênico e a sua substituição e absorção no contexto mais amplo da paz pelo império tinham como significado o fim da democracia e o fim da política como a mais alta expressão da existência humana.

O legado da Grécia clássica, para uma ética das relações internacionais, traduzia-se, pois, numa oposição ao desmedido da extensão territorial e da expansão política, que trazia consequências maléficas para o equilíbrio – virtude grega por excelência – da sociedade internacional e das sociedades nacionais<sup>57</sup>.

É sabido, por outro lado, no plano da história – e convém dizê-lo claramente para não incidir em irrealismo – que as tendências federativas na Grécia clássica pressupunham um equilíbrio muito difícil de obter entre a autonomia das cidades e a ação comum no

---

55 Cf. Capítulo V: Reflexões sobre o tema de nova ordem mundial num sistema internacional em transformação.

56 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 630.

57 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 631-632.

plano externo. Este equilíbrio, além de difícil, era precário. Basta lembrar, neste sentido, que do século V a 338 a.C., Atenas não conhece um período de paz de extensão superior a cinco anos. A paixão da supremacia de Atenas, Esparta, Tebas e Macedônia encontrou na obsessão da independência e autonomia das demais cidades um limite<sup>58</sup>.

É curioso, neste sentido, observar que as confederações do período helenístico (séculos III e II) corresponderam mais ao ideal igualitário, acima descrito, do que as do período clássico. Nestas, a propensão à hegemonia da cidade preponderante – notadamente Esparta e Atenas – gerou a resistência das demais, resistência esta que foi fator de conflito e desagregação dos esforços associativos<sup>59</sup>.

O sucesso das confederações do período helenístico – nas quais as *poleis* associadas eram autônomas de fato e de direito – talvez se deva, como lembra Ténékidès, ao fato de que as comunidades que se associavam tinham tido, no período clássico, uma modesta participação na vida da Grécia. Eram, por isso, obscuras e pouco urbanizadas, não tendo jamais alcançado a orgulhosa independência que caracteriza a pólis clássica<sup>60</sup>.

Hesíodo, em *Os trabalhos e os dias* (225-227), observa que a cidade governada com justiça vê florescer a paz, que o poeta descreve nos seus efeitos positivos<sup>61</sup>. Como alcançar esses efeitos positivos?

Parafraseando Raymond Aron, na sua análise de Tucídides<sup>62</sup>, diria, concluindo, que estas observações sobre a política externa da pólis colocam um dos problemas permanentes para a paz no

---

58 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 551, 609.

59 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 111-120.

60 TÉNÉKIDÈS, Georges, op. cit., p. 618.

61 Cf. LANA, Ítalo. *Studi sul pensiero politico classico*. Napoli: Guido Editori, 1973, p. 42.

62 ARON, Raymond. *Dimensions de la Conscience Historique*, op. cit., p. 161-163.

plano internacional, que é o da coexistência de unidades políticas que se desejam independentes, que pertencem a uma mesma esfera de civilização e que almejam escapar à lei da selva sem se submeter à de um tribunal, à de um árbitro ou à de um senhor. A tentativa de regularizar esta coexistência por meio de tratados de paz, declarações de guerra, tratamento de embaixadores, de prisioneiros, obrigações de aliados e neutros, no contexto de esforços federativos – que são o objeto de todo Direito Internacional Público – tem um limite na especificidade da competição pelo poderio de unidades soberanas. Nesta especificidade, atua em cada momento histórico a relação de forças que explica, na experiência grega, os sucessos e insucessos que levaram à paz e à guerra.

Desta experiência, no entanto, apesar de seus insucessos, deriva um repertório de princípios e colocações válidas, nos planos interno e internacional, para quem vê na democracia interna e externa algo melhor do que a paz pelo império. É este o argumento de Demóstenes e a razão pela qual, apesar de seu insucesso histórico no confronto com Felipe, o seu discurso (*logos*) mantém uma viva e apaixonante atualidade<sup>63</sup>, num mundo como o atual, caracterizado pela cisão entre ordem e poder, que só alcançará a paz e o entendimento pela negociação.

---

63 Cf. RYDER, T. T. B. *Introdução a Demosthenes and Aeschines* (trad. A. N. W. Saunders). Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1975, p. 51-52.



## 26. OS DILEMAS DA SOBERANIA (1982)<sup>1</sup>

### Introdução

As realidades da vida internacional são políticas, econômicas, sociais e religiosas, e as instituições jurídicas que as disciplinam, encontradas na História dos povos, resultam de diversas circunstâncias e fatores que obedecem a uma dinâmica cujo sentido concreto a pesquisa histórica frequentemente esclarece e ilumina. Tal é o caso da soberania, que é um conceito ligado, na sua origem, ao processo de consolidação dos Estados nacionais e de seu mútuo inter-relacionamento na Europa moderna. Creio, por isso mesmo, que um exame do tema soberania, nos planos interno e externo, requer, como passo prévio, um amplo horizonte histórico. É a partir deste horizonte, construído com base na indicação de distintas formas pelas quais se tem configurado, no tempo e no espaço, a organização da vida internacional – e que servem como contraponto analítico que pretendo examinar os dilemas da soberania no mundo contemporâneo. Estes dilemas, provenientes de novas realidades e de novos problemas, típicos do século XX, estão ligados, de um lado, às necessidades e concomitantes

---

1 Publicado em *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 66-83.

dificuldades de cooperação intergovernamental, e de outro, à expansão, em escala universal, do fenômeno do transnacionalismo.

## I

### **Roma: a paz pelo Império**

Na Antiguidade, exceção feita à experiência da Grécia clássica – dividida em cidades distintas e independentes, porém consciente de si mesma enquanto uma comunidade mais vasta<sup>2</sup> –, o que caracterizou a vida internacional foi o jogo de dominação contra dominação. Este jogo culminou numa ordem mundial instaurada por Roma, que se converteu num paradigma histórico do conceito de paz pelo Império. Com efeito, a consolidação do domínio de Roma traduziu-se, no âmbito geográfico de sua jurisdição, na *pax romana*, que produziu, por sua vez, a solução do *jus gentium*, um bom exemplo daquilo que Vico entendia como a *humanitas* da experiência jurídica romana.

Na sua origem, o *jus gentium era* um estatuto jurídico dos estrangeiros, enquanto tal distinto do *jus civile*. Em síntese, o *jus gentium* não era uma ordem superior ao Direito Nacional, mas sim uma extensão do Direito Nacional Romano, que passava a tutelar e a proteger os estrangeiros, no âmbito dos domínios romanos, a fim de disciplinar certos conflitos suscetíveis de aparecerem, seja entre os próprios estrangeiros, seja nas relações estes com os cidadãos romanos.

### **Idade Média: fragmentação do poder e unidade religiosa**

O declínio e término do Império Romano levaram a uma situação oposta: à fragmentação do poder na Europa. É por essa

---

2 Cf. Capítulo III: A política externa, a paz e o legado da Grécia clássica. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit.

razão que, na Idade Média, a realidade política europeia caracterizou-se por poderes localmente limitados. Estes; no entanto, sentiam-se vinculados, uma vez que tiveram vigência naquela época, de um lado à maneira de Dante Alighieri, a concepção do *imperium mundi*, inspirada na experiência de Roma; e de outro lado, a de uma comunidade de valores religiosos – a *Republica Christiana*. Daí, respectivamente, as instituições do *Sacro Império* e do *Papado*. Do ponto de vista jurídico, a comunidade internacional da Baixa Média estava regida por duas ordens diferentes:

- i. No interior do Sacro Império vigia o Direito Romano, e subsidiariamente o Direito Canônico e o Direito Feudal; e
- ii. Nas relações entre o Império e as comunidades situadas as fora dos seus limites, prevalecia uma certa *consuetudo communis* – um Direito Costumeiro, extremamente rudimentar, pois o localismo do poder e da vida não fez prosperar os contatos entre comunidades distantes.

As transações comerciais eram disciplinadas pela *lex mercatoria*, que era um Direito Profissional Autônomo, criado pelos comerciantes – sobretudo os da Itália do Norte. A *lex mercatoria* era privada na sua origem e internacional no seu escopo, pois as normas eram comuns aos que participavam dessas atividades negociais.

## II

### Idade Moderna: soberania e razão de Estado

Na Idade Moderna o conceito de unidade e comunhão e a realidade da fragmentação do poder viram-se substituídos pelo aparecimento do Estado, que trouxe como consequência a predominância ostensiva do político no plano internacional. O Estado Moderno – que resultou da centralização administrativa, do protecionismo

econômico, do aparecimento de exércitos permanentes e regulares e do cisma religioso – gerou, no seu processo de consolidação, a ideia de que o Estado teria a capacidade de concentrar em torno de si as aspirações morais dos homens num determinado território.

A justificação jurídica desta realidade política, econômica e social estruturou-se em torno dos conceitos de *soberania* e *razão de Estado*. O objetivo estratégico do conceito de soberania desenvolvido por Bodin e Hobbes era o de consolidar a territorialidade do Estado. Só a habilidade e a capacidade de governar limitariam efetivamente o poder do soberano no seu território. Daí também, no plano internacional, o aparecimento do princípio da razão de Estado, desenvolvido por Maquiavel, que se traduzia no não reconhecimento de uma ordem superior, transcendente, como instância à qual o Estado e o seu soberano deveriam sujeitar-se, na totalidade de suas manifestações. O último grande crítico da noção de soberania que acompanha o processo de consolidação do Estado Nacional na Europa foi Leibniz, que a tomava como um conceito descritivo, entendendo-a como um padrão comparativo, e não como um absoluto.

Todo o esforço teórico do século XVII, como aponta Gierke, desenvolve-se no sentido de destruir, no plano das ideias e da prática, os *collegia* medievais existentes abaixo do nível do Estado e as autoridades universais existentes acima do Estado. Daí, no plano interno, a estatização do Direito, e no plano internacional o esfacelamento do sistema medieval, baseado num Direito das Gentes entre os cristãos latinos, que encontrava na instituição do Papado uma autoridade superior aos poderes locais.

### **O Estado Moderno e a Paz de Westfália**

Tudo isso deu margem ao aparecimento de uma nova concepção do sistema internacional, que se formalizou na Paz de Westfália



(1648). Esta representou a consolidação de uma ordem mundial constituída exclusivamente pelos governos de Estados soberanos. Estes teriam liberdade absoluta para governar um espaço nacional – territórios – podendo entrar em acordos voluntários – tratados para regular as relações externas e intraconexões de variados tipos.

De acordo com a Lógica de Westfália, os governos eram soberanos e iguais por *fiat* jurídico, e não em virtude de uma autoridade superior, e a lei e a ordem teriam como fundamento a vontade dos governos e a percepção recíproca dos seus interesses comuns. Em outras palavras, a Lógica de Westfália vislumbrava a possibilidade de uma harmonia, que seria fruto da ação descentralizada dos Estados, pois entendia possível que do entrechoque dos interesses particulares dos Estados, cada um obedecendo à sua razão de Estado, surgiria o interesse geral da comunidade internacional. O equilíbrio mecânico do poder, portanto; baseado na ação individual dos Estados entendidos como atores únicos da ação política, seria o princípio organizador das relações internacionais em oposição à ideia medieval de monarquia universal, fundamentada numa concepção hierárquica de toda a sociedade.

Do novo sistema, caracterizado pela coexistência de uma multiplicidade de Estados soberanos, cuja segurança individual resultaria ou de sua capacidade de autodefesa ou de alianças específicas com outros Estados, deriva a teoria tradicional de soberania. Esta foi construída tendo como princípio, de um lado, a concepção de um poder originário, que não resulta de nenhum outro, do qual teria obtido o seu título; e de outro, a concepção de um poder supremo, que não teria outro poder igual ou concorrente. A teoria tradicional de soberania, portanto, significa o caráter supremo do poder estatal que se traduz externamente pela ausência de subordinação a qualquer autoridade estrangeira, a não ser por

via de consentimento, expresso em tratado, e internamente pela predominância do Estado sobre o poderio de quaisquer grupos ou indivíduos, dentro do âmbito de seu território. Em síntese, portanto, um poder incondicionado (dimensão positiva), que não se subordina a nenhum outro (dimensão negativa).

A Lógica de Westfália e a teoria tradicional de soberania geraram o Direito Internacional Clássico, baseado em normas de mútua abstenção, que tiveram condições de regular uma sociedade internacional, de membros pouco numerosos e de relacionamento pouco diferenciado, que se colocavam uns em relação aos outros de forma mais ou menos justaposta. Para este Direito Internacional Clássico, o Estado, como dizia Hegel, era a última instância, uma vez que as nações só se uniriam pela contribuição que dão à História da humanidade.

### **Dificuldades da Lógica de Westfália**

Existem, no entanto, problemas que, num primeiro momento, comprometeram e, num segundo, corroeram a lógica da ordem mundial baseada nos princípios da Paz de Westfália. Entre outros problemas, cabe mencionar, inicialmente, a tensão, nunca superada, entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato. O segundo problema que convém apontar é a precariedade de um sistema de segurança que carrega no seu bojo a incerteza de uma paz cujo equilíbrio depende de cálculos incertos de vantagens dos líderes de governos rivais. A isso agrega-se a dificuldade de uma lógica coletiva, baseada apenas na ação descentralizada dos Estados, com um número muito grande de centros autônomos e semiautônomos de decisão.

Se a estas dimensões da vida internacional de natureza mais ostensivamente política adicionar-se as relações econômicas, é fácil compreender como a estrutura do sistema internacional se toma

ainda mais complexa e difícil de ser interpretada exclusivamente com base nos esquemas da lógica de Westfália. São algumas dessas dificuldades que pretendo agora examinar, como condição para poder analisar o problema e os dilemas da soberania no mundo contemporâneo.

### III

#### **O Estado Liberal e a ordem mundial**

Já no século XIX, com a internacionalização da economia e com o liberalismo, que aspirava ao livre-comércio, a ideia de Estados autônomos e autossuficientes tornou-se irreal. Entretanto, como essa época era a do Estado Liberal – preocupado apenas com a defesa externa, a ordem interna e a administração da justiça –, a internacionalização não se refletiu com tanta clareza no Direito Público Interno e Internacional. De fato, uma das aspirações do Estado Liberal e dos interesses que o sustentavam era livre-comércio não limitado pela atuação dos mecanismos estatais. Por essa razão, foi-se expandindo, por meio da ação dos particulares, nesse período, o intercâmbio universal.

Tal processo de expansão do comércio e da navegação por meio da iniciativa privada provocou, com maior frequência, um relevante problema no plano jurídico, que é o do relacionamento entre ordenamentos. Esse problema do relacionamento surgiu tendo em vista o transnacionalismo da ação privada, pois tornava-se necessário criar um sistema para determinar a legislação aplicável às relações privadas, cujos elementos pessoais, reais e formais, estão vinculados a diferentes Estados. Daí o desenvolvimento do Direito Mercantil Internacional como um dos ramos do Direito Internacional Privado, cuja finalidade é determinar a lei aplicável a cada uma das instituições de comércio e de navegação, quando da presença, numa mesma relação, seja de indivíduos com diferentes

nacionalidades e domicílios, seja de atos realizados em diferentes países, seja ainda de coisas – como é frequente nas mercadorias destinadas a movimentar-se através de fronteiras – posto que isto torna concebível a possibilidade da aplicação de duas ou mais legislações, das quais só uma pode receber aplicação efetiva, a cada relação comercial, ou pelo menos a cada um dos seus elementos.

### ***A Pax Britannica e o Concerto Europeu***

No século XIX, esta expansão do comércio internacional conviveu com a Lógica de Westfália; graças à ordem de fato que era produto da *Pax Britannica*. A *Pax Britannica*, politicamente viabilizada pelo Concerto Europeu e militarmente sustentada pela *Royal Navy*, foi financiada pela *City* britânica e facilitada, na perspectiva administrativa, pelo colonialismo e pela centralização do império otomano, austro-húngaro e russo, que, em conjunto depois da independência dos países da América, impediram o aparecimento de novos Estados e, portanto, de novos centros autônomos de decisão.

A tensão no plano da realidade entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato foi amainada, do ponto de vista do sistema internacional, pela *Pax Britannica*, pois esta carregava no seu bojo as condições políticas de uma paz que era fruto do equilíbrio de uma acomodação diplomática, que levava em conta as assimetrias do poder, uma vez que não havia disjunção entre o poder positivo e real das grandes potências e a ordem mundial que dele derivava.

Em outras palavras, a grande sabedoria da visão conservadora, mas flexível, do Concerto Europeu foi a de montar uma ordem internacional baseada num quadro comum de referência quanto àquilo que era aceitável, ou inaceitável, pelas grandes potências a partir de uma interpretação comum sobre as relações de poder então vigentes.

## O Pacto da Sociedade das Nações

O esgotamento das virtualidades do Concerto Europeu levou à Primeira Guerra Mundial, e dos seus escombros surgiu uma tentativa de propor uma ordem mundial de natureza diferente daquela anterior, que se baseava na Lógica de Westfália e na *Pax Britannica*. O Pacto da Sociedade das Nações propôs a criação de uma ordem internacional de aspiração universal, que procurou formalmente regular as relações entre os Estados de acordo com certos princípios, entre os quais os da segurança coletiva, o da solução pacífica de controvérsias, o da jurisdição internacional e o do desarmamento. Tais princípios evidentemente representavam, nas suas aspirações, um esforço de, através da cooperação internacional, limitar consensualmente o arbítrio dos Estados no exercício de suas competências soberanas.

*Pari passu* com esta transformação no plano internacional, surgiram, depois da Primeira Guerra Mundial e em parte como consequência dos processos por ela desencadeados, significativas mudanças nas pautas de funcionamento interno dos Estados em relação à sociedade civil. É no momento inicial do Estado Intervencionista, que passa a: (i) regulamentar a economia; (ii) assumir, através de empresas públicas e sociedades de economia mista, funções e tarefas econômicas; e (iii) delimitar, através de normas imperativas, o campo da liberdade contratual privada. Uma das consequências do Estado Intervencionista foi a elaboração, por parte de cada país, de um complexo regime geral de importações e exportações, subordinado aos objetivos internos do Direito Público Econômico, de assegurar o crescimento econômico, manter o pleno emprego e regulamentar a conjuntura.

O transnacionalismo da ação privada, que no século XIX foi disciplinado pelo desenvolvimento do Direito Mercantil Internacional e que atuava obedecendo ao princípio da liberdade e

autonomia da vontade dos particulares, viu-se, portanto, limitado e cerceado pelo aparecimento de normas públicas imperativas no plano interno. Estas geraram, pela ausência de mecanismos de cooperação entre os Estados no plano internacional, o protecionismo e a autarquia.

Não é este o momento de discutir o insucesso inicial destas tentativas de alteração da Lógica de Westfália, consubstanciadas no Pacto da Sociedade das Nações e nos seus desdobramentos. Em poucas palavras, no entanto, creio que se pode dizer que o fracasso da proposta da Liga das Nações revelou a incapacidade dos ingleses e dos franceses de assegurarem, no plano econômico e político, uma ordem em escala internacional, sem o apoio dos Estados Unidos, da Alemanha, da União Soviética e do Japão.

### **As Nações Unidas e a Pax Americana**

O término da Segunda Guerra Mundial levou, com a ONU, a uma nova tentativa de constitucionalização da ordem internacional. Esta nova tentativa contou com o decidido apoio dos Estados Unidos, que surgiram no segundo pós-guerra como o protagonista preponderante do sistema internacional, dotado de recursos de poder suficientes para assegurar – ao contrário do que ocorreu com os ingleses e os franceses no período da Sociedade das Nações – uma nova ordem: a *Pax Americana*. Politicamente, no seu momento inicial a *Pax Americana* caracterizou-se pela Guerra Fria (conflito Leste-Oeste), travada dentro e fora da Organização das Nações Unidas. Economicamente, a *Pax Americana* buscou montar os mecanismos de mútua cooperação, cuja inexistência no entreguerras tinha contribuído para a autarquia e o protecionismo. Daí o Fundo Monetário Internacional e o GATT como organizações que, no sistema de especialização e descentralização previsto na Carta da ONU, colaboraram tanto para estimular o intercâmbio internacional – sobretudo entre os países desenvolvidos de

economia de mercado – quanto para a abertura do espaço interestatal à livre circulação econômica das forças transnacionais.

Nos anos 60 e 70, a passagem da Guerra Fria para a *détente*; o processo de descolonização; a recuperação econômica tanto europeia quanto japonesa; o controle pelos países exportadores de petróleo de um recurso escasso e importante para a vida econômica mundial; o desenvolvimento do poderio militar soviético e a erosão da abrangência legitimadora das ideologias, provocaram importantes mudanças na ordem mundial instaurada no segundo pós-guerra. A consequência mais significativa trazida por estas mudanças é a disjunção, que hoje se verifica no sistema internacional, entre ordem e poder. Em poucas palavras, isto significa que a ação norte-americana, em conjunto com as grandes potências internacionais, não se traduz mais em poder suficiente para impor e assegurar, em escala internacional, uma ordem. É evidente que os Estados Unidos, a URSS, a Europa Ocidental, o Japão e, num certo sentido, a China Continental, têm poder suficiente para impedir qualquer proposta de ordem incompatível com seus valores e interesses, mas a construção de uma nova ordem exige a participação mais ativa dos demais protagonistas do sistema internacional. E neste contexto que se aprofunda a erosão da Lógica de Westfália, que vem gerando uma nova corrosão do conceito tradicional de soberania, que se manifesta através de dois pontos fundamentais que passo a examinar. De um lado, a necessidade – e também os dilemas – da cooperação intergovernamental, e de outro, o transnacionalismo tendo em vista as atuais características dos Estados no seu funcionamento em relação à sociedade civil.

## IV

### **A cooperação intergovernamental: imperativos e dificuldades**

A necessidade de cooperação entre os Estados gerou normas positivas de mútua colaboração. Estas representam uma dimensão do fenômeno da integração política internacional. A integração política internacional pode ser entendida como a evolução, no tempo, de um sistema coletivo de tomada de decisões entre os países, em substituição a meios e processos exclusivamente nacionais. Este processo de integração leva à diminuição do campo que anteriormente se incluía na esfera de jurisdição doméstica exclusiva do Estado, e se explica historicamente pela impossibilidade do Estado, no século XX, com as revoluções científicas e tecnológicas, de atender às suas necessidades numa base exclusivamente individual e territorial.

Evidentemente, este processo decisório coletivo varia, tanto em termos de objetivos quanto em matéria de alcance de poderes, e também no que diz respeito à extensão geográfica. Via de regra, este processo, ao transcender uma fase *ad hoc*, institucionaliza-se através de organizações internacionais, dotadas de subjetividade funcional. As organizações internacionais, com todas as suas deficiências, têm-se revelado até agora como o método mais aperfeiçoado de colaboração no plano intergovernamental, ao criarem contextos institucionais que auxiliam a minimização dos conflitos e ressaltam os aspectos da colaboração nas relações internacionais.

Numa organização internacional, entretanto, o processo decisório é compartilhado por dois ou mais Estados. O requisito para seu funcionamento é, portanto, um acordo entre os Estados. Vale dizer que o limite e as restrições ao funcionamento de



uma organização internacional são os de ordem interna a esta organização, envolvendo a necessidade de se catalisar um consenso, sempre difícil na medida em que os Estados procuram reter para si o encaminhamento do processo decisório de uma organização intergovernamental.

Esta retenção no encaminhamento do processo decisório é uma salvaguarda dos interesses dos Estados, na medida em que serve para qualificar os compromissos e empenhos estatais no funcionamento de uma organização intergovernamental. São diversas as modalidades jurídicas que exprimem estas salvaguardas, que podem ser denominadas salvaguardas de risco. Abrangem, *inter alia*, o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, a ponderação de votos no FMI e em outras organizações internacionais econômicas, a exigência de maiorias qualificadas ou de consenso, a possibilidade de retirar-se de um convênio de cooperação econômica, a obrigatoriedade da negociação periódica de convênios econômicos, a aceitação do não cumprimento de certas obrigações assumidas pelos Estados em virtude das conjunturas econômicas adversas (por exemplo: crise de balanço de pagamentos ou crise de balanço comercial no FMI e no GATT) etc. A ideia que preside estes mecanismos previstos pelas salvaguardas de risco é a de diminuir os perigos da aplicação de normas positivas de mútua colaboração na hipótese de ocorrer, em função da conjuntura e do aleatório, uma mudança que afete a reciprocidade de interesses que motivou e provocou a cooperação intergovernamental.

De qualquer maneira, uma organização internacional representa uma forma de cooperação entre os Estados, que tendem a fazer prevalecer, por sua associação institucionalizada, uma certa ordem no meio internacional. O que significam, hoje em dia, estas possibilidades de ordem, e quais são os seus limites e possibilidades?

De todas as experiências de cooperação internacional, por meio de organizações, as mais interessantes, do ponto de vista de superação dos dilemas da soberania, são as de integração econômica. Entre elas, merece realce a do Mercado Comum Europeu. A integração europeia, ao promover a reordenação das competências soberanas, que passaram a ser divididas entre os Estados e os órgãos comunitários, representa, no plano internacional, uma inovação semelhante à divisão dos poderes e ao federalismo no plano do Direito Constitucional.

A originalidade da experiência europeia reside na montagem de estruturas de cooperação que procuram cumprir objetivos comunitários – mediatos e imediatos – que se baseiam: (i) em valores comuns (ii) em poderes colocados a serviço destes valores, e (iii) na autonomia destes poderes comunitários destinados a implementar os objetivos comuns. Evidentemente, a autonomia do poder comunitário, que permite a autorregulação da unidade maior – constituída pelos Estados-membros do MCE –, está ligada, na substância, à manutenção da reciprocidade de interesses que levou a uma união consensual de forças e vontades.

Esta união de forças e vontades que caracteriza a experiência europeia – não isenta, aliás, de dificuldades, como toda inovação – lembra, num certo sentido, a aplicação, no plano internacional, do conceito de *contrato plurilateral* tal como o formulou Ascarelli ou seja, contratos, a título oneroso, de comunhão de escopo, onde o elemento fundamental é o *objetivo comum*, no sentido de que a satisfação do interesse pessoal das partes transita pela realização do escopo, que compartilham.

O sucesso da experiência europeia não se tem repetido em outras áreas, onde, no momento, o mais frequente é a *paralisia decisória*. Esta deriva da disjunção entre ordem e poder hoje prevalecente no sistema internacional, bem como das dificuldades

que acarreta, uma vez que a fragmentação do poder aumenta o número de variáveis e de reivindicações em jogo em qualquer organização internacional. Em outras palavras, é muito mais complexo lidar contemporaneamente com o conflito, coordenar a reciprocidade dos interesses e promover a cooperação através de uma comunhão de escopo, pois a satisfação do interesse dos Estados não tende a transitar, com facilidade, pela realização de objetivos comuns. De mais a mais, se as grandes potências não têm mais poder suficiente para impor aos demais países uma ordem – o que significa que as antigas instâncias ordenadoras do sistema internacional do segundo pós-guerra estão perdendo capacidade regulatória – retêm, no entanto, capacidade para vetar qualquer ordem incompatível com os seus interesses, o que significa que as novas configurações de poder no mundo ainda estão difusas carecendo de ordenação adequada<sup>3</sup>.

Em síntese – e esta é a conclusão –, creio que estamos a presenciar, hoje, os limites reais da Lógica de Westfália, limites que penso poder formular nos seguintes termos: os Estados não são autossuficientes, mas sim inter-relacionados; este inter-relacionamento mina o conceito clássico de soberania e exige a cooperação. A cooperação, por sua vez, corre o risco de esbarrar na paralisia de decisões, dadas as assimetrias de poder e a tensão, sempre presente, nas organizações internacionais e na vida internacional, entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato. Em outras palavras, regra geral a escala nacional, por si só, é inadequada, e a cooperação internacional, destinada a administrar esta inadequação, é ineficaz. Ora, a política sempre envolve o poder de controle de uma sociedade sobre o seu próprio destino que, por sua vez, depende de decisões provenientes do exercício hierárquico de uma função de gestão. A paralisia decisória que acomete hoje o

---

3 Cf. Capítulo VI: Reflexões sobre o tema da nova ordem mundial num sistema internacional em transformação. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit.

sistema internacional, se vier a prevalecer, representa um risco na medida em que poderá provocar a probabilidade negativa dos resultados, ao consolidar as limitações da soberania sem superá-la<sup>4</sup>.

### **O transnacionalismo**

A outra vertente que mina o conceito clássico de soberania é o *transnacionalismo*, isto é, aquelas relações que não transitam necessariamente pelos canais diplomáticos do Estado, mas que influem nas sociedades e revelam que nenhum Estado é uma totalidade autossuficiente. Classes, empresas, valores e ideias, partidos, associações profissionais, grupos de pressão, são todos protagonistas no campo das relações internacionais, que agem por formas e caminhos próprios, agregando, por isso mesmo, uma significativa dimensão transnacional às relações internacionais.

Não cabe, neste trabalho, discutir toda a extensão do fenômeno transnacional, mas parece pertinente discutir um aspecto desta problemática, ligado à existência e à especificidade de um mercado mundial, proveniente do entrelaçamento das economias nacionais. Este entrelaçamento, responsável pelo aparecimento, na sociedade mundial, da diplomacia total do comércio, da ciência, da informação e da cultura, consolidou-se, no segundo pós-guerra, graças à atuação norte-americana. Esta foi decisiva para o bom funcionamento de uma certa coordenação interestatal via GATT e FMI, que promoveu a abertura do espaço interestatal a uma circulação bastante livre das forças econômicas transnacionais. A consequência desta abertura tem sido a crescente estruturação de poderes econômicos privados no âmbito do mercado mundial, poderes que escapam frequentemente ao controle estatal e internacional de natureza intergovernamental.

---

4 Cf. Capítulo II: Karl Deutsch e as relações internacionais. In: *Paradoxos e possibilidades*, op. cit.

Um bom exemplo de transnacionalismo é a empresa multinacional, definida como aquela que possui inversões em diversos sistemas econômicos nacionais, nos quais organiza e explora a produção de bens e serviços para venda nos respectivos mercados e no mercado internacional.

As empresas multinacionais – dado o relevante papel que desempenham na transferência-internacional de recursos – converteram-se em importantes protagonistas não governamentais da vida mundial, e vêm buscando pôr em funcionamento um planejamento privado em escala transnacional. A vocação desse planejamento, que trabalha com uma dimensão mundial, é disciplinar a sua atuação por meio de um Direito próprio, de natureza transnacional. É o que alguns autores denominam a nova *lex mercatoria*, ou seja, um Direito não estatal, elaborado pelas empresas multinacionais, que buscam reger as suas relações sem a interferência da lei interna ou internacional, através de contratos e da arbitragem.

A nova *lex mercatoria* esbarra frequentemente, no entanto, no intervencionismo econômico dos Direitos Públicos Internos dos Estados, que controlam o *acesso* das empresas multinacionais aos seus territórios, configurando-se, neste processo, uma tensão: a tensão entre a ambição de escopo universal das experiências econômicas de tipo transnacional e a territorialidade do Estado-nação que, no entanto, raramente dispensa a contribuição transnacional na medida em que a maior parte dos países se vale, em maior ou menor grau, de recursos externos – poupança, investimento e tecnologia para o desenvolvimento e o funcionamento de suas economias.

O ponto de confluência e intersecção entre o princípio de territorialidade do Estado soberano e o transnacionalismo de vocação universal das empresas multinacionais é o acordo,

implícito ou explícito, de acesso. É por essa razão que são atos de política externa todos os atos de política interna que definem as modalidades de participação de um país no sistema de transferência internacional de recursos (bens, capital e tecnologia).

Esta rápida exposição sobre o transnacionalismo, no plano econômico, permite agora que se diga por que ele mina a Lógica de Westfália: a escala nacional sendo insuficiente, gera a necessidade de utilização de recurso externos, sobretudo no que tange à criação científica e tecnológica. Estes, em grande parte, são privados e têm uma vocação própria de cunho transnacional que esbarra na vocação territorial dos Estados. Daí o conflito de interesses entre a soberania nacional e as empresas multinacionais, que representam um princípio e uma forma de organizar a produção, que transcende a territorialidade do Estado-nação.

Daí também, em virtude da disjunção entre ordem e poder – que vem levando conforme já foi apontado, no plano intergovernamental, à erosão da capacidade regulatória das instâncias ordenadoras do mercado mundial criadas no segundo pós-guerra, com o GATT e o FMI –, o esforço de se negociar, interestatalmente, no âmbito da ONU, tanto o código de conduta para a transferência de tecnologia, quanto o sobre a conduta das multinacionais. Na verdade, o que são estes dois projetos senão um reconhecimento da precariedade das soberanias que se revela pela necessidade de infundir um mínimo de coerência, em escala mundial, à nova *lex mercatoria* através da elaboração multilateral de um padrão jurídico que permita reconhecer o lícito e o ilícito no fenômeno transnacional de natureza econômica?

## **Conclusão**

As dificuldades de tomada de decisão, de um lado, e os dilemas do transnacionalismo, no seu relacionamento com o princípio da

territorialidade dos Estados, de outro, são, portanto, fundamentais para a compreensão da dimensão política, econômica e social da soberania no mundo de hoje, exigindo, para uma adequada administração da ordem mundial, novas instituições. O que se vislumbra, no horizonte, como perfil destas novas instituições parece de previsão difícil e de ainda mais difícil elaboração e implementação.

A fecundidade do inesperado, como lembra Proudhon, surpreende a prudência do melhor estadista. Apesar desta advertência, creio que o tema merece reflexão adicional, sobretudo porque delinea os horizontes reais da política externa do Brasil, num momento em que ela se insere na ordem do dia do debate político nacional, tendo em vista que a vida internacional passou a ter, para o país, uma extraordinária prioridade, dada a diversificada importância dos fatores externos no crescimento interno.





## 27. KARL DEUTSCH E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1982)<sup>1</sup>

### Introdução

No seu livro *Análise das relações internacionais*, Karl W. Deutsch, no Capítulo I, coloca dez questões fundamentais e interdependentes em torno das quais constrói e estrutura o seu livro, bem como o campo das relações internacionais. São elas: (i) nação e mundo; (ii) guerra e paz; (iii) poder e debilidade; (iv) política internacional e sociedade internacional; (v) prosperidade e pobreza; (vi) liberdade e opressão; (vii) percepção e ilusão; (viii) atividade e apatia; (ix) revolução e estabilidade; (x) identidade e transformação<sup>2</sup>.

Estas questões são, por assim dizer, quase que clássicas, e o que vai nos interessar, para os efeitos desta exposição, é pesquisar, para usar um termo caro a Deutsch, *qual* a inovação de sua resposta, *bem como* por que e de que maneira *esta resposta se diferencia, ampliando, das respostas clássicas*.

---

1 Publicado em *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 35-43.

2 DEUTSCH, Karl W. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1978, p. 22-26.

## A opinião da doutrina a respeito da contribuição de Karl W. Deutsch ao estudo das relações internacionais

Vale a pena começar dizendo que é pacífica importância de Karl W. Deutsch no campo das relações internacionais. Phillippe Braillard, no seu *Théorie des Relations Internationales*, no estudo sobre as teorias parciais, realça a contribuição de Deutsch para: (a) o estudo dos processos de tomada de decisão dos atores estatais, cujo comportamento em boa parte resulta do funcionamento de um grupo de organizações governamentais, operando de acordo com certas rotinas, segundo certos programas e não da ação solitária de indivíduos; (b) a análise das eventuais correlações entre a polaridade de um sistema internacional e sua estabilidade; (c) o estudo da integração, ou seja, da formação de comunidades políticas por união de duas ou mais unidades menores, entendendo Deutsch a integração como um processo cujas causas e variáveis podem ser examinadas e identificadas<sup>3</sup>.

A contribuição de Deutsch para a análise da criação de comunidades mais amplas que o Estado-nação – integração – é também realçada por Stanley Hoffmann<sup>4</sup>; por Marcel Merle, quando este estuda o modelo de comunicação como uma das concepções das relações internacionais de inspiração anglo-saxônica<sup>5</sup>; por P. F. Gonidec<sup>6</sup>, que, como Braillard, também chama a atenção para o interesse da obra de Deutsch no que diz respeito à análise dos complexos processos decisórios do Estado, nos quais intervêm forças sociais diversas, tanto internas quanto externas<sup>7</sup>.

---

3 BRAILLARD, Philippe. *Théorie des Relations Internationales*. Paris: PUF, 1977, p. 123-124, 135-138.

4 HOFFMANN, Stanley. *Teorías contemporaneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1963, p. 235.

5 MERLE, Marcel. *Sociologie des Relations Internationales*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1916, p. 109-111.

6 GONIDEC, P. F. *Relations Internationales*. Paris: Monthcrestien, 1974, p. 436-437.

7 GONIDEC, P. F. *Relations Internationales*, op. cit., p. 304-305.

Arend Lijphart, por seu lado, num dos mais recentes trabalhos sobre Deutsch, aponta que ele é responsável por um novo paradigma de estudo das relações internacionais, que substitui o paradigma clássico da anarquia – que remonta a Hobbes – pelo de comunidade, dando novo conteúdo à concepção de Grócio de sociedade internacional, entendida como uma sociedade de Estados que têm uma moldura comum de normas jurídicas e morais, aptas a conferirem à vida internacional significativos elementos de ordem. Este conteúdo novo é dado precisamente pela análise da temática de construção ou dissolução de comunidades, tanto no nível subnacional e nacional quanto no internacional. Neste sentido, de acordo com Lijphart, o estudo dos fenômenos de integração, ou seja, a própria teoria da integração de Deutsch, é uma teoria geral de política que, aplicada no âmbito internacional, significa a possibilidade de promover a mútua cooperação sem o amálgama de um governo mundial<sup>8</sup>.

É interessante, por isso mesmo, observar que James N. Rosenau, já na primeira edição de seu *reader*, suscitava a curiosidade dos estudiosos para os novos quadros de referência de natureza conceitual propostos por Deutsch para a análise de fenômenos como nação, nacionalismo e processos decisórios de política externa, lembrando igualmente a sua contribuição enquanto pesquisador que se vale de métodos quantitativos e de modelos matemáticos para ampliar a compreensão das relações internacionais sem prejuízo da análise qualitativa e da visão humanista<sup>9</sup>.

---

8 LIJPHART, Arend. Karl W. Deutsch and the New Paradigm in International Relations. In: MERRITT, Richmid L.; RUSSETT, Bruce M. (eds.). *From National Development to Global Community: Essays in Honor of Karl W. Deutsch*. London: George Allen and Unwin, 1981, p. 233-251; sobre Grócio, Cf. BULL, Hedley. The Grotian Conception of International Society e WIGHT, Martin. Western Values in International Relations. In: BUTTERPIELD, Herbert; WIGHT, Martin (eds.). *Diplomatic Investigations*. London: George Allen and Unwin, 1966, respectivamente, p. 51-73 e 89-131.

9 ROSENAU, James N. *International Politics and Foreign Policy: a reader, in research and theory*. New York: Free Press, 1961, p. 98, 450.

Feito este rápido apanhado sobre a avaliação da contribuição de Deutsch, por vários autores, ao *state of the art* das relações internacionais, cumpre agora tentar examinar qual é o sentido e a trajetória de inovação que imprimiu às questões clássicas que tratou, do tipo *nação e mundo* e *guerra e paz*, assunto que não está devidamente apontado no elenco de referências que acabo de fazer.

### ***A recusa da politics as usual e suas raízes***

Nas páginas finais de seu *Politics and Government*, Karl Deutsch aponta que: “The most dangerous thing the world today can do is to continue politics as usual”<sup>10</sup>. Esta recusa do *politics as usual* e a inserção, por Deutsch, na agenda para o futuro da (i) abolição da guerra; (ii) abolição da fome; (iii) eliminação da pobreza; (iv) autodeterminação dos povos; (v) acréscimo das capacidades cognitivas; (vi) análise do crescimento da população; (vii) adaptação à realidade do transporte interplanetário; (viii) e autodeterminação pessoal<sup>11</sup>, resulta, a meu ver, de um lado da percepção que Deutsch tem dos fenômenos de mudança que caracterizam o mundo contemporâneo e, de outro, de sua concepção de política. Estas duas dimensões explicam os aspectos de inovação que caracterizam a sua abordagem das relações internacionais e dos seus temas clássicos.

### ***Um mundo em transformação***

Karl W. Deutsch aponta que, desde 1955, pela primeira vez na história, a maioria da humanidade é alfabetizada, lembrando também que, até o final do século, a maioria da humanidade, também pela primeira vez na história, será urbana<sup>12</sup>.

---

10 DEUTSCH, Karl W. *Politics and Government*. Boston: Houghton Mifflin, 1970, p. 400.

11 DEUTSCH, Karl W. *Politics and Government*, op. cit., p. 401-405.

12 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*. New York: Knopf, 1969, p. 178-179.

Urbanização e alfabetização fazem parte do fenômeno de *mobilização social* que impele as pessoas para a política, uma vez que as suas necessidades só podem ser atendidas, neste contexto, por processos políticos e instituições impessoais. Daí os novos desafios e dificuldades do *Estado Moderno* que não pode, como o Império Romano ou o Império Britânico na Ásia ou na África, ignorar a vida quotidiana de 90% da população<sup>13</sup>.

Em outras palavras, a gestão da ordem mundial, constituída de maneira preponderante pelos Estados-nações, é muito mais complexa do que era anteriormente – por exemplo, no século XIX –, pois a pauta decisória dos Estados é muito mais carregada na medida em que tem que responder a novas exigências e a novos problemas. A pilotagem das interações requer um acréscimo de percepções cognitivas, que é o que Deutsch realça na sua concepção de política.

### *Os nervos do governo*

Para Deutsch, o poder *é a moeda* do sistema político, e não a sua essência ou centro. De fato, a política sempre envolve o estudo do poder, mas envolve mais propriamente a análise do poder de uma sociedade sobre o seu próprio destino. É por isso que ele define a essência da política como a coordenação de esforços e expectativas humanas para a obtenção dos objetivos da sociedade<sup>14</sup>. Deutsch também aponta as probabilidades de fracasso de um sistema político, realçando entre elas, precisamente, o *declínio na capacidade de coordenar e conduzir*<sup>15</sup>.

---

13 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., p. 18-25. Cf. o clássico *Social Mobilization and Political Development* (1961). In: DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*. New York: Free Press, 1979, p. 90-129.

14 DEUTSCH, Karl W. *The Nerves of Government*. 2ª ed. New York: Free Press, 1966, p. 124; On Political Theory and Political Action. *American Political Science Review*, v. LXV, n. 1, March 1971, p. 11-27.

15 DEUTSCH, Karl W. *The Nerves of Government*, op. cit., p. 223-228.

Ora, é precisamente a partir do ângulo dos riscos de declínio na capacidade de coordenar e conduzir dos sistemas políticos, riscos estes agravados por um mundo em transformação, que tornam parcialmente obsoletos os repertórios das teorias e das experiências de gerações anteriores, que Deutsch enfrenta os temas clássicos da guerra e da paz, dos particularismos das nações e da universalidade do mundo. Esta é a razão de sua recusa da *politics as usual*.

### A nação

No prefácio a *Tides among Nations*, sua mais recente coletânea de ensaios, Deutsch aponta a exigência na era nuclear da abolição da guerra como condição de sobrevivência da humanidade. Registra ele também que o nacionalismo tende a crescer, não sendo provável o seu declínio no próximo século. Daí a sua pergunta, que a meu ver é básica, como tentarei mostrar na sua proposta de organização do campo das relações internacionais: *como podemos entender o nacionalismo e o crescimento das nações, e como podemos manter a paz num mundo nacionalista?*<sup>16</sup>

O tema do nacionalismo e da formação das nações é objeto do primeiro livro de Deutsch, *Nationalism and Social Communication*<sup>17</sup>. Deutsch define *nacionalidade* em termos de hábitos complementares de comunicação caracterizada por um repertório compartilhado de significados, e *nacionalismo* como um estado de espírito que confere às mensagens, memória e imagens nacionais, um *status* privilegiado na comunicação social e um grande peso no processo decisório<sup>18</sup>.

---

16 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit., p. 2.

17 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and Social Communication*. 2ª ed. Cambridge, Mass: MIT Press, 1966.

18 DEUTSCH, KARL W. *Nationalism and Social Communication*, op. cit., cap. I; *Tides among Nations*, op. cit., p. 301.

O Estado-nação do mundo contemporâneo, que resulta da mobilização social mais integração num processo que Deutsch indica como sendo o de uma linha de montagem não sincronizada, com linhas de espera onde entram na montagem, país, povo, sistema étnico, de família e Estado<sup>19</sup>, não se mantém apenas pela comunicação, mas pelas *funções* que exerce em prol dos seus nacionais. Estas funções e responsabilidades – o intervencionismo estatal – que trazem segurança psicológica podem ser empiricamente confirmadas pelos dados das despesas governamentais em relação ao PNB dos diversos Estados<sup>20</sup>.

Se a nação desempenha estas funções, que provêm dos processos de mobilização social, tendo se convertido, como diz Deutsch, no mais poderoso instrumento humano jamais desenvolvido no curso da história, para realizar coisas – tantas coisas, para tantas pessoas – ela falha, no entanto, como instrumento na sua tarefa básica e primeira, que é a de poder salvar isoladamente a vida de um povo diante dos riscos da guerra nuclear. É por isso que, segundo Deutsch, a nação corre o risco de se converter numa armadilha cognitiva em tempos de paz e numa armadilha de morte em tempo de guerra<sup>21</sup> se ela, qualquer que seja, não se abrir para o mundo, compreendendo e percebendo que integra um sistema internacional em transformação composto por outras nações, conectadas umas com as outras, de tal forma que o comportamento e a *mudança* numa nação possivelmente se verão acompanhados por mudanças na situação e no comportamento das demais. Bastaria, aliás, neste sentido, exemplificar com a ação do governo do Irã, depois da queda do Xá, que com a sua política de vendas de petróleo aumentou a dependência energética do Brasil

---

19 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit., p. 279.

20 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit., p. 308.

21 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit., p. 310.

em relação ao Iraque e que, com a sua atitude em relação aos reféns da embaixada norte-americana, afetou a política interna norte-americana, contribuindo para a derrota eleitoral de Carter.

É justamente com o objetivo de estancar o declínio da capacidade de coordenar e conduzir dos Estados e do sistema político internacional – para Deutsch o problema essencial da política – que ele organiza o campo das relações internacionais, oferecendo novas respostas às questões clássicas da guerra e da paz, do particularismo da nação e do universalismo do mundo.

### **O mundo e o campo das relações internacionais**

No campo das relações internacionais, uma das consequências dos estudos de Karl W. Deutsch a respeito do nacionalismo é, de um lado, o estudo da dissolução dos impérios e da multiplicação dos Estados – em síntese: os fenômenos de secessão<sup>22</sup> –, de outro, os já mencionados fenômenos de integração, tanto a nível nacional quanto no plano supranacional. Entre estes últimos cabe mencionar os estudos sobre comunidades de segurança, que derivam do pressuposto de que a vida moderna exige um preparo para a defesa em termos tecnológicos e industriais, e que tem como condição básica para a sua estabilidade o conceito de *mutual responsiveness* sustentado pela integração e pela interdependência no caso das comunidades de segurança pluralista tipo EUA e Canadá<sup>23</sup>.

Karl W. Deutsch indaga, nos seus estudos sobre integração, sobre o tamanho ótimo da unidade política, ponderando que o tamanho depende dos objetivos. Uma unidade pequena pode ser impotente por falta de recursos (debilidade de poder); uma unidade grande pode ter dificuldades de autorregulação: seu

---

22 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., passim.

23 DEUTSCH, Karl W. et al. Political Community and the North Atlantic Area. In: *International Political Communities: An Anthology*. New York: Anchor Books, 1966, p. 1-91.



poderio aumenta, mas com ele o risco da não governabilidade pois o poderio, para agir, não traz automaticamente os poderes cibernéticos de perceber e processar informações, de pensar e de saber o que fazer<sup>24</sup>.

Esta é, a meu ver, a razão básica de Deutsch para afirmar que, no presente momento, não existem *capabilities* para um governo mundial substituir, de maneira mais adequada, os governos nacionais, concluindo ele que um sistema internacional estruturado a partir de Estados é a perspectiva realista para mais duas ou três gerações<sup>25</sup>.

É a partir deste registro que Deutsch procura mostrar, nos seus estudos sobre relações internacionais, de quais maneiras o sistema internacional pode evitar o risco da destruição pelo acréscimo dos poderes cibernéticos de seus protagonistas, de perceber e processar informações de pensar e de saber o que fazer.

Bastaria, neste sentido, a título de ilustração, examinar a Parte III do livro de Deutsch, *Análise das relações internacionais*, em que os interesses dos atores da política internacional são estudados à luz do tema dos processos de controle e conflito.

De fato, nesta Parte III, nos Capítulos 8, 9 e 10, Deutsch estuda como um Estado controla o seu comportamento e como isto se verifica na formulação e execução da política externa. São perguntas que ele formula: Qual é o lugar do setor da política externa no complexo total do processo de formulação das decisões nacionais? Quando é que a política externa adquire supremacia em relação a políticas internas? Daí, através de suas respostas, a já mencionada importância da contribuição de Deutsch ao campo

---

24 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit.; p. 288-289.

25 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., 171.

das relações internacionais, no estudo dos processos de tomada de decisão dos atores estatais.

No Capítulo 11, Deutsch estuda os vários tipos de conflito entre os Estados, diferenciando-os com base na teoria dos jogos em função dos poderes de autocontrole e controle mútuo envolvidos. Daí: (i) as *lutas*, onde o autocontrole e o controle mútuo dos agentes declinam rapidamente, como é o caso da corrida armamentista e a confrontação entre as grandes potências; (ii) os *jogos*, nos quais os protagonistas mantêm controle racional sobre os seus próprios lances, embora não necessariamente sobre o desfecho – Deutsch estuda a estratégia da dissuasão sob este ângulo; e, finalmente, existem (iii) os *debates*, que são conflitos nos quais os adversários, através do diálogo, mudam os motivos, valores ou suas imagens cognitivas da realidade.

Deutsch aponta que os conflitos reais entre os Estados se assemelham a uma mistura de lutas, jogos e debates, transformando-se conforme o contexto e a predominância de um sobre outro. À luz de suas reflexões sobre a guerra e a paz, Deutsch salienta que a arte de governo consiste em controlar os conflitos internacionais de modo a mantê-los dentro de limites toleráveis<sup>26</sup>.

A obra de Deutsch, neste sentido, no campo das relações internacionais, é, para usar os seus próprios termos, uma proposta de debate no qual ele procura, à moda de um “ilustrado” humanista contemporâneo, que se vale dos métodos quantitativos para ampliar percepção e a persuasão do *logos*, encontrar kantianamente os caminhos da paz perpétua.

É neste contexto que Deutsch estuda, no Capítulo 12 de *Análise das relações internacionais*, o papel da diplomacia e das coalizões, e no 13, as falhas de controle que levam, com a escalada,

---

26 DEUTSCH, Karl W. *Análise das Relações Internacionais*, op. cit., p. 147-173.

à guerra; apontando no Capítulo 14, que existem alternativas para a escalada e a guerra, seja pela transformação interna de uma ou de ambas as partes em conflito – por exemplo, a Inglaterra que, com os Tudor, desistiu da busca do poder terrestre no continente em troca de um poder naval compensador em redor do mundo, ou a França, que passou de uma guerra prolongada e frustrante na Argélia para uma defesa mais eficaz de seus interesses em outros lugares na África e na Europa<sup>27</sup> – seja pela diminuição dos antagonismos, quer pela redução de contatos mútuos (que é a estratégia do *delinking* proposta por alguns países subdesenvolvidos no seu relacionamento com o mundo industrializado), quer pelo fortalecimento de interesses harmônicos (que é a proposta da Comissão Brandt na reorganização das relações Norte-Sul).

É aí, a meu ver, que se enquadram, na agenda para o futuro de Deutsch, a inserção da abolição da fome e a eliminação da pobreza, de tamanha importância no debate Norte-Sul que avassala o sistema internacional contemporâneo. De fato, levando em conta os processos de mobilização social contemporânea, o que Deutsch imaginava possível é procurar com o crescimento econômico e uma melhor distribuição dos custos e benefícios do processo de transferência internacional de recursos, uma *diminuição da utilidade marginal da violência*<sup>28</sup>.

É também no contexto de alternativas à escalada e à guerra que Deutsch, nos demais capítulos da Parte III de *Análise das relações internacionais*, retoma o tema, tantas vezes mencionado, da integração e o estudo das organizações internacionais – gerais e regionais – como processos coletivos de tomada de decisão necessários num e para um mundo em transformação.

---

27 DEUTSCH, Karl W. *Análise das relações internacionais*, op. cit., p. 198-199.

28 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., p. 183-190; *Tides among Nations*, op. cit., p. 311-313.

Merecem também realce, no estudo de Karl W. Deutsch sobre as formas de controle, autocontrole e coordenação do sistema internacional, suas reflexões sobre as probabilidades do Direito Internacional no mundo contemporâneo.

O Direito Internacional Público, de acordo com Deutsch, declina de importância: (i) quando o diferencial de poder entre os Estados é tão grande que um país pode ditar normas aos demais – é a paz pelo império, situação inexistente no atual sistema internacional, dada a disjunção entre ordem e poder hoje prevalecente, que impede que um ou alguns países tenham condições de, sem a colaboração dos demais, gerir o funcionamento da ordem mundial; (ii) alternativamente, quando os Estados têm tão pouco a ver um com o outro que não precisam coordenar seus comportamentos – que também não é o que configura a atual ordem mundial, assinalada pela interação e pela interdependência.

Daí a probabilidade e a relevância atual do Direito Internacional, não tanto ou apenas como regras de *dever ser* do comportamento internacional, mas sim como normas para o comportamento internacional, que são requeridas pelas exigências práticas provenientes da intensidade do tráfego internacional da interdependência<sup>29</sup>.

### **Cenários e conclusões**

Karl W. Deutsch é um adepto da meteorologia política – da arte de emissão de anúncios de chuvas e trovoadas políticas<sup>30</sup>. Parece, por isso mesmo, conveniente concluir esta exposição com uma referência ao que Deutsch acha que são as perspectivas

---

29 DEUTSCH, Karl W. The Probability of International Law. In: DEUTSCH, Karl W.; HOFFMANN, Stanley (eds.). *The Relevance of International Law*. New York: Anchor Books, 1971, p. 80-114; DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., p. 176-177.

30 DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and its Alternatives*, op. cit., p. 157.

futuras e quais são algumas das linhas de ação que propõe para evitar maiores borrascas. São, por assim dizer, uma exposição dos seus artigos não secretos, como os de Kant, para a paz perpétua.

De acordo com Deutsch, as perspectivas para o futuro são no sentido de que:

- i. As funções de apoio e serviço do Estado-nação continuarão a crescer nos próximos 50 anos;
- ii. Nos próximos 50 anos o mundo se tornará mais pluralista. Ele poderá ser destruído pela violência, mas não poderá ser controlado pela violência que apenas como diria Hannah Arendt, multiplica a força, mas não cria poder ou autoridade<sup>31</sup>.

A partir destas perspectivas, sugere ele as seguintes linhas de ação:

- a. As funções das organizações internacionais precisam crescer em ritmo mais rápido para que a defasagem entre serviços nacionais e supranacionais fique menor (Deutsch sustenta o seu raciocínio apontando que todas as organizações internacionais em conjunto, hoje, gastam menos que 1% da renda das pessoas);
- b. O crescimento econômico e a melhor distribuição dos custos e benefícios do processo de transferência internacional de recursos são desejáveis para que se alcance uma renda *per capita* compatível com a paz em virtude da diminuição que provocaria, segundo Deutsch, da utilidade marginal da violência;
- c. Para isso, tomar-se à eventualmente necessário um imposto de renda internacional;

---

31 Cf. ARENDT, Hannah. *On Violence*. New York: Harcourt, Brace and World, 1970; HABERMAS, Jürgen. Hannah Arendt's Communications Concept of Power. *Social Research*, Spring 1977, v. 44, n. 1, p. 3-24.

- d. É fundamental cogitar-se da abolição do direito ao recurso nacional à guerra, ou da escalada bélica, sem mandato internacional<sup>32</sup>.

---

32 DEUTSCH, Karl W. *Tides among Nations*, op. cit., p. 309-314.

## 28. ARON E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2005)<sup>33</sup>

O ano de 2005 foi o do centenário do grande pensador francês Raymond Aron. Aron viveu com intensidade e pensou em profundidade as vicissitudes do século XX. O seu objetivo permanente foi o de explicar as coisas mobilizando para isso a sólida qualidade de seus conhecimentos de filosofia, história, sociologia e ciência política. Era um liberal e um democrata na linhagem de Tocqueville, alimentado pela leitura de Weber e pela reflexão filosófica. Explorava as condições da ação, discutindo a interação entre as instituições políticas e a estrutura socioeconômica. Era, ademais, um liberal que foi um marxólogo.

No trato do papel dos intelectuais no espaço público, Aron se assumiu como um observador participante da vida política nacional e internacional. Tomava posição, mas levava sempre em conta, na sua preocupação com o futuro, o que fazer para mudar as coisas, tendo presente o horizonte dos que tinham responsabilidades pelo processo decisório. O que faria ele no lugar de quem estava decidindo era uma pergunta que se fazia.

---

33 Publicado em *O Mundo em Português*, ano VII, n. 62, jun./jul./ago. 2006.

Aron não mobilizava paixões como seu conterrâneo Sartre. Instigava a inteligência e o raciocínio. Um dos campos em que atuou com maestria, induzindo à reflexão, é o das relações internacionais, no qual se notabilizou tanto como analista dos acontecimentos diplomáticos quanto como teórico maior desta área de conhecimento. No seu percurso, o diálogo entre o pensador e o jornalista observador participante foi fecundo. É o caso, por exemplo, das suas análises do período da Guerra Fria, para a qual elaborou a moldura conceitual da fórmula “paz impossível, guerra improvável”, que desenvolveu pela aplicação das categorias de dissuasão nuclear, persuasão e subversão, para explicar no dia a dia as condições concretas das escolhas dos atores da política internacional.

Num dos seus primeiros livros teóricos no campo – *As guerras em cadeia* (1951) –, analisou a especificidade histórica da Primeira Guerra Mundial. Mostrou como a insensatez política, as falhas e os erros diplomáticos associaram-se à surpresa técnica dos novos armamentos trazidos pela mobilização da indústria e do conhecimento, a serviço do esforço de guerra. Daí a sua recorrente reflexão sobre os limites da objetividade e a complementaridade entre diplomacia e estratégia militar. Esta complementaridade se deu para Aron no século XX, no contexto da unidade planetária do campo diplomático-estratégico, trazido pela revolução intelectual, técnica e econômica, que unificou, para o bem e para o mal, a humanidade.

Em *Paz e guerra entre as nações* (1962), Aron discute os níveis conceituais da compreensão do campo das relações internacionais. Aponta que não cabe uma analogia nem com a economia (que ele conhecia bem) nem com o futebol (que ele muito apreciava). A economia tem como problema a escassez e a pobreza e coloca escolhas sobre os meios de superá-las. O futebol tem regras, juiz,



o preciso objetivo dos times de ganhar a partida, que é travada no interior de um campo delimitado, com número fixo de participantes. O campo das relações internacionais se desdobra sobre a sombra da guerra – para Aron na sua reflexão sobre Clausewitz (1976) –, um camaleão que assume sempre novas formas. Além do mais e em contraste com o futebol e a economia, em função da diversidade dos objetivos, dos meios e da multiplicidade das condições, o objeto das relações internacionais não é unívoco. Daí – e este é o ponto central da visão de Aron – a relativa indeterminação que caracteriza o campo.

Aron estuda a regularidade sociológica da dimensão da persistência dos fatores que condicionam a condução de uma política externa: espaço, número, recursos, nações e regimes. O que ele realça, com originalidade, é que estes fatores não são mobilizados em função de um objetivo unívoco. É uma característica das relações internacionais a pluralidade dinâmica dos objetivos concretos das políticas externas dos estados que compõem o sistema internacional. Entre estes objetivos figuram: segurança, poderio, desenvolvimento e bem-estar, afirmação de ideias. É isto que faz do conceito do interesse nacional um conceito plurívoco e por vezes esquivo.

Assim, por exemplo, obter o prestígio de um assento permanente no Conselho de Segurança foi uma grande prioridade da diplomacia do governo Lula, não do governo FHC; a mudança dos regimes políticos de outros países foi prioridade do governo de George Bush, e não do governo Clinton. A afirmação regional dos ideais bolivarianos foi privilegiada pelo governo Chávez, mas não caracterizou outros governos da Venezuela que o precederam. É por este motivo que a racionalidade da conduta da política externa é circunscrita pela escolha de certas premissas que norteiam o seu processo decisório.

É neste contexto que Aron explora conceitos dos quais esquematicamente se pode extrair a lógica durável das relações interestatais, caracterizada pela distribuição individual mas desigual do poder entre os estados. Entre eles os provenientes dos equilíbrios/desequilíbrios derivados da ordenação estratificada do poder que podem levar a sistemas multipolares (como o do Concerto Europeu) ou bipolares (como o da Guerra Fria). No imediato pós-Guerra Fria da década de 1990, Aron, sugiro eu, estaria analisando as possibilidades de um sistema tendencialmente unipolar, tendo como ponto de partida o que escreveu em 1972 sobre os EUA em *A República imperial*.

Aron também realça a distinção entre sistemas homogêneos, nos quais prevalece o mútuo reconhecimento dos atores, e os heterogêneos nos quais isto não ocorre. Aron estudou o confronto capitalismo/comunismo. No século XX, acredito eu, estaria discutindo como no mundo contemporâneo os fundamentalismos vêm, por obra do não reconhecimento mútuo, trazendo uma nova heterogeneidade no planeta. Um dos seus desdobramentos, que é um dado do fenômeno terrorista contemporâneo, provém da pluralidade das armas e da sua capacidade de promover violentas consequências que resultam da incompatibilidade de visões do mundo. É o que se pode inferir do que escreveu no seu livro de 1976, no qual pensou a guerra na era planetária a partir de sua reflexão sobre Clausewitz.

Aron conclui *Paz e guerra* com uma praxeologia na qual estuda as antinomias com as quais se confrontam os responsáveis pela condução da política externa. Estes dizem respeito, na perspectiva das características de sua postura de observador participante, ao que denomina o problema maquiavélico e o kantiano. O primeiro é o do realismo dos meios legítimos da condução da política externa que, no limite, comporta o uso de força. O segundo é o da busca

da “paz perpétua” e de um princípio regulador da humanidade que substitua a “moral do combate”. Na interação dos dois, Aron desenvolve uma ética de prudência, que é a do equilíbrio entre os excessos. Sabe que não estão à vista as condições de uma humanidade pacífica entre as quais coloca a redução do abismo que separa uma minoria privilegiada da massa da espécie humana e o mútuo reconhecimento dos atores que integram a comunidade internacional. Reconhece não ter, ao estilo de Sartre, o gosto discutível das profecias, mas afirma que não esquece e que não devemos esquecer o dever da esperança.



## 29. A ESCOLA INGLESA: SUAS CONTRIBUIÇÕES (2013)<sup>1</sup>

(1) *Quando e como o senhor teve contato pela primeira vez com as obras de Hedley Bull, Martin Wight e outros teóricos da Escola Inglesa?*

**Lafer:** Meu amigo José Guilherme Merquior que, como diplomata, serviu na embaixada brasileira em Londres na década de 1970 e que acompanhava com muita atenção a produção acadêmica da Grã-Bretanha foi quem me chamou a atenção para os teóricos da Escola Inglesa. Foi ele que me enviou, quando foi publicado, o *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, no contexto de diálogos sobre teoria das relações internacionais. José Guilherme considerou que o livro de Bull seria útil para o aprofundamento do tema da ordem mundial que eu tinha analisado num ensaio intitulado “Ordem, poder e consenso, caminhos da constitucionalização do Direito Internacional”, publicado num volume de estudos em homenagem a Afonso Arinos, de 1976, que subsequentemente passou a integrar meu livro de 1977, *Comércio e relações internacionais*.

Foi muito pertinente a sugestão de José Guilherme, pois um dos méritos da proposta analítica de Bull é a da existência de uma

---

1 Entrevista concedida a Emerson Maione de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), em 20 de fevereiro de 2013.

sociedade internacional que vá além do sistema interestatal, pois este sistema interestatal vai criando, por mútuo acordo, normas e instituições para a conduta de suas relações e reconhecem um interesse comum na manutenção destes arranjos para a vida internacional. É a existência destas normas e instituições, destes arranjos, que configuram uma sociedade internacional. Esta enriquece o conceito do sistema, permitindo que a análise das relações internacionais não se veja limitada apenas à discussão das relações de poder entre os estados, incorporando ao mesmo tempo a historicidade e o seu impacto na configuração do sistema internacional. Foi este horizonte reflexivo que me ajudou no aprofundamento do tema da ordem mundial no ensaio que integra *Paradoxos e Possibilidades*.

José Guilherme estava, na época, preparando a sua tese do CAE, de 1978, *O problema da legitimidade na política internacional*. Bull integra a bibliografia desta tese ainda que José Guilherme não se tenha debruçado de maneira mais atenta sobre a sua obra.

A tese de José Guilherme foi publicada em 1993 pela Fundação Alexandre de Gusmão (*José Guilherme diplomata*), em volume que contém depoimentos sobre sua contribuição para a análise das relações internacionais. Um dos depoimentos é o meu e o outro, muito relevante para os assuntos objeto desta entrevista, é o de Gelson Fonseca Jr.

José Guilherme serviu novamente como diplomata em Londres, na década de 1980, e na continuidade do nosso diálogo sobre tantos temas de interesse comum enviou-me, em 1985, o livro de Adam Watson, *Diplomacy: the dialogue between states*, que é de 1982.

(2) *O senhor sempre teve muitos contatos com acadêmicos do mundo inteiro. Chegou a ter contato com Hedley Bull e R. J. Vincent,*

*que eram professores em Oxford? Sabe se eles vieram ao Brasil e à América Latina para alguma conferência?*

**Lafer:** Não tive nenhum contato pessoal com Hedley Bull e R. J. Vincent, o que lamento. Não tenho nenhuma notícia se vieram ao Brasil e à América Latina. Menciono apenas a título de ilustração da irradiação em outros quadrantes da obra de Wight, o livro de 2008, do estudioso italiano Michele Chiaruzzi, *Politica di potenza nell'età del Leviatano: la teoria internazionale di Martin Wight*.

**(3)** *Pelo levantamento que estamos fazendo, o senhor aparece como um dos primeiros, quiçá o primeiro, entre os acadêmicos de Relações Internacionais no Brasil a citar em seus escritos os trabalhos de Hedley Bull e Martin Wight – em seu pioneiro livro Paradoxos e Possibilidades de 1982, por exemplo. O senhor lembra se nessa época os trabalhos deles eram discutidos e citados por outros acadêmicos brasileiros e mesmo latino americanos? Caso positivo, o senhor lembra quem e em quais obras? Examinamos algumas obras dessa época de autores eminentes, como Helio Jaguaribe, Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima, entre outros, e não encontramos referências a estes autores estrangeiros. Analisando sua obra a partir do início dos anos 1980, vemos que geralmente quando o senhor cita o Bull normalmente também cita o Wight, na mesma nota de rodapé. Isto denota a consciência de que os trabalhos de ambos eram da mesma linhagem e, de certa forma, complementares. Isso se deu porque ambos publicavam juntos, por exemplo, em Diplomatic Investigations; por causa do prefácio de Bull no livro de Wight, System of States, onde ele se revela seu pupilo; ou a temática e abordagem os aproximavam? Já havia nessa época uma noção de que ambos pertenciam a uma mesma escola de pensamento?*

**Lafer:** Provavelmente fui um dos primeiros, no Brasil, a me valer dos trabalhos de Hedley Bull e Martin Wight nos meus

estudos sobre relações internacionais. Gelson Fonseca Jr., que sempre foi um interlocutor de primeira plana na minha reflexão sobre relações internacionais, sabia da relevância teórica de Hedley Bull e Martin Wight, e discute de maneira abrangente a obra dos dois, em seu *A Legitimidade e outras questões internacionais* (1998). Provavelmente deles se valeu muito antes disso nas aulas que dava no Instituto Rio Branco, mas isto cabe dele indagar diretamente em entrevista, que recomendo seja feita para os propósitos da pesquisa que está sendo feita sobre a recepção, no Brasil, da Escola Inglesa.

Como está dito na questão que me foi colocada, foi tanto pela leitura da obra dos dois quanto pelo livro *Diplomatic Investigations* e o prefácio de Bull ao *System of States* de Wight que me dei conta que ambos integravam uma tradição comum de pesquisa e reflexão.

Citei Wight e Bull em conjunto quando isso me pareceu pertinente para a matéria que estava examinando. É o caso do capítulo III de *Paradoxos e Possibilidades*, que trata da ordem mundial no qual a obra de Bull (*The Anarchical Society*), pelas razões acima mencionadas, tem maior ressonância. Citei apenas Wight no capítulo IV de *Paradoxos e possibilidades* (“A política externa, a paz e o legado da Grécia Clássica) para o qual *System of States* foi de grande pertinência.

Pela mesma razão citei Wight e Bull em conjunto no meu *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa* (1984) no capítulo 2 (O problema da guerra e os caminhos da paz na reflexão de Norberto Bobbio). Vali-me apenas de Wight, de *Power Politics* (editado por H. Bull e Carsten Holbraad), no capítulo III do meu livro que discuti “O Desarmamento e o Problema da Paz”.

(4) *O senhor conhece o professor Andrew Hurrell, de Oxford? Saberia dizer sobre a importância e influência dele na divulgação da Escola Inglesa no Brasil e na América Latina?*



**Lafer:** Conheço o professor Andrew Hurrell e tenho o maior apreço pela sua obra e reflexão. Considero *On Global Order* um livro de grande envergadura no campo das relações internacionais, que leva adiante a tradição de pesquisa da Escola Inglesa como destaquei no meu comentário em *Política Externa* (v. 17, n. 1, jun./jul./ago. 2008, p. 113-116) igualmente publicado em espanhol na revista argentina *Archivos del Presente* (ano 12, n. 47, 2008, p. 145-149). Realço, no livro coletivo *Order and Justice in International Relations* de 2003, do qual Hurrell foi um dos coeditores, o seu capítulo “Order and Justice in International Relations: What is at Stake?” assim como o de Adam Watson, outra conhecida figura da Escola Inglesa (*Order-Justice: issues at the United Nations*).

Hurrell conhece bem os temas da política externa brasileira. A título de ilustração menciono o ensaio “Cardoso e o Mundo” em *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*, organizado por Maria Angela D’Incao e Hermínio Martins (2010). Tem vindo com certa frequência ao Brasil para participar de atividades acadêmicas e não tenho dúvidas que vem contribuindo para a presença da Escola Inglesa no estudo das relações internacionais em nosso país.

(5) *Há algum motivo pela preferência pelos dois autores (Bull e Wight)? O senhor acompanha os trabalhos dos autores mais recentes da Escola Inglesa (se sim, qual seria a influência deles no seu trabalho/visão política)? Por exemplo, R. J. Vincent é um autor da Escola Inglesa que analisou o papel dos Direitos Humanos na sociedade internacional, que é uma temática que lhe é próxima. O senhor chegou a ter um engajamento maior com sua obra e o que isso lhe acrescentou?*

**Lafer:** Também aprecio a obra de Adam Watson, por exemplo, *The Evolution of International Society* (1992), além do já mencionado *Diplomacy*, bem como o artigo referido na resposta à questão anterior. Conheço o livro de R. J. Vincent, *Human Rights and International*

*Theories* (1986), mencionado na pergunta. Observo, quanto a R. J. Vincent, que as transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria introduziram outros tipos de desafios para o papel dos direitos humanos na agenda internacional. Aprecio o texto de R. J. Vincent, “The idea of rights in international ethics”, que integra o livro de 1992, editado por Terry Nardin e David R. Mapel (*Traditions of international ethics*) que, aliás, me foi dado naquele ano pelo embaixador Gelson Fonseca Jr. no período da minha primeira gestão no Itamaraty.

(6) *Em que medida seu diálogo com o embaixador Gelson Fonseca Jr. o levou a aprofundar-se nos trabalhos de Bull e Wight? Sabe-se, por exemplo, que o artigo de Fonseca Jr. de 1987 sobre Ordem internacional, baseado em Bull, influenciou-o a escrever sobre Derecho y legitimidad no ano seguinte, da mesma forma que este seu trabalho o inspirou em seu livro de 1998, A legitimidade e outras questões internacionais.*

Como mencionei nas respostas às questões 3 e 5, tem sido ininterrupto o meu diálogo com Gelson Fonseca Jr. sobre os grandes temas das relações internacionais e a reflexão sobre a legitimidade internacional tem sido, neste campo, recorrente. Daí a complementaridade entre os textos apontados na pergunta. No meu caso, um ponto de partida relevante foi o capítulo “International Legitimacy” do *System of States* de Wight.

(7) *Em seu livro A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira, o senhor faz uma análise muito original ao utilizar-se dos pressupostos racionalistas-grocianos da Escola Inglesa para analisar a política externa brasileira. O senhor destaca, por exemplo, “as constantes grocianas” da atuação brasileira no plano multilateral e, por diversas vezes, páginas 47 e 70, se refere à ação do barão do Rio Branco como inaugurando um estilo grociano que, a seu ver, inspira a política externa brasileira no século XX. Como o senhor veio a perceber*

*os trabalhos de Bull e Wight como importantes ferramentas analíticas para a política externa brasileira? O senhor achava que o realismo e o liberalismo não davam mais conta de explicar as complexidades do sistema internacional?*

**(8)** *Ainda tratando do tema da pergunta anterior, a política externa brasileira no pós-Guerra Fria engajou-se propositivamente na ordem multilateral de então, passando de uma busca de “autonomia pela distância” para uma “autonomia pela participação”, para usar a conhecida formulação de Fonseca Jr. Esta época coincide com uma maior difusão dos trabalhos da Escola Inglesa no Brasil. O senhor acha que os conceitos dessa escola, que destacam uma maior sociabilidade no meio internacional bem como a importância do papel das normas internacionais, ajudaram a influenciar algumas das mudanças ocorridas na prática da política externa brasileira? O senhor acredita que essa escola passou a ser uma das principais lentes a influenciar a world of view de alguns decisores da política externa de então a favorecer a adesão a tratados e regimes internacionais em vários temas como Direitos Humanos, Comércio Internacional, Meio Ambiente e Não Proliferação Nuclear? Valendo-se de suas experiências como ministro das Relações Exteriores (1992 e 2001-02) e também como embaixador em Genebra (1995-98).*

**Lafer:** Vou englobar, nesta resposta, minhas considerações sobre as questões suscitadas nas perguntas (7) e (8). É correta a observação de que no meu livro *A identidade internacional do Brasil* os trabalhos de Bull e Wight foram muito relevantes na qualificação e no entendimento das “constantes grocianas” da política externa brasileira tanto no plano multilateral quanto na duradora dimensão do legado diplomático de Rio Branco.

Também na minha compreensão da dinâmica de funcionamento da vida internacional e da sua complexidade, o tema das três tradições da teoria internacional propostas por Wight no

livro de 1991, com adaptações influenciadas por Norberto Bobbio, teve importância. Assim, na apresentação ao meu livro de 1999, *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*, menciono que, como professor de Filosofia do Direito, segui a minha propensão de ver, à maneira de Wight e Bull, as relações internacionais na perspectiva da Filosofia Política. Assim, procurei identificar a pertinência das leituras maquiavélico-hobbesianas, grocianas e kantianas da realidade internacional nos tabuleiros diplomáticos dos três campos nos quais atuei como embaixador do Brasil em Genebra (desarmamento, comércio, direitos humanos). Apontei afinidades entre o campo estratégico-militar presente na Conferência do Desarmamento e a tradição do “realismo do poder” inspirado em Maquiavel e Hobbes; as existentes no campo econômico, presentes na OMC, com a tradição do racionalismo inspirado em Grócio, e o significado da leitura kantiana e do alcance de uma razão abrangente da humanidade no trato dos temas dos direitos humanos no plano internacional.

Indiquei que estas afinidades são interdependentes e esquivas, posto que os “universais” destas três tradições são fugidios e não se aplicam à vida diplomática sem uma mediação analítica, lastreada nos fatos concretos das distintas conjunturas. É por essa razão que, na interação entre teoria e prática, considero o juízo diplomático – indispensável para a ação da política externa – um *juízo reflexivo* e não determinante. Em outras palavras, para recorrer a Kant na interpretação de Hannah Arendt, um juízo que do particular extrai, discernido, a sua validade geral. Neste processo, a organização do conhecimento com base nas três tradições e a reflexão sobre sua aplicabilidade em distintas situações e conjunturas é heurística.

A inspiração analítica das três tradições alarga o horizonte do juízo diplomático, permite lidar com o pluralismo ontológico que, no meu entender, caracteriza a vida internacional e permite

superar, na análise concreta das constelações diplomáticas, o exclusivismo do *aut-aut* de conhecidas dicotomias da teoria das relações internacionais como realismo-idealismo ou realismo-liberalismo.

Tratei das relações entre teoria e prática, inclusive com referência a Wight e Bull, no meu discurso de agradecimento por ocasião da solenidade, em Buenos Aires, em que recebi, em 30 de setembro de 2011, o título de doutor *honoris causa* da Universidade Nacional de Tres de Febrero. O discurso foi publicado em *Política Externa* (v. 20, n. 4, mar./abr./maio 2012, p. 245-254).

(9) *O senhor tem mais alguma consideração a fazer sobre a Escola Inglesa que não foi perguntada? Ou sobre a difusão da Escola Inglesa no Brasil e na América Latina?*

**Lafer:** Gostaria de mencionar a importância que atribuo ao texto de Martin Wight, “The Balance of Power” em *Diplomatic Investigations*, que considero heurístico inclusive para a reflexão sobre a multipolaridade contemporânea. Também devo dizer que *Power Politics* de Wight é um livro muito instigante. Para mim, os cinco primeiros capítulos continuam sendo de grande relevância pois ajudam, e muito, na reflexão sobre o papel das grandes potências e das potências médias na vida internacional. Este é um tema da política externa brasileira na discussão, por exemplo, sobre a reforma do Conselho de Segurança, matéria que discuti no prefácio ao livro de 2000, de Eugênio Vargas Garcia, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*.



### 30. ANDREW HURRELL: SOBRE A ORDEM GLOBAL (2008)<sup>1</sup>

Entender o mundo e lidar com as suas complexidades é, por excelência, o campo de estudos das relações internacionais. Para a qualidade intelectual do estudo deste campo muito contribuiu o que usualmente se denomina a “Escola Inglesa” que teve, entre seus expoentes, Martin Wight e Hedley Bull. Andrew Hurrell, professor de Oxford, é um admirável continuador e representante desta Escola.

O seu recém-publicado livro, *On Global Order: power, values, and the constitution of international society*, parte da obra de Hedley Bull, em especial do *The Anarchical Society: a study in world politics* (1977). Tem como objetivo discutir como a tradição política e intelectual que vê, com impregnação realista, a sociedade internacional como uma sociedade interestatal baseada na soberania dos estados – cerne da obra de Bull e de Wight – vem se adaptando às mudanças associadas à globalização. Examina, assim, o que vem ocorrendo com a ordem mundial – como fato e como valor – e as maneiras pelas quais vêm sendo tratados os dilemas políticos e morais com os quais a sociedade internacional contemporânea se confronta.

---

1 Publicado em *Política Externa*, v. 17, n. 1, jun./jul./ago. 2008.

O tema do livro, exposto no capítulo 1, é uma indagação sobre como, nas condições contemporâneas, é possível operar o encaminhamento de uma ordem mundial apta a enfrentar as especificidades dos três desafios que permeiam a vida mundial. Estes desafios, no entender do autor, são: (i) a necessidade de captar interesses comuns e compartilháveis; (ii) o como gerir as desigualdades do poder e (iii) de que maneira se podem mediar a diversidade cultural e o conflito de valores. Como estes três desafios dizem respeito à organização da convivência coletiva em escala planetária, Andrew Hurrell neles pertinentemente identifica o problema que vai investigar no seu livro como um problema essencialmente político, a ser examinado de forma multidisciplinar, como é usual na teoria das relações internacionais.

O livro desdobra-se em quatro partes e cabe dizer que esta organização dos assuntos é, *per se*, uma contribuição para o entendimento intelectual dos problemas da ordem mundial que o autor se propôs enfrentar.

A Primeira Parte, em três capítulos, explora com acuidade e conhecimento o quadro de referências intelectuais que permeiam a teoria das relações internacionais hoje. Nesta Primeira Parte, o autor repassa preliminarmente a tradicional visão da sociedade internacional como uma sociedade anárquica, baseada na pluralidade interestatal das soberanias. Indica porque retém a sua força de atração como um paradigma e aponta, ao mesmo tempo, as suas insuficiências para lidar com as realidades contemporâneas (capítulo 2). Nos dois capítulos subsequentes discute concepções mais ambiciosas da governança mundial.

Assim, no capítulo 3, trata das forças e fatores que explicam a emergência de formas solidárias de atuação na sociedade internacional que se expressam em instituições, na criação de normas de mútua colaboração e na mudança do entendimento do papel do estado e do isolamento das soberanias. Um dos pontos



altos do capítulo 3 é uma primeira discussão da relação entre legitimidade e eficácia no sistema internacional, que é retomada em capítulos subsequentes.

No capítulo 4, o último da Primeira Parte, o autor explora como o desafio da governança, num mundo globalizado e interconectado pela tecnologia, vai além da interação horizontal interestatal. Discute, assim, o papel da sociedade civil e das organizações não governamentais e do mercado. Conclui o capítulo propondo quatro perguntas que esta leitura das relações internacionais deixa em aberto e que dizem respeito: (i) ao tema da diluição normativa do Direito Internacional; (ii) às insuficiências na discussão do poder; (iii) ao impacto, neste contexto, da desagregação das cadeias do poder no âmbito dos estados trazida pela vida mundial e (iv) as novas questões de legitimidade provenientes do poder transnacional no contexto de distintos interesses e conflito de valores.

É com base no pano de fundo dos enquadramentos teóricos, superiormente examinados na Primeira Parte que, na Segunda Parte, nos cinco capítulos que a compõem, Andrew Hurrell discute os grandes temas da agenda mundial contemporânea.

O capítulo 5 discute os nacionalismos e a intensidade atual das políticas de identidade e de reconhecimento. Sublinha o impacto destas novas realidades para a estabilidade de um sistema internacional interestatal e de sua ordem, em função da abrangência dos conflitos e das ambiguidades que circundam a latitude do princípio da autodeterminação dos povos. O capítulo 5 é uma precisa reflexão sobre tendências centrífugas presentes na vida internacional, que provêm do que Octavio Paz denominou a “sublevação dos particularismos”.

O capítulo 6 analisa a crescente ambição normativa presente na sociedade internacional que se traduz na importância atribuída aos direitos humanos e à democracia na pauta internacional. Aponta como esta pauta frequentemente entra em choque com

as realidades e as seletividades da política do poder e de que modo, em vez de articular uma reflexão institucionalizada de uma humanidade compartilhada, pode ensejar divisão e confrontação no plano internacional.

O capítulo 7 trata da guerra, da violência e da segurança coletiva no mundo pós-Guerra Fria. Realça o alcance do conceito de segurança coletiva que envolve uma visão compartilhada de que tipo de uso de força é proscrito e que tipos de ameaças à paz colocam em questão os interesses de todos os estados. Aponta os novos temas da agenda de segurança. Discute o significado transnacional do papel da violência na ação de atores não estatais – o que abrange, além da violência do terrorismo, a violência da criminalidade organizada em redes, a violência comunitária, a violência sancionada ou inspirada por motivos religiosos. Conclui com uma discussão dos dilemas recorrentes inerentes à segurança coletiva. Nestes se incluem as dificuldades da construção de normas comuns; os da contenção do uso da força; os do papel de uma potência preponderante e os da identificação de interesses comuns a sustentar a segurança coletiva. Enfatiza que, se os elementos que apontam para a importância cada vez maior da gestão internacional da segurança coletiva, a ordem mundial contemporânea carece de um efetivo sistema de segurança coletiva.

O capítulo 8 trata do que significa o desafio da gestão de uma economia globalizada num mundo caracterizado pela desigualdade. Aponta o impacto que a globalização econômica vem tendo no papel dos estados que compõem o sistema interestatal. Chama a atenção para as dificuldades da construção de um consenso sobre as virtudes da interdependência e retoma, neste contexto, a discussão da legitimidade na vida internacional e nas instituições do sistema internacional. Entre elas, o FMI e a OMC.

O capítulo 9, o último da Segunda Parte, trata do desafio ecológico que tem como característica, de um lado a inequívoca

verificação de que os temas ambientais são temas globais e, de outro, que a cooperação necessária para lidar com elas é intrusiva, e por isso *the greening of sovereignty* é um processo de enorme complexidade. Neste capítulo o autor explora as questões éticas que o tema comporta; o papel das organizações não governamentais; as diferenças entre os estados, do impacto que os problemas ambientais acarretam; a questão da legitimidade e do porque esta é matéria de governança complexa que vai além do estado.

Estes capítulos da Parte II, que acabo de sumariar, são uma notável e estruturada organização da complexidade da agenda internacional contemporânea, lastreada num sólido embasamento teórico, explicitado na Parte I. Explica como esta complexidade dificulta e muito, a construção de uma ordem mundial, apta a lidar com os três desafios identificados pelo autor na Introdução do seu livro.

A Parte III do livro é composta de dois capítulos, discutindo o problema da ordem mundial a partir de duas outras perspectivas. No capítulo 10 o autor examina o que significam os muitos mundos das regiões para o entendimento do sistema internacional global, ou seja, trata do relacionamento do sistema internacional global e da sua interação com o papel das regiões e das especificidades da prática do regionalismo na arquitetura da ordem política global. Este é um capítulo de grande densidade e relevância, pois é considerável, no mundo contemporâneo, o conjunto de fatores que favorecem o regionalismo. Nele, o autor explora quatro noções importantes: a diversidade e a diferença como variáveis explicativas da vida própria das regiões; as regiões como polos de agregação do poder com impacto no sistema internacional; as regiões como um dos níveis de um sistema global de múltiplos níveis de governança; as regiões como geradoras de mudanças e do seu possível impacto global.

O capítulo 11 explora a possibilidade de uma organização da ordem mundial por via do poder hegemônico imperial e é colocado sob o signo de um ponto de interrogação. O capítulo envolve uma discussão sobre hierarquia no sistema internacional e transita por uma avaliação do que está efetivamente ao alcance do poder dos EUA empreender nas atuais circunstâncias da vida internacional. Nesta avaliação merece destaque a análise sobre a sustentabilidade da hegemonia. Aponta o autor que, sem desconsiderar os imensos recursos de poder dos EUA, são as instabilidades e incertezas do exercício do poder num mundo de crescente complexidade os dados mais evidentes. São estes dados que lastreiam a avaliação do autor sobre a inviabilidade contemporânea de uma unilateral ordenação hegemônica do sistema internacional.

A última parte do livro é o capítulo 12, o capítulo final com o qual o autor encerra as suas reflexões. Relembra os mapas que elaborou da mudança que hoje ocorre na estrutura da sociedade internacional e os difíceis dilemas que suscita. Explora, na sequência, os caminhos para o futuro, realça que uma ordem mundial desejável passa pelo valor ordenador da justiça e, neste contexto, discute o que pode sustentar a aceitação generalizada dos argumentos de justiça global e a indispensabilidade de instituições internacionais dotadas de autoridade e dos fatores e forças que podem a elas dar vida efetiva.

Em síntese, e concluindo, *On Global Order: power, values, and the constitution of international society* é uma notável e original contribuição à bibliografia das relações internacionais. É o amadurecido e reflexivo fruto do longo percurso intelectual de Andrew Hurrell no campo, que suscita melhor admiração.

## 31. ZELOTISMO-HERODIANISMO NA REFLEXÃO DE HELIO JAGUARIBE (2013)<sup>1</sup>

### I

Em maio deste ano a Academia Brasileira de Letras promoveu mesa-redonda para celebrar os 90 anos de um dos seus eminentes membros: Helio Jaguaribe. Participei da mesa-redonda e, na ocasião, em texto que está publicado na *Revista Brasileira* (n. 76, jul./ago./set. 2013), tive a oportunidade de publicamente reiterar o quanto devo intelectualmente à sua obra e à sua personalidade, generosa e solar, e a importância que atribuo a uma duradoura amizade de mais de 50 anos, da qual sou, até hoje, o grande beneficiário.

Na minha intervenção destaquei que Helio integra uma ilustre geração de pensadores do nosso país que tem como tema compartilhado uma sensibilidade própria em relação à formação e destino do Brasil. Esta geração, por isso mesmo, exerceu com frequência, na vida brasileira, a função do intelectual público e neste âmbito Helio é representativo de um paradigma de excelência. Na linhagem inaugurada por José Bonifácio, relacionada ao papel dos

---

1 Publicado em MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.) *Visões da obra de Helio Jaguaribe*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 27-43.

intelectuais na construção e aprimoramento da Nação, Helio dedicou-se a pensar, num fecundo diálogo entre o nacional e o universal, o Brasil na perspectiva diretiva do seu futuro. A “ideia a realizar” – para evocar uma formulação de Maurice Hauriou – do como adensar a racionalidade pública para promover o desenvolvimento e ampliar democraticamente, com liberdade e igualdade, o poder de controle da sociedade brasileira sobre o seu destino permeia a sua obra e a sua atuação, seja em termos de princípios e valores seja em matéria de propostas de políticas públicas.

A obra de Helio é a de maior escopo da sua eminente geração. Abrange, num arco de coerência, a Ciência Política e as Relações Internacionais; transita pelos problemas e desafios da América Latina e, por isso, ele é um intelectual brasileiro com ampla irradiação latino-americana; contém incursões de fôlego no âmbito da Sociologia da História que, a partir das inquietações do presente estão voltadas para elucidar os fatores que asseguram ou comprometem a sustentabilidade de culturas e civilizações e contempla lúcidas reflexões sobre os desafios existenciais, inerentes à Antropologia Filosófica.

Na minha intervenção na ABL, por motivo de tempo, cingi-me a breves considerações sobre a sua contribuição à Ciência Política e às Relações Internacionais. Indiquei, em síntese, como alargou os horizontes e elevou o patamar da Ciência Política, do qual um exemplo é o livro de 1978 *Introdução ao desenvolvimento social: as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978) que hoje é muito oportunamente relançado pela FUNAG. Observei, igualmente, que Helio, ao tratar, na sua obra, das perspectivas brasileiras de inserção no mundo a partir da Ciência Política, tornou-se o patrono inaugural do pensamento acadêmico brasileiro sobre Relações Internacionais. Um marco é a sua discussão das alternativas da *policy* da política externa brasileira na terceira seção de *O nacionalismo na*

*atualidade brasileira*, de 1958 (Rio de Janeiro: ISEB), que hoje é também muito oportunamente relançado pela FUNAG.

Na minha intervenção na ABL, sublinhei que Helio, no mundo das ideias, é um pensador que, por aproximações sucessivas, com empenho de *scholar*, sistematizou e desenvolveu, na sua densa obra, as percepções e intuições de sua razão vital.

A *razão vital* orteguiana, como aponta Helio, tem a dupla função de orientar a nossa vida no mundo e de orientar-nos no entendimento do mundo através da nossa vida. Na trajetória de Helio a *vis directiva* da sua *razão vital* é congruente com o lema que formulou em 1953 para *Cadernos do Nosso Tempo*, revista que dirigiu e animou: “Compreender o nosso tempo na perspectiva do Brasil/Compreender o Brasil na perspectiva do nosso tempo”.

## II

Na exposição de hoje, nesta sessão em boa hora patrocinada e organizada pela FUNAG e pelo Instituto Histórico para celebrar os 90 anos de Helio, vou buscar indicar o significado da sua elaboração em torno das categorias *zelotismo/herodianismo*, que ecoou, em primeiro lugar, na sua discussão do nacionalismo, desdobrou-se na sua análise do tema autonomia/dependência dos países do Terceiro Mundo, integrou sua reflexão sobre as Relações Internacionais no mundo contemporâneo e tem presença no âmbito de seus estudos da História das Ideias. A estas duas categorias, nas suas variações e combinações, deu tratamento mais acabado no primeiro dos ensaios coligidos no livro *Estudos filosóficos e políticos* – que também está sendo lançado por iniciativa da FUNAG – e que foi originariamente publicado no seu *Sociedade e cultura* de 1986 (São Paulo: Vértice). Um dos meus objetivos nesta exposição é retomar uma afirmação feita na minha intervenção na ABL, especificando uma faceta do contínuo *work in progress* da sua reflexão que se vê continuamente

adensada pela coerente sistematicidade que imprimiu à sua obra no correr da sua vida.

Uma primeira indicação da relevância da categoria *zelotismo* – na acepção, por analogia, inspirada em Toynbee, de fervor religioso e político que caracterizou as correntes judaicas que desencadearam, na Judeia, a malsucedida revolta contra a dominação romana na época do imperador Tito – está presente em *O Nacionalismo na atualidade brasileira*. Refiro-me à distinção que Helio faz entre *nacionalismo de meios* e *nacionalismo de fins* no capítulo IV-B, ao tratar do sentido do nacionalismo brasileiro. “O nacionalismo”, são suas palavras, “é um meio para atingir um fim: o desenvolvimento. E, como tal, deve ser exercido mediante o emprego dos instrumentos mais adequados para a realização desse fim”, observando mais adiante “O nacionalismo que cabe designar de nacionalismo de meios, exprime apenas uma das funções do complexo colonial, tendente a erigir a própria condição em ideologia. Constitui uma das formas suicidas, observadas por Toynbee e por ele designadas de “zelotismo” que uma sociedade subdesenvolvida pode assumir em seus contatos com outras mais adiantadas. O nacionalismo, muito ao contrário, só se realiza na medida em que reconhece seu fim, que é o desenvolvimento e, para isso, deve utilizar-se de todos os meios apropriados” (*O Nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958, p. 52-53).

Registro que, na sua breve notícia sobre sua obra, que data de 1998, Helio, tratando desse primeiro livro canônico da sua trajetória, sintetiza suas conclusões apontando que “as posições nacionalistas, para terem validade, devem ser de um nacionalismo de fins e não de um nacionalismo de meios” (Cf. Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 837).



### III

A alternativa zelotismo/herodianismo no texto inserido no acima mencionado livro que está sendo hoje lançado, tem como objetivo articular uma visão histórica do problema autonomia/dependência. Tem como ponto de partida o tema contemporâneo das relações centro-periferia, pioneiramente elaborado, como ele aponta, pelo CEPAL de Raúl Prebisch e a carência de autonomia das sociedades “periféricas” que formam o chamado Terceiro Mundo. Insere-se, assim, no âmbito das preocupações em viabilizar um nacionalismo de fins, voltado para promover o desenvolvimento e ampliar a autonomia do Brasil.

É por essa razão que a larga visada da política comparada e da análise crítica da História de Helio neste texto passa pela afirmação que, no mundo contemporâneo, “a alternativa dependência/autonomia, embora envolva uma dimensão cultural, é predominantemente uma opção política com implicações econômicas”. É por essa razão, também, que a discussão desta opção, no mundo contemporâneo transita pelo parâmetro interno da *viabilidade nacional* e das condições externas da *permissibilidade internacional*, dois conceitos que são sucintamente apresentados no texto, mas que foram elaborados de maneira abrangente por Helio nos seus prévios estudos sobre desenvolvimento político e relações internacionais.

Helio inicia o seu texto expondo as características das três linhas principais da teoria da dependência: (i) a da escola marxista e a sua correlação com a teoria do imperialismo de Lenin; (ii) a escola histórica que, aceitando a tendência apropriativa do sistema capitalista coloca a ênfase no efeito da acumulação histórica de vantagens em benefício dos países que lideraram a revolução mercantil e a revolução industrial do mundo moderno, e (iii) “a escola das elites disfuncionais” que realça, dadas certas

condições, a forma positiva ou negativa do comportamento das elites periféricas.

Registro que o tema das elites funcionais e disfuncionais e o seu papel em matéria de desenvolvimento político foi também – como o da viabilidade nacional e da permissibilidade internacional – objeto de prévias e abrangentes reflexões de Helio, em especial no capítulo 13 do seu livro de 1973, *Political Development* (New York: Harper & Row, 1973). Registro, igualmente, que um exemplo da disfuncionalidade da relação massa-elite, para os propósitos de desenvolvimento, pode ser o populismo que Helio analisou pioneiramente entre nós no texto “O que é o ademarismo?” publicado em *Cadernos do Nosso Tempo* de 1954, também inserido em *Estudos filosóficos e políticos*.

É neste macrocontexto que Helio aponta que não existe irreversibilidade histórica que fecharia para sempre as portas do desenvolvimento e da autonomia para todas as sociedades não centrais, exemplificando a sua assertiva com a Alemanha de Bismark no mundo ocidental e o Japão, a partir da dinastia Meiji, e a China contemporânea no mundo não ocidental. Registro que estas observações neste texto, têm como pano de fundo, prévias reflexões de Helio sobre o processo político em países subdesenvolvidos, tanto como fator dinâmico quanto de atraso e a sua elaboração sobre distintos modelos políticos de desenvolvimento. Estes estão lastreados na discussão, *inter alia*, da experiência de Bismark na Alemanha, de Kemal na Turquia, de Nehru na Índia, de Nasser no Egito, da Rússia da Revolução, pioneiramente apresentados no livro de 1962, *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político* (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962) sintetizados com foco na América Latina num dos capítulos do livro de 1967, *Problemas do desenvolvimento latino-americano* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967) e aprofundados no *Political Development* de

1973. Registro, igualmente, que este texto no seu emprego da dicotomia herodianismo/zelotismo está, como já observei em outras oportunidades, em sintonia com a *forma mentis* de Helio que recorrentemente associa *logos* e *voluntas*: o *logos* como esforço de ampliar o campo do exercício da racionalidade e a *voluntas* como um empenho, a partir do *logos*, de entreabrir opções que permitam modificar positivamente a probabilidade negativa dos resultados para o Brasil, mas também para o Mundo, e muito especialmente para a América Latina.

O ponto de partida da análise de Helio sobre a tipologia zelotista-herodiana proposta por Toynbee tem como objetivo o alargamento do campo de estudos da dependência no âmbito da História, levando em conta o aporte de Toynbee no trato das vicissitudes das civilizações no correr da História da humanidade e muito especialmente que respostas deram aos desafios que enfrentaram. Neste contexto, Helio dá ênfase aos encontros entre civilizações, em especial aos confrontos entre civilizações no espaço observando que Toynbee elaborou as categorias zelotismo-herodismo a partir da experiência dos encontros e confrontos dos pós-alexandrinos da civilização Helênica com a cultura judaica. A resposta herodiana a este confronto foi aceitar os *meios* – o legado dos gregos – para preservar o máximo possível os *fins* da civilização conquistada. A resposta zelotista foi apegar-se à sua própria herança, assumi-la em sua forma radical e maximizar a sua ortodoxia, a partir de uma avaliação de que a fragilidade da sua cultura resultava da pouca consistência com os seus próprios valores, tradições e instituições.

Zelotismo e Herodianismo, pontua Helio, podem ser considerados, à maneira de Max Weber, como tipos ideais. Comportam, evidentemente, variações e combinações, mas estão latentes em qualquer tentativa de superar a dependência. Têm,

assim, a característica de uma dicotomia com função analítica, que objetiva diferenciar e distinguir, para melhor compreender um dado contexto histórico, político e cultural. São, como observa, possibilidades centrais de uma análise, tanto sincrônica quanto diacrônica, “de qualquer tentativa de superar a dependência e a condição de subdesenvolvimento comparativo que está na origem da dependência”. Representam, neste sentido, um alargado complemento da prévia elaboração sobre os modelos políticos de desenvolvimento.

Helio se afasta da posição de Toynbee sobre a ineficácia das formas puras ou combinadas de zelotismo e herodianismo. Com efeito, este não só levou em conta a especificidade do seu insucesso que propiciou a destruição do Estado judaico pelos romanos com o saque de Jerusalém no ano 70 d.C., conclusivamente repetido em 135 d.C. Também afirmou a inoperância de ambos os modelos, tendo em vista a sua leitura que o sentido da história é dado pelo perene encontro entre o Homem e Deus (Cf. Arnold J. Toynbee, *A Study of History*, abridgment by D. C. Somervell. Londres: Oxford University Press, 1962, p. 789-796).

Não é essa, inequivocamente, a compreensão de Helio da história e registro que, na sua introdução ao *Um estudo crítico da história* de 2001 (São Paulo: Paz e Terra, 2001) – que é, aliás, o texto que se segue a este que estou comentando, recolhido no livro *Estudos filosóficos e políticos* – aprofundou o que considera válido e o que substantivamente não aceita na obra de Toynbee, explicitando os pressupostos a partir dos quais discutiu, com inspiração crítica e laica, os múltiplos fatores que asseguram ou comprometem a sustentabilidade de culturas e civilizações. Neste sentido observo também que os casos históricos que menciona neste texto sobre o jogo da alternativa zelotismo-herodianismo foram, com outra amplitude de fatores, subsequentemente analisados nos diversos capítulos do seu *Um estudo crítico da história*.

No seu texto, com o objetivo de dar abrangência ao poder explicativo da alternativa zelotismo/herodianismo, Helio, levando em conta as distintas circunstâncias históricas e os matizes próprios do exercício da alternativa, aponta casos de herodianismo e de zelotismo bem-sucedidos. Entre os primeiros, o grande exemplo histórico é Roma, que superou o legado cultural etrusco substituindo-o pela absorção e por uma elaboração romana própria do helenismo. O grande exemplo contemporâneo é o Japão. Com efeito, o Japão, tanto no século XIX, com a restauração Meiji, quanto no século XX, após a total derrota na Segunda Guerra Mundial, é exemplo de um bem-sucedido esforço de herodianismo, assegurador da autonomia política e da paridade econômica e tecnológica no âmbito da qual a incorporação da ocidentalidade permitiu preservar uma niponicidade sustentável. Um exemplo histórico de zelotismo bem-sucedido lembrado por Helio é o Império Sassânida (226 d.C. a 651 d.C.). Um exemplo contemporâneo é a China de Mao, que teve componentes de uma “APRA chinesa”, como observa Helio evocando o Peru e que, a partir de Deng Xiaoping, temperou pragmaticamente, num novo equilíbrio, os excessos do primitivismo zelotista de Mao.

Helio avalia que, em princípio, os herodianos são “futuristas” e os zelotistas são “passadistas” e que a história “parece favorecer mais o Herodianismo seletivo do que o Zelotismo pragmático e é sempre desfavorável às formas radicais destes”, que é o que explica a sua prévia crítica de 1958 à inadequação do “nacionalismo de meios”.

A elaboração de Helio sobre a dicotomia herodianismo/zelotismo tem como pano de fundo o seu lema de 1953 “Compreender o nosso tempo na perspectiva do Brasil/Compreender o Brasil na perspectiva do nosso tempo”, tendo como horizonte a América Latina dentro da qual estamos inseridos e

o compartilhado problema da condição de dependência, à luz da estratificação internacional.

Esta condição tem um duplo aspecto. Expressa, de um lado o danoso efeito, apontado pelos estudiosos que integram, de acordo com Helio, a escola histórica da dependência e que resultou do efeito da acumulação no tempo das vantagens dos países desenvolvidos. Expressa também o relacionamento disfuncional histórico, para os propósitos do desenvolvimento, das elites latino-americanas com seus próprios povos e com as elites ocidentais.

O sucesso das sociedades latino-americanas, observa Helio neste texto de 1986, é uma questão em aberto, mas o seu potencial de superação do subdesenvolvimento, na sua perspectiva, é do tipo herodiano. Este herodianismo, sublinha ele, para ser viável não pode ser um herodianismo de superfície, alienado do passado dos países e dos povos latino-americanos. Para ter sucesso este novo herodianismo precisará incorporar, nas suas palavras “além da tecnologia ocidental, o humanismo ocidental e um sentimento nacional de responsabilidade social”. Neste sentido, no meu entender, Helio traz novos elementos de cunho geral para substanciar, na interação entre o universal e o nacional, o seu *nacionalismo de fins*.

#### IV

Helio retoma o tema do zelotismo, no campo das relações internacionais, num texto de 2003, intitulado *Fundamentalismo, unilateralismo e as alternativas históricas do mundo*, recolhido no seu livro de 2008, *Brasil, mundo e homem na atualidade*, igualmente editado pela FUNAG.

Neste texto, Helio analisa as características do “terrorismo islâmico”. Observa que o terrorismo é um fenômeno histórico recorrente e que quando assume as características de um

fundamentalismo religioso representa uma atitude conservadora frente a processos de modernização, conduz à radicalização das crenças tradicionais e, evocando Toynbee, traduz-se numa manifestação contemporânea de zelotismo.

Na sua análise do fundamentalismo islâmico contemporâneo, Helio aponta que este tem suas raízes no domínio teológico, mas assumiu, de maneira predominante, uma dimensão militar e política. Observa, exemplificando, que é uma resposta aos insucessos de distintas modalidades de reformismo modernizante empreendido no mundo islâmico desde o século XIX, como respostas aos encontros-desencontros da civilização ocidental com a islâmica. Registra que, no âmago da questão do zelotismo islâmico, se encontra a dificuldade para o Islã de diferenciar, na sociedade, seus subsistemas social, cultural, econômico e político, diferenciação que tornou possível, no Ocidente, a separação entre o religioso e o político.

Observo, entre parênteses, que Helio dedicou ao papel do congruente inter-relacionamento entre os subsistemas, também na perspectiva da mudança, abrangentes reflexões nos capítulos 5 e 6 de *Political Development*, retomadas na Parte I, dedicada aos pressupostos teóricos do seu livro de 1978, *Introdução ao Desenvolvimento Social: as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva*, que hoje está sendo meritoriamente relançado pela FUNAG.

Helio aponta a força da convicção totalizante do Islã da qual resulta, concluo eu, o *nacionalismo pan-islâmico de meios* do zelotismo terrorista islâmico que é uma reação ao Império norte-americano. Este tem como uma de suas características, como observa Helio, retomando prévias análises, a de ser, no exercício da sua hegemonia – seja a exercida tanto em termos de *soft power* quanto de *hard power* – um campo na acepção de campo

gravitacional ou magnético. Por isso, diversamente dos impérios tradicionais, do romano ao britânico, prescinde da dominação formal das “províncias” pela metrópole. É no processo de oposição à hegemonia deste campo gravitacional que vem irrompendo a modalidade zelotista do terrorismo islâmico que, por sua vez, na minha avaliação, integra a agenda internacional das aspirações de identidade e reconhecimento e expressa as atuais forças centrífugas da “sublevação dos particularismos”.

Helio, no seu texto, também discute o unilateralismo dos EUA de George W. Bush que é um fruto da reação estadunidense ao terrorismo islâmico. Aponta que este unilateralismo tem uma dimensão milenarista, proveniente dos conservadores religiosos cristãos do círculo íntimo dos colaboradores do presidente e da sua convicção fundamentalista de que os EUA são, no seu destino manifesto, a “nação do bem”. Estes *theocons* associados aos neoconservadores, favoráveis a uma desinibida afirmação do império americano, instigaram um unilateralismo no plano mundial – um “zelotismo futurista”, diria eu – operacionalizado pelo poderio econômico-tecnológico e militar dos EUA. Este unilateralismo, hoje mitigado mas ainda presente, não é uma resposta eficaz, pelas características intransitivas do seu zelotismo, aos desafios que vem enfrentando o Império Americano para manter-se como um campo gravitacional dotado da *vis atrativa* da legitimidade e da capacidade inclusiva de incorporação dos Outros, que participam e integram o mundo.

É interessante registrar que a política de governo de George W. Bush tem antecedentes na ideologia do partido republicano, realçada por Helio num texto de 1953, publicado em *Cadernos do Nosso Tempo*, também oportunamente inserido na coletânea *Estudos filosóficos e políticos*. Com efeito, Helio sublinha como o povo americano, depois de Yalta e Postdam, experimentou a



tendência a considerar como hostilidade tudo o que se refere ao estrangeiro. Daí o isolacionismo como anti-internacionalismo e anticosmopolitismo ao qual se agregaram, o conferir de um sentido transcendente aos costumes mais ligados à tradição religiosa-moral da nação americana, da qual provém um anti-secularismo puritano. Esta é uma das raízes, que irmanou os *theocons* e os *neocons* que inspiraram o unilateralismo da era George W. Bush.

## V

Para concluir o percurso desta exposição, vou fazer uma menção ao uso heurístico por Helio da dicotomia herodianismo/zelotismo no plano cultural. Refiro-me ao belo e denso estudo de 2005, “Ortega y Gasset – vida e obra” inserido no seu já mencionado livro de 2008, *Brasil, mundo e homem na atualidade*. Trata-se, penso eu, de um fecho apropriado para esta exposição não só pela importância de Ortega na reflexão de Helio, como também porque Ortega é um paradigma da visão, a qual Helio é sensível, que atribui aos intelectuais um papel diretivo, vertebrador e de renovação da sociedade como sublinha Bobbio em *Il dubbio e la scelta: intellectualli e potere nella società contemporanea* (Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993).

No início do seu estudo, Helio faz uma menção à famosa geração espanhola de 1898 que se viu bruscamente confrontada com a humilhante derrota, na guerra com os Estados Unidos, com a perda do Império e a constatação do subdesenvolvimento da Espanha – do seu atraso material e cultural – que se apartava da grandeza anterior do país. O desafio do declínio nacional suscitou, no país, dois modelos de reação cultural: o zelotista e o herodiano, observa Helio, evocando a dicotomia de Toynbee. Pontua a ineficácia das modalidades vulgares ou ingênuas das duas alternativas, mas registra que ambas comportam uma versão superadora. Estas são, nas suas palavras: “a do zelotismo ilustrado, cujo tradicionalismo

se exerce num nível superior de entendimento do mundo e a do herodianismo crítico, cuja incorporação dos valores alienígenas se realiza de forma autonomamente seletiva, em função de uma lúcida consciência da própria realidade”.

O grande exemplo, para Helio, de “zelotismo ilustrado” no contexto da Espanha do século XX é Unamuno, e o do “herodianismo crítico” é Ortega, com o qual claramente se identifica. Com efeito, Helio, na sua análise, aprecia a perspectiva organizadora da hispanidade de Ortega voltada para a construção em seu país de uma moderna sociedade europeia; valoriza o seu duplo compromisso com o nacional da Espanha e o universal da cultura europeia; realça a importância que Ortega atribui à compreensão do mundo para nele poder operar a partir da circunstância espanhola e preza, na vida de Ortega, a fecunda associação entre engajamento e reflexão.

Vale a pena, no âmbito destas considerações, para efeitos comparativos, pontuar a admiração de Helio por seu professor San Tiago Dantas, que associou, igualmente, em sua vida, engajamento e reflexão e em que identifica a simultânea combinação da paixão pelo grande legado da cultura ocidental e em não menos profundo compromisso com o Brasil. Este compromisso, observa Helio em texto elaborado em homenagem a San Tiago 20 anos depois do seu falecimento, “era sobretudo projetivo. O que lhe importava, sobremaneira, era o destino coletivo do país, o seu projeto nacional”<sup>2</sup>.

Helio, no já mencionado texto de 1998, em que sintetizou breve notícia sobre sua obra, considera que, para um autor, é difícil diferenciar a função crítica de posições elaborativas no percurso de suas reflexões e conclui: “As ideias de um autor sobre o mundo

---

2 Cf. JAGUARIBE, H. San Tiago e o Projeto Nacional. In: COELHO, José Vieira et al. *San Tiago Dantas – Vinte anos depois*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 43.

coincidem com o mundo das ideias desse autor”<sup>3</sup>. Assim, para terminar, creio que o “herodianismo crítico” integra o mundo das ideias de Helio e o *work in progress* do abrangente, coerente e sistemático arco da sua reflexão, constituindo uma das matrizes inspiradoras das múltiplas vertentes do seu *nacionalismo de fins*.

---

3 Cf. JAGUARIBE, H. Breve notícia sobre a minha própria obra (1998). In: *Brasil, Mundo e Homem na Atualidade*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 791.



## **TÓPICOS ESPECÍFICOS**



## 32. A MÁQUINA DO MUNDO – DESAFIOS DA GLOBALIDADE: ASSIMETRIAS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL (2012)<sup>1</sup>

### I

Martin Wight e Hedley Bull, duas das grandes figuras da Escola Inglesa do estudo das relações internacionais, realçaram a importância que a perspectiva da Filosofia Política pode trazer para o conhecimento e a análise deste campo de investigação, que como disciplina acadêmica surgiu depois da Primeira Guerra Mundial, tendo por pano de fundo os seus horrores. Na condição de professor de Direito, sensível na minha docência, à convergência entre a Filosofia do Direito e a Filosofia Política por conta da interconexão entre a justiça da norma e a legitimidade do poder que a torna positiva, sempre considereei esta abordagem fecunda e válida no “parar para pensar” a relevância, como diria Bobbio, da “lição dos clássicos” para as relações internacionais.

Na Idade Moderna a Filosofia Política teve como tema recorrente a análise da estruturação e da qualidade da ordem

---

<sup>1</sup> Conferência realizada na Universidade de São Paulo em 26 de setembro de 2011. In: REINHARD, Nicolau; ARRETICHE, Marta; DALLARI, Pedro; DAMIANI, Gerson (org.). *Assimetrias da Sociedade Internacional*. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 15-27.

interna, instaurada pela unificação do poder trazida pela afirmação das soberanias estatais. Em contraste, como aponta Stanley Hoffmann, o campo de estudo das relações internacionais lida com a ausência de um poder centralizado. Por isso confronta-se com o tema da multiplicidade de poderes que incidem na vida mundial.

Como professor de Direito Internacional sempre tive clareza da contribuição que esta disciplina jurídica pode dar para a teoria geral do Direito e das Relações Internacionais, pois trabalha sem os hábitos das considerações provenientes exclusivamente dos ordenamentos nacionais positivados pelas soberanias estatais. Trata-se, com efeito, de um direito em movimento que espelha continuamente, de forma muito explícita, a relação entre Direito e Poder, as duas faces de uma mesma medalha, na lição de Bobbio. É por conta da relação entre Direito e Poder que, na escolha dos clássicos da filosofia política, recomendada pela Escola Inglesa, é preciso identificar aqueles pensadores que, na sua obra, de uma maneira ou de outra ajudam no trato do desafio representado pelas relações internacionais. Neste contexto cabe lembrar a maior ou menor pertinência das leituras maquiavélico-hobbesianas, grocianas e kantianas, para entender a sociedade internacional e o direito que dela emerge.

Hobbes realça o significado da anarquia de um estado de natureza prevalecente na vida internacional. A anarquia leva ao permanente risco da guerra de todos contra todos. Para os seguidores da herança de Hobbes, o direito internacional não é capaz de conter este risco, pois mesmo que tenha, no século XX, construído com a Carta da ONU, um *pactum societatis*, este não tem a força de um *pactum subjectionis*. Do paradigma hobbesiano provém, por analogia, o paradigma da visão realista no trato das relações internacionais. Esta visão, que é da política de poder, traduz-se numa praxeologia inspirada no primado do conflito, que



tem, na obra de Maquiavel e na sua análise da *verità effettuale della cosa*, e não na sua imaginação, uma permanente fonte inspiradora.

Grócio, de maneira distinta, articula a ideia de uma sociedade internacional. Nela identifica um ingrediente positivo da sociabilidade que permite lidar, através do Direito das Gentes, com o conflito e a cooperação entre os Estados, que compõem o sistema internacional. Desta maneira, para este paradigma o Direito tem condições de conter o ímpeto da “política do poder”, alargando, inclusive pela criação de instituições como as organizações intergovernamentais, os horizontes do possível na tessitura de uma visão mais construtiva, comunicativa e comunitária da vida internacional. A herança da reflexão grociana aponta para o fato que o paradigma da leitura hobbesiana é fecundo mas tem limitações, pois conduz a uma excessiva simplificação da realidade internacional. Com efeito, entre os Estados e o sistema internacional, ou seja, entre ordem interna e anarquia externa, como aponta Luigi Bonanate, não existe uma contraposição, mas uma relação de continuidade e, por vezes, de complementaridade.

Kant introduz a inovadora conjectura de uma operativa razão abrangente da humanidade, que pode ir além do *jus civitatis* e do *jus gentium* e levar a um *jus cosmopolitanum*. Este se lastreia no direito à hospitalidade universal e abre espaço para a articulação de um internacionalismo que diz respeito aos homens e aos Estados, em suas relações exteriores e de interdependência como cidadãos de um mundo comum.

Hannah Arendt, que foi uma das mais destacadas pensadoras da nossa “era de extremos” e de rupturas, destaca o valor epistemológico da experiência como caminho de compreensão dos problemas contemporâneos. Experiência, que vem do latim *experiri*, ensaiar, testar, pôr à prova tem uma dupla dimensão: a subjetiva e a objetiva como ensina Miguel Reale. A experiência subjetiva de quem

experiência e a objetiva daquilo que é experienciado no mundo da vida em comum.

É, assim, como professor de Filosofia do Direito e de Direito Internacional e com base na minha experiência de estudioso das relações internacionais e de ator diplomático no exercício de funções públicas que, nesta exposição, vou explorar como as leituras dos clássicos acima mencionados e outras me foram ou não úteis, e de que maneira, para enfrentar os desafios de lidar, na teoria e na prática, com a “máquina do mundo” na era da globalização. É uma tentativa, para valer-me do título de um grande texto de Valéry, de propor, com liberdade, olhares sobre a complexidade e os perigos do mundo atual.

## II

Entender o que é e como funciona “a grande máquina do mundo” é, por excelência, o campo de estudo das relações internacionais e um indispensável ingrediente de conhecimento para a condução da política externa de um país. N’*Os Lusíadas* os portugueses, que foram encontrando “novas terras e novos céus” ao singrar “por mares nunca dantes navegados”, com os intuitos de dilatar a Fé e o Império e promover o comércio, deram início à unificação da história mundial. Esta unificação é um dos antecedentes do atual processo de globalização.

O poema é a primeira expressão consciente e bem-sucedida de um olhar-mundo, como aponta Eduardo Lourenço que é fruto da elaboração estética de encontros e desencontros de povos, costumes e culturas. Uma das recompensas metafóricas que Camões, por conta dos grandes feitos lusitanos, concede a Vasco da Gama, é o acesso à máquina do mundo para poder ver e saber por onde ir na navegação de uma história que passou a ter horizontes mais largos.

Esquivo e hermético tem se revelado, no entanto, o entendimento da máquina do mundo, como aponta o poeta Carlos Drummond de Andrade ao retomar, no século XX, a metáfora de inspiração camoniana numa indicação que, por analogia, evoco a fim de chamar a atenção para os desafios epistemológicos das relações internacionais, e que vou a seguir explorar, ciente, como dizia Guimarães Rosa – que além de excepcional escritor foi um diplomata brasileiro de mérito – que “o mundo não dá a ninguém inocência nem garantia”.

### III

Quando comecei a me interessar e em seguida estudar relações internacionais, como aluno de pós-graduação na Universidade de Cornell, as perceptíveis engrenagens que moviam a constituição material da máquina do mundo eram: a Guerra Fria (da guerra improvável e da paz impossível da dissuasão nuclear); a batalha ideológica entre o Ocidente e o Oriente; as relações de conflito e coexistência entre as duas superpotências – os EUA e a União Soviética; a descolonização; o espaço que se abriu para a polaridade Norte-Sul nas brechas da interação Leste-Oeste. A Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional referente às relações de amizade e cooperação entre os Estados, elaborada pela Assembleia Geral da ONU em 1970 por ocasião do 25º aniversário da ONU, é uma ilustração de como o Direito Internacional estava em sintonia com a percepção generalizada da dinâmica de funcionamento da ordem mundial.

“A fecundidade do inesperado excede em muito a prudência do estadista” dizia Proudhon em observação realçada por Hannah Arendt. O inesperado da queda do muro de Berlim, do fim do “socialismo real”, da desagregação da União Soviética e seus desdobramentos tornaram obsoletos, na década de 90, a até então consagrada percepção do que impelia o sistema internacional.

A máquina do mundo, sob o influxo da primazia norte-americana moveu-se, na década de 90, para o que parecia ser a conjectura de uma leitura kantiana da realidade internacional.

A minha experiência como ministro das Relações Exteriores em 1992, por ocasião da Conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, apontava nesta direção. Com efeito, a Rio-92 foi a primeira grande conferência da ONU sobre temas globais. Não obedeceu a prévia lógica diplomática das polaridades definidas da Guerra Fria e levou em conta operativamente, na Declaração do Rio, na Convenção do Clima, na da Biodiversidade e na Agenda 21 o papel de uma kantiana razão abrangente da humanidade, ou seja, uma visão globalizada, não circunscrita territorialmente, do desenvolvimento sustentável.

A Conferência de Viena de 1993 sobre direitos humanos que a ela se seguiu deixou de lado as prévias seletividades Leste-Oeste; Norte-Sul no trato dos direitos civis e políticos, dos econômicos, sociais e culturais e de titularidade coletiva. Afirmou a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento de todas as gerações de direitos humanos. Chancelou, assim, de maneira abrangente, a hipótese de que as aspirações normativas globais contempladas na Declaração Universal de 1948 eram realizáveis.

A conclusão da Rodada Uruguai do GATT em 1994 levou à criação da OMC – a primeira organização internacional pós-Guerra Fria – que, voltada para a paz pelo comércio, criou um sistema multilateral de comércio, de vocação universal, regido por normas. Esta vocação universal diluiu os prévios conflitos de concepção sobre a estruturação da economia mundial. Disso é exemplo a erosão conceitual do direito internacional do desenvolvimento, e o drástico encolhimento do espaço de proposições para “negociações globais” de aspirações redistributivas entre países desenvolvidos

e em desenvolvimento, que era uma faceta da prévia polaridade Norte-Sul. Logrou a OMC, neste contexto, no âmbito do *single undertaking* de seu ordenamento jurídico, enquadrar as disputas comerciais que se originam no funcionamento de um mercado global mais livre, em contenciosos de interesse entre os países, passíveis de encaminhamento jurídico. Ensejou a possibilidade de um inédito sistema de solução de controvérsias dotado de automaticidade de jurisdição e de uma segunda instância. Alargaram-se, deste modo, os horizontes do papel do direito e das normas na vida econômica internacional ecoando, assim, uma leitura grociana de como administrar conflito e cooperação.

No início da primeira década do século XXI, no entanto, fez-se presente o imprevisto, que Machado de Assis qualificou como um deus avulso que pode ter um voto decisivo na assembleia dos acontecimentos. A máquina do mundo deslocou-se novamente; moveu-se de Kant para Hobbes. Com efeito, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos EUA, conduzidos pela Al-Qaeda de Osama Bin-Laden, que acompanhei novamente na condição de ministro das Relações Exteriores, indicaram o alcance destrutivo da violência indiscriminada que a técnica permite multiplicar em termos distintos da lógica da dissuasão nuclear. Recolocaram-se em novos termos o tema da paz e o desafio da segurança no próprio centro do poder mundial e não apenas no seu contexto externo. Os ataques de 11 de setembro internalizaram, pela primeira vez, as tensões do mundo no território continental norte-americano. Mostraram que é possível fazer política internacional no campo estratégico-militar sem ser um Estado e com limitados recursos de poder. A ação terrorista num mundo globalizado se viu facilitada pela possibilidade de atuar por meio de redes que, escapando da hierarquia das cadeias de poder, permitem transpor fronteiras e territórios e dão espaço para o segredo das operações clandestinas. Estas tendem a evadir-se do controle dos serviços de

inteligência dos Estados – como, aliás, é também o caso das redes de criminalidade transnacional do tráfico de drogas e de armas.

Também nos primeiros anos do século XXI as políticas de identidade e de reconhecimento e o neotribalismo pós-moderno, de que fala Thomas Frank, vêm minando em muitas regiões o consagrado postulado da integridade territorial dos Estados – base da lógica interestatal que desde a paz de Westfália estrutura o Direito Internacional – e levando a processos e aspirações de secessão. Estes são representativos do que Octavio Paz premonitivamente denominou da sublevação dos particularismos, os quais se distanciam de uma razão abrangente da humanidade e são mais indicativos da guerra de todos contra todos na Torre de Babel de um inóspito estado de natureza. A multiplicação do número de refugiados – os deslocados no mundo – e da xenofobia são sinais de que a hipótese de uma leitura cosmopolita de respeito ao próximo, baseada na hospitalidade universal, não está se consolidando.

A crise financeira de 2008 que, a partir dos EUA se alastrou pelo mundo, indicou os riscos dos processos de integração dos mercados conduzidos por uma alta finança, sem apropriada governança, que foi um dos liames da organização política e econômica da vida internacional no contemporâneo mundo globalizado.

Em síntese, a prévia primazia norte-americana se viu minada, cabendo lembrar que para isso também colaboraram os equívocos unilateralistas da guerra global ao terrorismo, declarada pelo presidente George W. Bush, e a perda de foco dos EUA na complexidade do mundo. Daí fatores que explicam a presente multipolaridade política e econômica do sistema internacional, que está dando novo espaço e relevo para a China, a Índia e o Brasil e abrindo outras possibilidades para a Rússia pós-União Soviética.

O sistema internacional carece, no entanto, de governança apropriada e em camoniano “tempo de tormenta e vento esquivo” continua permeado por tensões de hegemonia e pelas forças centrífugas, que são parte das engrenagens da máquina do mundo.

#### IV

Faço estas indicativas remissões que resultam da minha experiência e reflexão de estudioso e de ator diplomático sobre como se move, de maneira não linear, a máquina do mundo, para apontar que, no entendimento da sua esquiva dinâmica não podemos contar, para falar com Hannah Arendt, com o apoio do corrimão de inequívocas categorias preestabelecidas – como, por exemplo, as elaboradas por Maquiavel, Hobbes, Grócio, Kant, Marx; ou as que defluem de dicotomias como idealismo/realismo; ou de metáforas como a da balança ou equilíbrio do poder.

Os universais são fugidios diante do pluralismo ontológico que caracteriza a vida internacional. É por esse motivo que o juízo diplomático não é um juízo de subsunção, mas de ponderação que, na linha arendtiana, tem as características de um juízo reflexivo. Parte da problemática dos eventos e das suas conjunturas, para extrair das especificidades o seu alcance geral. Este juízo sobre a realidade internacional baseia-se, como ela diz, na capacidade humana de discernimento e tem muito mais a ver com a capacidade de diferenciar do que com a capacidade de ordenar e sistematizar regularidades como, por exemplo, espaço, número, recursos, nações e regimes.

É nesta linha não dogmática que vou esboçar algumas considerações sobre o processo de globalização dentro do qual estamos inseridos, levando em conta, como indicarei mais adiante, que as especificidades próprias dos distintos segmentos da agenda internacional – por exemplo, a ambiental, a da segurança,

a econômica, a dos direitos humanos – solicitam avaliações diferenciadas.

## V

Uma das características do século XX foi conferir ao campo diplomático-estratégico um alcance planetário pois os Estados, na sua heterogeneidade, passaram efetivamente a conviver em conjunto. Para isso contribuíram as transformações técnicas, econômicas e intelectuais que unificaram, para o bem e para o mal, a humanidade, dando às sociedades nacionais uma nova e mais abrangente experiência de tempo e de espaço. Aponta Raymond Aron, que examinou esses assuntos, que as máquinas e a inovação tecnológica não fazem a história, mas modificam as condições a partir das quais os homens a fazem.

A globalização, num sentido amplo, é um aprofundamento desta unidade planetária do campo diplomático, facilitado pelo término das polaridades definidas da Guerra Fria. Foi propiciado pelo progresso técnico que reduziu os custos dos transportes e das comunicações, alargando o espaço da “destruição criativa” do capitalismo, de que falava Schumpeter, e acelerando substantivamente a partir da revolução informática a escala, a abrangência e a rapidez, em escala mundial, das interações econômicas, culturais e políticas. Continuam a existir fronteiras que delimitam as soberanias, mas todas as fronteiras são porosas e por isso mesmo continuamente transpostas, oficial ou clandestinamente, pelas imagens, pelas ideias, pelos capitais e pelos seres humanos. Em síntese, não existem mais espaços passíveis de viver em efetivo isolamento. O mundo hoje internaliza-se na vida dos países, ainda que esta internalização tenha distintas modalidades e impactos dependendo das características das sociedades, dos Estados e das regiões em que estão inseridos.



A internalização da “máquina do mundo” na vida dos países alterou, com renovada profundidade, a maneira como o espaço e o tempo penetram no cotidiano das pessoas. Basta lembrar o tempo *on-line* da circulação em rede das informações que afetam planetariamente a percepção das realidades financeiras, econômicas, estratégico-militares, culturais, ambientais, de condutas políticas, gerando expectativas, positivas ou negativas que, por sua vez, influenciam os processos e os acontecimentos.

No trato desta mudança de funcionamento da “máquina do mundo” creio que é útil recorrer a uma dicotomia elaborada por Umberto Eco na sua discussão sobre a interação entre cultura e cultura de massa. Diferencia Eco a postura crítica dos apocalípticos diante dos males da cultura de massa, da dos integrados que, na realidade concreta das suas atividades, não têm a obsessão de dissentir. Recorrendo, por analogia, à formulação de Eco, diria que em relação ao processo de globalização existem os que reagem como apocalípticos e os que se conduzem como integrados. Como professor de Direito, sensível aos méritos da sabedoria aristotélica que provém da lição de *in medio stat virtus*, vou esboçar algumas considerações que não estão imbuídas nem do radicalismo dos apocalípticos nem do conformismo dos integrados.

## VI

A sociedade internacional é uma sociedade heterogênea. Heterogênea por conta da distribuição individual mas desigual do poder entre os Estados que compõem o sistema internacional interestatal, que é um dos componentes que continuam moldando a vida mundial. Heterogênea por conta dos desníveis de renda existentes entre as populações que compartilham um globo unificado e da concentração de poder econômico num circunscrito número de empresas transnacionais de escopo planetário. Heterogênea por conta das diferenças na capacidade de produzir

novos conhecimentos que, de maneira crescente, determinam o controle que uma sociedade é capaz de exercer sobre o seu destino na era da globalização. Heterogênea, como dizia Raymond Aron, porque os atores governamentais e não governamentais que a integram não têm uma mesma e única concepção sobre os pressupostos que presidem a organização da ordem mundial e os modos de estruturação interna das sociedades e Estados nacionais.

Daí o desafio da Torre de Babel de uma latente anarquia de significados num sistema internacional que se confronta com as forças centrífugas da fragmentação e as centrípetas da globalização. Estas operam, para lembrar a lição de Miguel Reale, numa dialética de mútua implicação e polaridade, que fazem do Direito Internacional, como lembrei, um direito em movimento que, por obra da multiplicidade de poderes políticos e econômicos, instaura no plano mundial um “estado de direito” que é apenas provisório e tem dificuldades de consolidar-se. Este é um dos dados dos problemas da governança em escala mundial que explicam porque é tão difícil a tarefa diplomática de, na sociedade internacional, captar interesses comuns e compartilháveis, administrar as desigualdades do poder e mediar a diversidade cultural e o conflito de valores, para recorrer à formulação com a qual Andrew Hurrell abre o seu recente livro *On Global Order*.

Este mundo, de uma sociedade internacional heterogênea, tem as discontinuidades que derivam dos muitos mundos das regiões que são parte integrante da arquitetura da ordem mundial. Com efeito, regiões geográficas podem levar a subsistemas regionais, com dinâmicas específicas, provenientes da interação entre os países e sociedades que as integram. A proximidade pode fazer de uma região um espaço de cooperação e governança. É o caso, não obstante a presente e gravíssima crise do euro da até agora, bem-sucedida experiência da integração europeia que

transformou a Europa Comunitária num ator com um papel próprio na sua governança interna e nos processos mais abrangentes de globalização. Inversamente, a proximidade pode instigar as fortes tensões difusas de equilíbrio e os conflitos de legitimidade. É o caso do Oriente Médio. Em outras palavras, em função de suas especificidades, um subsistema regional pode amoldar-se a uma leitura kantiana das possibilidades de cooperação da insocial sociabilidade humana ou ao *homo homini lupus* do instinto bélico de que falava Hobbes, com consequências e desdobramentos para o sistema internacional e muito especialmente para a paz, que é indivisível num mundo globalizado.

## VII

Os muitos mundos das regiões e as distintas características de simetrias e assimetrias de uma sociedade internacional heterogênea, porém planetariamente interligada pelas razões apontadas, faz com que a “máquina do mundo” surja aos nossos olhos como paradoxalmente complexa. Buscar o entendimento das suas complexidades é, no entanto, um imperativo para esclarecer o espaço dentro do qual se movem a política externa dos países e o horizonte de convivência coletiva num mundo globalizado. Um caminho para um juízo reflexivo passa pela desagregação dos grandes itens da agenda internacional e pelo esforço de tratá-los pelas vertentes da análise que mais de perto se amoldam às suas características. É algo análogo à “crítica das vertentes” que faz Antonio Candido no estudo da obra literária, que ajusta o tratamento às características do escrito o que, no caso das relações internacionais, significa avaliar de forma diferenciada as distintas especificidades que compõem o pluralismo ontológico da máquina do mundo.

Andrew Hurrell, um dos herdeiros do legado da Escola Inglesa, no seu já mencionado *On Global Order* desagrega os temas

da agenda internacional em cinco grandes blocos. Da sua proposta vou, com liberdade, valer-me, nas considerações aproximativas que seguem.

O primeiro bloco diz respeito à intensidade atual das políticas de identidade e reconhecimento que afloraram com o término das polaridades definidas da estrutura de poder da Guerra Fria. Isto tem impactado a estabilidade do tradicional sistema internacional interestatal e da sua ordem, em função da abrangência e dos conflitos e ambiguidades que circundam a latitude do princípio de autodeterminação dos povos e colocam em questão o princípio da integridade territorial dos Estados. Disso são exemplos a desagregação da União Soviética e da Iugoslávia e suas consequências, o problema dos curdos no Oriente Médio, as aspirações dos bascos na Espanha ou de Quebec no Canadá, os anseios de autonomia do Tibete em relação à China e os desastres humanitários em Darfur que, na África, levaram a uma secessão do Sudão com a criação de dois Estados. Os problemas que integram este bloco da agenda internacional, presentes em todos os continentes, inclusive no nosso, exprimem as forças centrífugas em ação na vida internacional, que tendem a favorecer uma análise baseada no paradigma da anarquia do estado de natureza hobbesiano.

O segundo bloco envolve os desafios representados pelas crescentes ambições normativas presentes na vida internacional, cujo marco inaugural é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, elaborada no âmbito do *pactum societatis* da ONU. A Declaração Universal traçou uma política de Direito que foi levando a um Direito Internacional da Pessoa Humana, cuja *vis directiva* é a ideia da obra a realizar da construção de uma sociedade internacional constituída não só de Estados igualmente soberanos, mas de indivíduos livres e iguais. Não cabe ignorar, evidentemente,

as dificuldades existentes numa sociedade internacional heterogênea na promoção e controle, em escala internacional, dos Direitos Humanos e da importância de que se reveste esta promoção e controle para democraticamente conter o arbítrio discricionário de governantes. O que quero apontar é que se consolidou, kantianamente, uma sensibilidade axiológica planetária que fez com que o direito violado numa parte do mundo passasse a ser sentido em todos os demais e que isto é, para continuar com Kant, evocado por Bobbio, um sinal positivo do progresso da convivência coletiva humana. Esta é uma das facetas positivas da internalização do mundo na vida dos países, trazida pelo processo de globalização e do Direito Internacional que foi sendo elaborado sob sua égide.

O terceiro bloco provém do que há de específico nos problemas contemporâneos da guerra e da violência. Permanece vigente o clássico tema das relações internacionais da situação-limite guerra/paz e dos seus riscos para os Estados e suas populações, intensificado pelo permanente temor das armas de destruição em massa. A isto se soma o alcance da violência política da ação terrorista dos atores não estatais, os da criminalidade organizada em redes e a comunitária, sancionada ou inspirada por motivos religiosos. Tudo isto aponta para a importância crescente de uma gestão internacional de segurança coletiva. Esta, no entanto, é precária, pois sendo a guerra, como diz Raymond Aron, um camaleão, que assume sempre novas formas, não existe uma visão planetariamente compartilhada sobre que tipos de ameaças à paz põem em questão os interesses de todos os estados – base necessária do conceito de segurança coletiva. Para estas dificuldades contribuem os muitos mundos das regiões que, em função de suas especificidades, têm distintas sensibilidades em relação às ameaças à paz. Estas são diferentes, por exemplo, em regiões permeadas por conflitos intensos, como o Oriente Médio, ou em regiões menos conflitivas, como a América Latina.

O quarto bloco está vinculado ao desafio da gestão de uma economia globalizada num mundo caracterizado pela desigualdade. É significativa a assimetria do impacto que a globalização econômica vem tendo na vida dos países. Dela vem se beneficiando, por exemplo, a China, a Índia e o Brasil, que adquiriram novo peso no sistema econômico internacional. Agravou, no entanto, as vulnerabilidades de boa parte dos países da África.

Está ocorrendo, no entanto, no contexto da globalização, o que Robert Zoellick, o presidente do Banco Mundial, chama de uma movimentação de placas tectônicas, exemplificada pelos seguintes indicadores: na década de 90 os países em desenvolvimento contribuíram com cerca de um quinto do crescimento econômico do mundo, hoje são a força motora da economia global; na década de 90 os países em desenvolvimento atraíram pouco mais de 20% do investimento global, hoje captam cerca de 45%; nos últimos dez anos os países em desenvolvimento cresceram cerca de quatro vezes mais rapidamente do que os países desenvolvidos.

A crise financeira de 2008 intensificou a percepção das carências institucionais de governança das organizações de Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial. Isto vem levando à multiplicação dos G's, como o G20, que são agrupamentos mais informais e mais próximos de novas realidades do poder econômico e que estão empenhados em lidar com o *deficit* da governança. A crise está consolidando as dificuldades de negociação da Rodada Doha da OMC, porém a existência da OMC e dos seus mecanismos é um *hedge* que vem contendo os unilateralismos protecionistas.

Para explicar este *hedge*, cabe contrastar a diferença de perspectivas entre o que vem caracterizando a regulação das finanças e a do comércio num mundo globalizado. No campo das finanças prevaleceu a ideia do poder autorregulador dos mercados livres – autorregulação que se revelou desastrosamente inadequada

diante de uma crise sistêmica induzida pelo próprio funcionamento dos mercados financeiros. No campo do comércio, a OMC levou a um sistema multilateral favorecedor do comércio internacional, mas regido por normas. Estas são um adquirido institucional de previsibilidade e segurança jurídica, de que se beneficiam todos os membros da OMC. É a existência grociana destas normas que, para valer-me da linguagem das finanças, contiveram o risco sistêmico da exacerbação protecionista num mundo em crise econômica.

Os dilemas da gestão da interdependência econômica abrem espaço para os apocalípticos do movimento antiglobalização. Não compartilho desta avaliação, mas diria que a construção grociana do atual direito econômico internacional no momento está mais próxima do polo do conflito do que do polo de cooperação e padece da inação proveniente das incertezas.

O quinto bloco diz respeito ao desafio do desenvolvimento sustentável num mundo globalizado. Tem, como característica, a inequívoca verificação de que os temas ambientais são temas globais e afetam a todos, como é o caso da mudança climática. Por isso requerem o horizonte de uma kantiana razão abrangente da humanidade. Para tornar-se operativa, esta razão enfrenta as dificuldades provenientes do fato que a cooperação necessária para lidar com temas globais desta natureza é intrusiva e limitativa das soberanias. Trata-se de um bloco que envolve questões éticas e tecnológicas, mudanças das matrizes energéticas, atuação de organizações não governamentais e conflitos de interesses que provêm das diferenças entre os Estados, em torno do impacto que os problemas ambientais acarretam. Este é, por excelência, um dos grandes itens da agenda da globalização e do alcance contemporâneo da internalização do mundo na vida dos países e das sociedades. Os dilemas da negociação ora em curso, de um regime internacional da mudança climática ilustra o problema do

confronto entre a hipótese do seu kantiano encaminhamento e os obstáculos à sua efetivação, provenientes da anarquia hobbesiana de significados.

Do deslinde e do encaminhamento do conjunto desta pauta depende a equação de uma ordem mundial que não ameace a sobrevivência da própria humanidade. No trato deste desafio reitero o que disse antes sobre o juízo diplomático e sobre as especificidades dos cinco blocos da agenda internacional, lembrando, também, o que observou Guicciardini. Este contemporâneo de Maquiavel apontou, no seu *Ricordi*, que é um grande erro falar sobre as coisas do mundo indistintamente e de forma absoluta por meio de regras, pois quase todas estas coisas têm distinções e exceções por conta da variedade das circunstâncias que não podem ser captadas por uma mesma medida. Estas distinções e exceções não se encontram escritas nos livros, mas necessitam os ensinamentos do que ele denomina *discrizione*, conceito que guarda correspondência com a capacidade de diferenciar, como algo distinto da capacidade de ordenar e sistematizar.

Este deslinde tem um espaço de encaminhamento que não é o da anarquia de um puro estado de natureza. Tem uma dimensão grociana que provém, como lembra Bonanate, da existência, no mundo contemporâneo, da institucionalidade jurídica de uma espécie de “democracia diplomática” que obedece a regras de procedimentos, ou seja, regras do jogo das condutas da política internacional, mais cumpridas do que descumpridas. Delas vem resultando uma redução de conflitos num sem número de transações internacionais, acordos e tratados. É difícil, por conta de todas as complexidades apontadas, fazer uma avaliação sobre os cenários futuros da máquina do mundo, ou seja, se ela vai ou não entrar em pane. Diria apenas, para concluir com uma nota



otimista, inspirada por Guicciardini que, entre os seres humanos, normalmente pode mais a esperança do que o medo.



### 33. GUERRA E PAZ: O PAINEL DE PORTINARI NA SEDE DA ONU (2004)<sup>1</sup>

A palavra guerra provém do germânico *werra*, que tem a acepção de discórdia, combate. Já a palavra paz origina-se do latim *pax*, de verbo cujo particípio é *pactus*, donde o pacto celebrado entre os beligerantes para fazer cessar o estado de guerra. A etimologia das duas palavras explica o inter-relacionamento que permeia a dicotomia paz/guerra, na qual, como lembra Norberto Bobbio, a guerra é o termo forte e a paz, por isso mesmo, é usualmente definida e dicionarizada como ausência de guerra.

Na análise da vida internacional, em contraste com o que ocorre no plano interno no qual o termo forte é ordem (pois a desordem é a falta de ordem), a prevalência da guerra sobre a paz é o pressuposto do realismo político. Este endossa a leitura de Hobbes para quem o sistema internacional, na inexistência de um pacto dotado de poder, corresponde à anarquia do estado de natureza da guerra de todos contra todos. Na anarquia do estado de natureza a paz é vista como um precário arranjo, fruto da prudência ou do expediente. Daí a recomendação do ditado latino: “se queres a paz, prepara-te para a guerra”.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 18 de julho de 2004.

A mitologia grega registra a histórica preponderância da guerra sobre a paz. Ares, o deus da guerra, tem assento no panteão olímpico. Já a Paz (Eirene), assim como a Justiça (Diké) e as Boas Leis (Eunomia), são divindades de menor hierarquia que integram o séquito de Afrodite.

Até o século XX a valorização da guerra foi mais frequente que a sua condenação. Hegel, por exemplo, contestando Kant, diz que a guerra assegura a saúde moral dos povos que se veria afetada pela estagnação de uma paz perpétua, da mesma maneira que os ventos protegem o mar da podridão inerente às águas paradas.

A valorização da paz, cujo antecedente axiológico mais notório é o ideal messiânico elaborado pelo profetismo bíblico da conversão das espadas em arados, só se generaliza no século XX com os movimentos pacifistas. Para isso, foi determinante a inovação tecnológica que vem multiplicando, de maneira exponencial, a capacidade destrutiva das armas. É por esse motivo que a guerra deixou de ser vista como um mal aparente ou necessário, mas como um verdadeiro mal nas suas duas vertentes, para recorrer ao ensinamento de Bobbio: o mal ativo, infligido pela arrasadora destrutividade das armas de hoje e o mal passivo, sofrido pelas vítimas da violência dos conflitos contemporâneos.

A evolução do cenário internacional pós-Guerra Fria e o término da lógica estratégica do equilíbrio do terror nuclear não levaram à criação das condições de uma humanidade mais pacífica. A guerra tem se revelado, confirmando um conceito de Raymond Aron, um camaleão. Assume novas formas e complexidades próprias a cada distinta conjuntura. Tem atualmente como notas: a heterogeneidade dos conflitos que incluem guerras civis e guerras de secessão nacional com conflitos étnicos, e guerras terroristas sem protagonista estatal identificável; a pluralidade das armas; os ódios públicos seletivamente alimentados pelo fundamentalismo;

o unilateralismo provocador das tensões de hegemonia e, como sempre, o tradicional jogo dos interesses do poder e da economia. Subjacente a este camaleão, no entanto, está o mal ativo e passivo. Daí a preocupação com a arrasadora violência da guerra, que, desde a Primeira Guerra Mundial, inaugurou o massacre de massas que atinge crescentemente a população civil. Estima-se que nos conflitos contemporâneos, qualificados de “baixa intensidade”, que infestam o Oriente Médio, a África e outras regiões do mundo, 75% a 90% das vítimas são civis. Daí a urgência dramática da pergunta: por que a Guerra e não a Paz?

As condições históricas da inserção do Brasil no mundo permitiram ao nosso país afirmar o valor da paz, consagrando-o juridicamente como diretriz da política externa desde a Constituição Republicana de 1891. Neste sentido, pode se dizer que, para a diplomacia brasileira, paz e guerra são, na linha de Raymond Aron, ideias reguladoras da Razão: a guerra nos lembra o que é preciso temer; a paz o que temos o direito de almejar.

As artes plásticas trataram dos males da guerra, como o que é preciso temer, e um marco fundamental da representação crítica da guerra são as gravuras de Goya, *Os desastres da guerra*. É nesta linha de sensibilidade em relação ao mal passivo, de que fala Bobbio, que cabe mencionar o quadro de Otto Dix, *A guerra*, que na sua dinâmica e movimento é altamente representativo da surpresa técnica da destrutividade das armas que caracterizou, já no início do século XX, a Primeira Guerra Mundial.

Faço esta digressão sobre as artes plásticas para registrar que a visão da dicotomia guerra e paz, como ideias reguladoras da razão, contempladas na tradição jurídica e diplomática brasileira, tem uma admirável representação nas artes plásticas do nosso país. Refiro-me aos dois painéis de Portinari – *Guerra e Paz* – que o Brasil ofereceu à ONU e que estão localizados no saguão da Assembleia

Geral. Como disse, em 1956, o então chanceler José Carlos de Macedo Soares, estes dois painéis que sintetizavam a vocação brasileira para a paz, carregavam uma mensagem: a imagem da guerra que a ONU tem de vencer e a da paz que deve promover e realizar.

Portinari, que tinha a força estética para o monumental – e por isso foi o grande muralista latino-americano – na representação da guerra, ciente de que as armas mudam continuamente, não se ocupou dos seus artefatos e protagonistas. Inspirou-se na simbologia dos quatro cavaleiros do Apocalipse. Fixou o sofrimento das populações civis. São as seis figuras maternas com o filho morto que lembram a *pietà* e os quase setenta deslocados no mundo que têm as faces dos retirantes nordestinos. O clima da guerra emana de um azul escuro e no canto do painel encontram-se três grandes felinos, de repugnante beleza a nos advertir dos perigos do vitalismo da estetização da violência.

A matéria-prima inspiradora da representação da Paz do painel de Portinari foi a memória da inocência da infância. São os meninos de Brodowski nas gangorras, um coral de crianças de todas as raças, moças que bailam e cantam. No centro do painel duas cabras dançam. Dançam “porque a paz é um estado natural de dança na face da terra”, como escreveu Carlos Drummond de Andrade e porque, para lembrar um poema de Mário de Andrade sobre o Brasil, “embora tão diversa a nossa vida/Dançamos juntos no carnaval das gentes”.

A mensagem dos painéis de Portinari articula, como disse o chanceler Macedo Soares, uma “força profunda” da política externa brasileira e representa, sem as seletividades da razão de Estado, das ideologias e dos fundamentalismos, o ideal de paz. Este ideal, no labirinto da convivência coletiva internacional, continua localizado com todas as suas imperfeições, na institucionalidade

da ONU e nas direções que aponta a sua Carta para lidar com a kantiana “insociável sociabilidade humana”: a solução pacífica de controvérsias, os direitos humanos, o desarmamento, a cooperação para superar as assimetrias econômicas e sociais. Foi para isto que apontou Kofi Annan no seu relatório sobre a reforma da ONU, ao tratar do inter-relacionamento, indivisibilidade e interdependência de três liberdades: a liberdade para viver sem medo (a paz); a liberdade para viver sem miséria (o desenvolvimento); a liberdade para viver com dignidade (os direitos humanos).





## 34. O DESARMAMENTO E O PROBLEMA DA PAZ (1984)<sup>1</sup>

### Introdução

“O combate é de todas as coisas pai, de todas rei, e uns ele revelou deuses, outros homens; de uns fez escravos, de outros livres”<sup>2</sup>. Este famoso fragmento de Heráclito coloca, na raiz da vertente grega da cultura ocidental, o tema da dialética do conflito e, portanto, para os propósitos desta exposição, o problema da paz e da guerra como fato natural, inerente à vida das relações internacionais. Nesta, cabe observar que a guerra é o termo forte e a paz o termo fraco, pois a paz é comumente definida como a ausência de guerra.

Etimologicamente, guerra provém do germânico ocidental *werra*, que significa discórdia, peleja, revolta. Antenor Nascentes também atribui a origem de guerra a *wirro*: confusão. É curioso, neste sentido, apontar que, no plano interno dos Estados, o peso dos termos se inverte, pois a confusão e a discórdia, ou seja, a

---

1 LAFER, Celso. O desarmamento e o problema da paz. In: *O Brasil e a Crise Mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984, p. 65-98.

2 HERÁCLITO. Fragmento 53. In: *Os Pré-Socráticos: fragmentos, doxografia e comentários* (seleção de textos e supervisão do professor José Cavalcante de Souza). São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 84.

*desordem*, é normalmente vista e entendida como falta de *ordem*. E ordem, como se sabe, provêm do latim *ordo*, que originariamente designava a ordem dos fios na trama do tecido, depois alinhamento e, por extensão, distribuição regular, arrumação, arranjo<sup>3</sup>.

É possível, no plano internacional, uma *arrumação*, ou seja, uma *ordem* que, sem eliminar a dialética do conflito evite, a violência da guerra? Qual é o papel do desarmamento na urdidura da paz? As armas nucleares alteraram a dialética da paz e da guerra, confrontando o mundo com a necessidade de ajustar, por negociação, as diferenças que separam as nações? São estes temas dilemáticos que pretendo aflorar nesta exposição, que vou dividir em duas partes: na primeira, buscarei examinar o problema da paz, e na segunda discutir como a problemática da paz se relaciona com o desarmamento.

## 1. O problema da paz

### A técnica e os conflitos

Em 1960, abrindo os trabalhos da Assembleia Geral da ONU, o chanceler brasileiro Horácio Lafer observou que: “a convivência pacífica dos povos constitui um imperativo de nossa época. O desenvolvimento das armas nucleares fez com que a guerra deixasse de ser um instrumento alternativo de política”<sup>4</sup>.

A pergunta subjacente a esta colocação é: o fato técnico, por si só – a enormidade da destruição que as armas nucleares permitem – condena a humanidade a unir-se sob o signo da convivência

---

3 Cf. BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna: Il Mulino, 1979, p. 163-164; MACHADO, José Pedro. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 2 v. Lisboa: Confluência, 1956 e 1959; NASCENTES, Antenor. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, 1955; GAFFIOT, Felix. *Dictionnaire Illustré Latin-Français*. Paris: Hachette, 1934.

4 Cf. *Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores*. Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p. 108.

pacífica ou a perecer, como indicou o delegado do Brasil na XV Assembleia Geral da ONU? Raymond Aron, refletindo sobre esta questão em seu grande livro sobre Clausewitz, pondera que as máquinas não fazem a história, mas sem dúvida elas modificam as condições a partir das quais os homens a fazem<sup>5</sup>.

No mundo antigo, a maior parte das armas estratégicas eram constituídas de tecnologia e trabalho humano não capitalizado – o que limitava a possibilidade de acumulação de armamentos. Por essa razão, como observa Virgílio Ilari, a escala e a intensidade dos conflitos não se estruturavam através da mediação do conceito de armamento, mas sim pela referência a formas de luta tais como: a incursão, a razia, o saque das colheitas e dos bens móveis, a devastação do território com a destruição dos bens produtivos, o bloqueio naval etc. Foi a constância das formas de luta e o seu registro literário que converteu, por exemplo, a Guerra de Troia na fonte mitológico-cultural da guerra no mundo clássico<sup>6</sup>.

Não é isso o que ocorre hoje em dia, pois o paradigma simbólico da guerra coincide com a sua última manifestação, que atenua a recordação da precedente pela intensificação da violência. É o caso, por exemplo, da Primeira Guerra Mundial em relação à Segunda. Este fenômeno não provém das formas de luta, mas resulta da configuração da escala e da intensidade do conflito, pela referência ao uso deste ou daquele tipo de armamento, produto da inovação tecnológica. Daí uma novidade do mundo moderno exacerbada no século XX: a presença, na prática diplomática contemporânea de temas como desarmamento, controle e limitação dos armamentos, desnuclearização etc. Estes temas, vistos como passos prévios em direção à paz, são relativamente recentes na pauta interacional, remontando basicamente aos pensadores da Ilustração, que

---

5 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II: L'âge planétaire. Paris: Gallimard, 1976, p. 251.

6 ILARI, Virgilio. *Guerra e diritto nel mondo antico*. Milano: Giuffrè, 1980, p. 15, 20-21.

influenciaram as doutrinas pacifistas modernas. Resulta da relevância crescente da dimensão técnica que vem levando, no mundo atual, a uma maior preocupação com o *jus in bello*, isto é, com a legalidade dos meios da violência, em contraste com o mundo clássico, que se ocupou mais com o *jus ad bellum* ou seja, com a legitimação objetiva e subjetiva da condução da guerra<sup>7</sup>.

Se a técnica não faz a História, porém modifica, como se viu acima na configuração da intensidade do conflito, as condições, a partir das quais os homens a fazem, inserindo, por essa razão, novos temas na pauta internacional, como é que devemos entender, no momento presente, a dialética da paz e da guerra?

Os costumes e as normas mudam de uma época histórica para outra, alterando os limites do mal que os homens e os Estados se fazem uns aos outros. Um dos dados que configuram estes limites é a técnica. No sistema internacional contemporâneo, o pavor das armas nucleares cria novos costumes e normas e redefine os limites, sempre flutuantes, que separam a guerra da paz. Neste sentido, é válida a hipótese de que na elaboração destes costumes e normas, a violência efetiva vê-se restringida pela possibilidade da violência ilimitada.

As armas nucleares, no entanto, não são um instrumento de gestão mas sim de extermínio. É a política entendida como o poder de controle de uma sociedade sobre o seu próprio destino<sup>8</sup> que proporciona a consciência da desproporção entre o poderio de destruição das armas nucleares e os interesses em jogo nos conflitos entre os Estados. Esta consciência permite refletir sobre as consequências da guerra absoluta, mas não elimina o perigo da

---

7 WIGHT, Martin. *Power Politics* (edited by Hedley Bull e Carsten Holbraad). New York: Holmes and Meier, 1978, p. 266; ILARI, Virgilio, op. cit., p. 20-21.

8 DEUTSCH, Karl W. *The Nerves of Government*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Free Press, 1966, p. 124; On Political Theory and Political Action. *American Political Science Review*, v. LXV n. 1, March 1971, p. 11-27.

violência efetiva proveniente dos conflitos ensejados pela política que determina o emprego das armas. Guerra e Paz são, por isso mesmo, termos que não comportam uma definição simples. Na acepção-limite – guerra absoluta e paz absoluta – constituem, como esclarece Raymond Aron, ideias da Razão: a guerra nos lembra o que é preciso temer, a paz o que temos o direito de almejar<sup>9</sup>.

### **Guerra e paz enquanto ideias da razão**

Como lidar, no mundo contemporâneo, assinalado pela intensificação das possibilidades de violência por força da inovação tecnológica, com a guerra e a paz enquanto ideias regulativas da Razão?

Auguste Comte – um dos importantes pensadores que, no século XIX, se preocupou com a técnica – entendia, na linha de Saint-Simon, que se verificaria, no tempo, uma oposição radical entre o espírito de conquista e o espírito da indústria. A evolução da sociedade industrial, fundada na responsabilidade do trabalho coletivo e conduzida por elites de industriais, engenheiros e sábios, levaria, segundo ele, à paz. A paz pela indústria resultaria do objetivo do desenvolvimento que permeia a sociedade industrial, e na qual não haveria tolerância para com o desperdício de recursos humanos e materiais, típicos da guerra. Esta se tomaria, por isso mesmo, um anacronismo, uma lembrança de um passado de guerreiros aristocratas para os quais o trabalho e a técnica subordinavam-se à guerra.

A evolução histórica dos séculos XIX e XX não confirmou a vocação pacífica das civilizações industriais prevista por Comte, indicando antes – e na linha de Nietzsche – a propensão à belicosidade da sociedade urbana de massas que configura o mundo contemporâneo, por força da extensão planetária da técnica e

---

9 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II: L'âge planétaire, op. cit., p. 225.

da economia modernas<sup>10</sup>. Como se exprime esta propensão à belicosidade?

O sistema internacional contemporâneo é integrado por Estados muito diferentes entre si, em todas as dimensões. Esta heterogeneidade afeta a dialética da paz e da guerra, no mundo, de diversas maneiras. De acordo com Raymond Aron, três tipos de heterogeneidade exercem uma influência visível nas guerras possíveis ou reais de nossos dias: (i) a pluralidade das armas; (ii) a incompatibilidade das ideologias; e (iii) o hiato de poder, inclusive no campo da inovação tecnológica, que separa os EUA e a URSS de todos os demais Estados.

É por isso que a guerra é um camaleão que, no mundo contemporâneo, assume várias formas, entre as quais – Aron realça: (i) a *guerra inencontrável*, ou seja, a guerra nuclear que, caso ocorra, eliminará o espaço e o tempo da história; (ii) a *guerra clássica*, que obtém um fim político através de uma decisão militar – como foi o caso da guerra da Índia contra o Paquistão em 1971. Com efeito, nada mais clássico do que esta guerra, assinalada pelo choque entre dois exércitos, por força da qual o governo do Estado vitorioso obteve os seus fins, ou seja, o desmembramento do Paquistão graças à independência de Bangladesh; e (iii) as *guerras populares* que dependem do terreno e da duração e que combinam, de distintas maneiras, a revolução e a liberação nacional como foi o caso da guerra do Vietnam ou da França na Argélia<sup>11</sup>.

Se a heterogeneidade acima mencionada converte a guerra num camaleão, também confere à palavra paz mais de um significado. For isto que apontou com acuidade o embaixador J. A. Araújo Castro na Primeira Comissão da Assembleia Geral da ONU, em 28/9/1970, quando observou que a paz para as *superpotências*

---

10 Cf. ARON, Raymond. *La Société Industrielle et la Guerre*. Paris: Plon, 1959, p. 5-17.

11 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II: L'âge planétaire, op. cit., p. 222.

traduz-se pela inexistência de uma confrontação letal e, portanto, confunde-se com a sobrevivência da humanidade. Já para as *grandes potências*, a paz e um estado de relativa normalidade: sujeito às vicissitudes da política de poder, mas sem operações militares que exigissem um esforço em escala mundial, enquanto que “para as *nações médias e pequenas*, a paz se identifica com segurança; significa simplesmente imunidade de agressão preservação da soberania e da integridade territorial”<sup>12</sup>.

A multiplicidade de significados que a heterogeneidade do sistema internacional confere à dialética de complementaridade dos termos paz e guerra, evidencia que estes significados não esgotam a temática da paz enquanto ideia regulativa. De fato, a paz, mesmo quando encarada a partir de vários ângulos apenas como ausência de guerra, só nos lembra o que cada um precisa temer: não exaure o que todos têm o direito de esperar. É por isso que Bobbio afirma que a paz entendida como negação da guerra é um bem insuficiente que requer complementação. O discurso sobre a paz, em outras palavras, não é necessariamente coincidente com o pacifismo, a não ser que se atribua à paz um valor positivo<sup>13</sup>.

Como entender a paz como um valor positivo? Creio que, assim como iniciei a discussão sobre o tema do conflito com um conhecido texto pré-socrático, da mesma forma um adequado ponto de partida para a reflexão sobre a paz reside na outra vertente da cultura ocidental: a tradição judaica. Lembra, neste sentido, Prosper Weil que esta tradição raciocinou no plano universal, na medida em que o monoteísmo interditou o egocentrismo e o igualitarismo impediu o fechamento sobre si mesma. Daí o conteúdo interacional da visão judaica voltada para uma *socitas gentium* ao mesmo tempo pluralista e unitária, animada por uma noção de progresso, pois a obra de

---

12 AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 112.

13 BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e le vie della pace*, op. cit., cap. V, p. 159-169.

Deus requer um aperfeiçoamento que cabe aos homens realizar. Todo homem é parceiro de Deus nesta obra de aperfeiçoamento, na qual a salvação não se baseia numa crença, mas sim numa ética. Uma ética que almeja direcionar a história para o período messiânico, que não significa o fim das nacionalidades mas sim o das o das dominações iníquas.

Não é por acaso que a palavra paz, em hebraico – *shalom* – etimologicamente quer dizer plenitude – a plenitude significando, no campo internacional, uma comunidade de nações que mantém relações pacíficas ordenadas pelo Direito e que soluciona as suas controvérsias e amaina as suas tensões por meios pacíficos<sup>14</sup>: “Exterminarei da face da terra o arco, a espada e a guerra; fá-los-ei repousar em segurança”<sup>15</sup>, como está dito no Velho Testamento. Esta vertente, retomada pela teologia cristã, com base nos Evangelhos, constitui uma das importantes mensagens da renovação católica que vê a Paz como obra da Justiça, consoante se pode ler nas Encíclicas Papais, sobretudo a partir do pontificado de João XXIII<sup>16</sup>.

A visão messiânica da paz não corresponde, evidentemente, às realidades da paz de poder ou da impotência que caracterizam geralmente a não guerra no sistema internacional contemporâneo e que, neste sentido, aproximam-se do texto de Heráclito. Ela tem, no entanto, algo a ver com aquilo que Raymond Aron, em sua tipologia sobre a paz, denomina, valendo-se de uma reflexão de Valéry, de *paz de satisfação*. A paz de satisfação é aquela que resulta da inexistência de conflitos insuperáveis num contexto

---

14 WEIL, Prosper. Le judaïsme et le développement du droit international. *Récueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, v. 151, 1976-3, particularmente p. 300-304.

15 OSÉIAS 2:18. Cito a partir de *A Bíblia de Jerusalém*. São Paulo: Paulinas, 1981.

16 MERLE, Marcel. *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Paris: Economica, 1981, p. 381-392.



caracterizado pela confiança recíproca, facilitada, por sua vez, pela não ocorrência de pretensões territoriais excludentes<sup>17</sup>.

Quais são as condições de possibilidade de uma paz de satisfação? Raymond Aron, em seu estudo sobre as ideias, de Comte a respeito da sociedade industrial e a guerra, ao especular, nas suas conclusões, sobre o futuro possível – seguindo dever da esperança da paz enquanto ideia regulativa da Razão – realça a importância de três condições para se alcançar, no mundo atual, uma humanidade pacífica: (i) a redução do hiato que separa a minoria privilegiada da massa da espécie humana que vive na pobreza absoluta; (ii) a existência de Estados que se aceitem e se reconheçam mutuamente no sistema internacional – o que, à luz da condição anterior, também significa que a prosperidade de todos é concebida como fundamental para a prosperidade de cada qual, donde a dimensão internacional e não apenas nacional ou regional da ordem econômica; e (iii) o fim do antagonismo entre EUA e URSS, possível na medida em que ambos reconheçam o parentesco que une duas modalidades distintas de civilização industrial<sup>18</sup>.

A paz de satisfação não será, obviamente, uma obra do acaso. Ela requer uma permanente vontade de intervenção. Ela é, por isso mesmo, uma tarefa política, guiada por uma “visão de futuro”. É isto, aliás, o que salientou, no plano da *praxis* diplomática, o chanceler Saraiva Guerreiro quando, em 1979, declarou que na primeira linha de objetivos do Brasil está o problema da paz – uma paz naturalmente encarada na perspectiva de uma potência intermédia, ou seja, uma paz voltada para relações internacionais mais igualitárias e pacíficas graças à qual todos os países, mesmo os mais fracos, tenham condições de se organizarem

---

17 ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962, cap. VI, especialmente p. 157-168.

18 ARON, Raymond. *La société industrielle et la guerre*, op. cit., p. 56-82.

com liberdade, desenvolver-se economicamente e defender seus direitos essenciais. Isto, evidentemente; não se coaduna com a perpetuação de presunções e esquemas hegemônicos em benefício de determinados Estados, e pressupõe uma ordenação adequada das soberanias nacionais por meio de uma ampla satisfação dos fins construtivos que as legitimam<sup>19</sup>.

A posição do Brasil reflete – como tenho dito em outras ocasiões e reitero nos capítulos da Terceira Parte deste livro – a postura de uma potência intermédia, com alguns recursos de poder diplomático e que busca exercer, numa época de crise, caracterizada pela cisão entre ordem e poder, um certo tipo de atuação no plano internacional que, de um lado, evite a reconstrução e manutenção oligárquica do poder nas mãos das grandes potências e, de outro, a anarquia que ameaça o sistema internacional, inclusive em matéria do uso da força armada.

Esta atuação, marcada pela *voluntas* da transformação combinada com a *ratio* da moderação, em prol de uma paz de satisfação, responde – penso eu – aos interesses mais amplos de nosso país sobre os rumos da vida mundial, porque cria condições positivas e não apenas de sobrevivência para uma melhor inserção do Brasil no sistema. internacional. Daí a lógica de uma diplomacia preocupada com uma “visão de futuro”, interessada, por isso mesmo, na elaboração de uma nova ordem mundial, tanto em matéria de segurança quanto de economia, e que vem pautando, por isso mesmo, a sua atuação no cenário internacional em prol da paz, ao procurar evitar o conflito e ao promover a cooperação entre os Estados.

---

19 Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1978. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 22, jul./ago./set. de 1979, p. 25.

Com efeito, na sua exposição o chanceler Saraiva Guerreiro observou igualmente que, na medida de suas possibilidades práticas, o Brasil vem buscando remover tensões e tentando patrocinar a solução pacífica de controvérsias. A remoção das tensões, a solução pacífica de controvérsias, a ordenação adequada das soberanias, mencionadas pelo chanceler brasileiro, são procedimentos que buscam encaminhar o sistema internacional para paz de satisfação que é a paz que vai de encontro não apenas aos interesses do Brasil, mas também aos da humanidade pacífica. Esses procedimentos são, portanto, modalidades de atuação que indicam uma vontade de intervenção, que tem como objetivo alterar a dialética da paz e guerra.

Qual é o grau de eficácia destes procedimentos? Esta pergunta, que o realismo impõe, indica a necessidade de se refletir no estudo mais amplo da tarefa política da paz, sobre a relação entre meios e fins.

A tarefa política da paz pode ser denominada de pacifismo ativo, e este, consoante a lição de Norberto Bobbio, move-se em três direções, no jogo da relação entre meios e fins, comportando, por isso mesmo, uma tríplice classificação e diferenciação<sup>20</sup>.

O primeiro tipo de pacifismo é o *instrumental*: busca a paz pela ação sobre os meios. A primeira vertente do pacifismo instrumental é o esforço de reduzir ou eliminar os armamentos – que são os meios técnicos da guerra. A segunda vertente, é o estímulo às técnicas político-jurídicas da solução pacífica de controvérsias (negociação, mediação, arbitragem etc.), que favorecem a prática da não violência e a eliminação ou a redução do uso da força no plano internacional.

---

20 BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e le vie della pace*, op. cit., p. 75-95.

O segundo tipo de pacifismo é o *institucional*, que apresenta duas variantes básicas: o *pacifismo jurídico* e o *pacifismo social*. O *pacifismo jurídico* identifica, na multiplicidade dos Estados soberanos e na distribuição individual, porém assimétrica de poder entre eles, a razão da anarquia que prevalece no sistema internacional – uma anarquia que enseja a possibilidade da guerra e que deve ser superada por uma reordenação das soberanias, a ser conduzida pelo Direito e instrumentada por organizações internacionais, base da construção consensual de um futuro Estado Mundial. O *pacifismo social* não se satisfaz com esta proposta contratualista, mas de natureza formal, de passagem do estado de natureza anárquico para a construção convencional de um Estado Mundial. Realça – e nisto a tradição da esquerda, a partir de Marx, teve um papel importante – a desigualdade de condições econômico-sociais prevalentes no sistema internacional e insiste, por isso mesmo, na necessidade de superar o hiato que separa, tanto no plano interno dos Estados, quanto no sistema interestatal, a minoria privilegiada da massa da humanidade através de novas formas de convivência coletiva, baseadas na liberdade e no interesse comum.

O terceiro tipo de pacifismo é o de *fins*, preocupado em lidar com os homens que criam as instituições e empregam os meios da violência. No pacifismo de fins, há os que entendem que a guerra resulta do predomínio das paixões em detrimento da razão na conduta humana. Por isso, veem o pacifismo como uma *proposta pedagógica*, realçando, por exemplo, o papel do esclarecimento da opinião pública e dos governantes na tarefa de construção da paz, por meio da conversão ou da persuasão. Outros enxergam a causa da guerra nos instintos e nas manifestações do inconsciente – portanto, nos fenômenos que a Psicanálise, a partir de Freud, vem aflorando. Para estes, o problema da paz requer uma *proposta terapêutica*.

Pacifismo instrumental, pacifismo institucional, pacifismo fins são complementares. Diferenciam-se, no entanto, entre si – como ensina Bobbio pelo teor de complexidade e profundidade. O pacifismo institucional, que busca lidar com a organização social do Estado e da economia, nos planos interno e internacional, é mais complexo e profundo do que o instrumental, que tenta atuar sobre os meios técnicos da guerra (as armas) e da paz (a diplomacia da solução pacífica de controvérsias). O pacifismo de fins, que trata do homem – que inventou as técnicas e a organização social – é ainda mais complexo e profundo que o institucional e o instrumental.

A eficácia do pacifismo está ligada à sua complexidade e profundidade. Entretanto, as possibilidades concretas de sua atuação e inserção na agenda da vida internacional são inversamente proporcionais à sua profundidade e complexidade. Não é por acaso que um diplomata tarimbado, como o chanceler Saraiva Guerreiro, menciona os procedimentos do pacifismo instrumental, mesmo quando almeja a paz verdadeira, mais ligada ao pacifismo institucional. Não é acidental que um pensador realista como Raymond Aron discuta as condições de uma humanidade pacífica que se aproximam do pacifismo institucional – seja pela preocupação com o concreto da desigualdade, seja pela feição supranacional da ordem econômica internacional – no quadro não de uma análise da conjuntura diplomática, mas no contexto de uma especulação sobre o futuro possível. Um futuro que Aron não considera irrealizável teoricamente, mas, cujas dificuldades práticas não deixou de apontar, inclusive nas suas recentes *Memórias*<sup>21</sup>.

É natural, por outro lado, que a visão messiânica da paz desconsidere o realismo e contemple precisamente a atuação sobre os homens, ao considerar a ética como parte do necessário esforço para direcionar a história com vistas ao fim das dominações iníquas.

---

21 ARON, Raymond. *Mémoires*. Paris: Julliard, 1983, p. 467-470.

O mesmo, aliás, ocorre – para dar um exemplo de pacifismo de fins não ligado à tradição ocidental – com a proposta de não violência, tal como concebida e praticada por Gandhi.

Estas considerações todas parecem-me importantes para situar o desarmamento face ao problema da paz. O desarmamento e os temas a ele conexos – como o controle de armamentos – integram aquilo que pode ser classificado debaixo da rubrica de *pacifismo instrumental*. É algo que, na prática diplomática, resulta das consequências da inovação tecnológica, graças à qual a intensidade do conflito tem como ponto de referência o uso deste ou daquele tipo de armamento. Estes acionam, no jogo da paz e da guerra, enquanto ideias regulativas da Razão, a consciência do que é preciso temer, gerando, por isso mesmo, o desenvolvimento das normas e costumes que dizem respeito ao uso dos meios da força – o que é visto como um caminho para a paz. Entretanto, o desarmamento não lida com as causas da guerra, mas sim com seus meios. Neste sentido, o desarmamento é uma política, não uma filosofia, que, como lembra Bobbio, comporta analogia com o proibicionismo em matéria de alcoolismo: não age sobre as consequências que levam à embriaguez, mas sim busca impedi-la, proibindo o consumo de bebidas<sup>22</sup>.

Quais as condições de possibilidade de uma atuação sobre os meios revelar-se eficaz no encaminhamento do problema da paz? É o que tentarei a seguir examinar na segunda parte desta exposição.

## 2. O desarmamento

Ao abrir os debates da XVIII Assembleia Geral da ONU em 1963, o chanceler Araújo Castro observou que o desarmamento é um tema central e todos os outros problemas políticos se contêm e se refletem nesse problema por assim dizer espectral. Comparado

---

22 BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e le vie della pace*, op. cit., p. 76.

com o desarmamento, qualquer outra questão política, por mais difícil que nos pareça – e citemos como exemplo a de Berlim – parece relativamente fácil de resolver-se, porque em qualquer solução eventual, cada lado teria uma ideia aproximada do que estaria a ganhar ou a perder e também porque qualquer solução porventura alcançada poderia não ser final ou definitiva, se se conservassem os meios e as possibilidades de alterá-la<sup>23</sup>.

Retomando o tema numa conferência de 1969, ao fazer referência a aspectos essenciais dos elementos da força e do poder, o embaixador Araújo Castro disse igualmente:

*Um passo falso no complexo problema do desarmamento poderá revelar-se irreversível no que se refere ao problema da segurança de uma superpotência ou mesmo de um país médio ou pequeno. O desarmamento é [...] um problema de poder e tradicionalmente os problemas de poder se têm até agora resolvido pela operação do próprio poder. O esforço ora realizado em Genebra [dizia ele em 1969] é no sentido de resolver esse problema de poder em termos políticos ou diplomáticos<sup>24</sup>.*

Essa importante reflexão sobre o tema do desarmamento no sistema internacional contemporâneo toca no cerne da problemática ao propor, em verdade, à nossa consideração a seguinte pergunta básica: é viável, no contexto da política de poder que caracteriza a vida internacional, encaminhar, a paz enquanto um valor positivo, através de um pacifismo instrumental que atue sobre os *meios* da guerra, mas não sobre as suas *causas*? A tentativa de responder a esta pergunta exige a clarificação prévia de alguns conceitos e de algumas dificuldades a eles inerentes. Começo pela corrida armamentista.

---

23 ARAÚJO CASTRO, op. cit., p. 28.

24 ARAÚJO CASTRO, op. cit., p.159.

## 2.1 A corrida armamentista

A relação entre a corrida armamentista e a paz obedece à lógica do velho ditado latino: *Si vis pacem para bellum*. Esta lógica é, a do realismo da política de poder, que vê o sistema internacional como um estado de natureza hobbesiano, no qual a única lei é a da sobrevivência que dita regras de prudência – entre as quais cabe destacar a necessidade de segurança.

Conceitualmente, a corrida armamentista diferencia-se em *quantitativa* e *qualitativa*. Na primeira os países buscam adquirir maior quantidade do mesmo tipo de armamento. Foi o que ocorreu antes da Primeira Guerra Mundial, na corrida armamentista entre França e Alemanha. A evolução tecnológica reduziu a importância da corrida armamentista quantitativa, convertendo-a essencialmente em qualitativa. Esta tem como nota característica a introdução de novas armas, tecnicamente mais eficazes. A corrida armamentista qualitativa almeja o *breakthrough* tecnológico, que torna obsoleto os armamentos existentes. O exemplo clássico foi a decisão inglesa de construir o navio *Dreadnought* que, pelas suas características, tinha condições de destruir, todos os navios então existentes. A consequência foi a obsolescência, em 1906 não só de toda a esquadra alemã, como também da própria esquadra inglesa, o que inaugurou uma nova corrida num novo patamar qualitativamente distinto do anterior<sup>25</sup>.

A corrida armamentista qualitativa gera na atualidade vários tipos de problemas para a segurança dos Estados e, portanto, para a lógica de garantir a paz através da preparação para a guerra. O primeiro é a dificuldade de aferir a qualidade dos armamentos e, conseqüentemente, calcular quem está à frente na corrida armamentista. O segundo resulta da distância que separa, no

---

25 ZIEGLER, David W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Little & Brown, 1981, cap. 12.



campo militar e tecnológico, os EUA e a URSS de todos os demais países, o que faz com que a maior parte dos Estados não seja contemporânea das técnicas de seus armamentos, pois valem-se de instrumentos militares que só podem obter ou produzir com ajuda externa. Disto resulta uma dependência dos países em relação às superpotências, inclusive na condução de uma guerra – como se viu, por exemplo, em 1973 no conflito árabe-israelense, quando Israel e Egito dependeram do fornecimento de armas dos EUA e da URSS durante as hostilidades<sup>26</sup>.

Cabe agregar a estes aspectos dois argumentos por assim dizer paradigmáticos – um de natureza econômica, outro de natureza política – contra a corrida armamentista. Estes argumentos chamam a atenção, pela atuação da paz e da guerra enquanto ideias regulativas da Razão, para a insegurança que a corrida armamentista traz para os Estados e a vida internacional.

O argumento econômico busca mostrar como a corrida armamentista representa um desperdício que gera efeitos desastrosos para a vida das nações – e, portanto, para a sua própria segurança. É que diz, por exemplo, Montesquieu no capítulo XVII do Livro XIII do *Espírito das leis*<sup>27</sup>. O argumento político realça como a corrida armamentista é fator de tensão na vida internacional, a ensejar a perpétua ameaça da guerra. É o que diz, por exemplo, Kant no artigo 3º de seu *Projeto de Paz Perpétua*, que no artigo seguinte também condena as dívidas públicas – interna e externas – contraídas em razão de conflitos externos dos Estados<sup>28</sup>.

O livro de Clóvis Brigagão: *A corrida para a morte* – que é, na bibliografia brasileira, a mais recente discussão do tema – não

---

26 ARON, Raymond. *Penser la Guerre. Clausewitz*, v. II: L'Age Planétaire, op. cit., p. 198-199.

27 MONTESQUIEU. De l'esprit des lois. Livre XIII, Chapitre XVII. In: *Oeuvres complètes de Montesquieu* (texte présenté e anoté par Roger Caillois). Paris: Pléiade, 1951, v. II, p. 470.

28 KANT, I. *Projet de Paix Perpetuelle* (trad. de J. Gibelin). 2ème ed. Paris: Vrin, 1970, p. 5-7.

inova em relação a estes dois argumentos: apenas agrega dados novos para substanciá-los, insistindo na mobilização da opinião pública como caminho para arrestar a corrida armamentista<sup>29</sup>. Por que a proposta pedagógica de esclarecimento do que há de contraproducente na corrida armamentista, ontem como hoje, não tem surtido efeito?

No campo do argumento econômico existe uma controvérsia clássica sobre a possível relação positiva entre a corrida armamentista, a inovação tecnológica que ela provoca e o crescimento econômico. Creio que, neste sentido, pode-se dizer que inovações técnicas e desenvolvimento econômico floresceram tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra. É razoável, no entanto afirmar-se que a corrida armamentista qualitativa tem um papel importante na mudança industrial. Isto, entretanto, não invalida a dimensão do desperdício inerente a uma situação absurda que consiste no excesso de poder dos armamentos, que cria, em escala internacional, os meios para uma guerra de extermínio, e o excesso de impotência, que condena as grandes massas da humanidade à fome<sup>30</sup> – impotência que mantém o fosso que separa minoria privilegiada da maioria da humanidade e, portanto, impede a realização de uma das condições básicas para a humanidade pacífica, tal como articulada por Aron.

No campo do argumento político vale a pena ponderar que, se a corrida armamentista teve um papel nos antecedentes da Primeira Guerra Mundial, o mesmo não ocorreu no caso da Segunda Guerra Mundial, que não foi motivada por uma corrida armamentista, tendo antes se caracterizado e eventualmente sido facilitada pela insuficiência de armamentos por parte dos aliados.

---

29 BRIGAGÃO, Clóvis. *A corrida para a morte*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

30 BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e le vie della pace*, op. cit., p. 156.

Que conclusões, então, podem ser sugeridas? Na prevalência de uma política de poder na vida internacional, nem o argumento econômico, nem o argumento político eliminam as seguintes situações indicadas por Martin Wight em seu livro: *Power Politics*, e derivadas do poder de gestão da ordem mundial; tradicionalmente exercido pelas grandes potências: (i) num contexto competitivo e de tensão, a corrida armamentista qualitativa é do interesse da grande potência mais fraca porque gera, através das inovações tecnológicas, a possibilidade da mudança nas situações de poder; (ii) uma grande potência que almeje continuar como tal não pode fugir à corrida armamentista, porque na medida em que ocorra inovação tecnológica, ela se vê obrigada a ingressar na corrida qualitativa a fim de não perder posição; (iii) a grande potência que consegue obter vantagens na corrida armamentista não consegue sustá-la unilateralmente. Um bom exemplo é o caso da Inglaterra depois da decisão do *Dreadnought*, que desejou conter a corrida por ocasião da 2ª Conferência de Paz da Haia – o que foi visto pela Alemanha como uma cínica tentativa de consolidar a supremacia do poder naval britânico<sup>31</sup>.

A lógica dos meios, portanto, não tende a coarctar a corrida armamentista e seus riscos, a não ser que se admita a hipótese de que a lógica dos meios tenha sido alterada pela mudança qualitativa trazida pelas armas nucleares por força do *equilíbrio de terror*. Daí a relevância de se examinar o conceito de equilíbrio de terror no bojo de uma análise sobre o desarmamento e o problema da paz.

## 2.2 O equilíbrio de terror

A ideia subjacente ao equilíbrio do terror é muito simples: consiste em tomar a hipótese da guerra tão terrível de tal forma que o poder destrutivo das armas nucleares – o assim chamado

---

31 WIGHT, Martin. *Power Politics*, op. cit., p. 256-257.

*overkill* – force a paz, mudando, portanto, a dialética do conflito pela técnica. É a temática da *guerra inencontrável* mencionada na primeira parte desta exposição.

O equilíbrio de terror baseia-se na distinção entre *defesa* e *dissuasão*. A defesa é física: impede o avanço do inimigo. A dissuasão é psicológica: impede a movimentação militar do adversário potencial. A história militar combina defesa e dissuasão. Daí a lógica dos armamentos e da corrida armamentista. Hoje, entretanto, com as armas nucleares, esta combinação de defesa e dissuasão não mais existe. Os mísseis com ogivas nucleares que os EUA atualmente possuem, bem como a URSS, têm uma função de dissuasão, porém, numa situação de guerra, não assegurariam a defesa. O papel das armas nucleares como elemento de dissuasão e não de defesa levou os norte-americanos a substituírem a doutrina militar das *represálias maciças* da década de 50, pela da resposta graduada. A *flexible response* tem sua origem na doutrina McNamara, o secretário de Estado norte americano responsável pelo desenvolvimento do que os especialistas norte-americanos chamam de *dissuasão finita* – ou seja, o cálculo do nível mínimo de força nuclear necessária para deter psicologicamente o adversário. Este nível mínimo não exige necessariamente nem a superioridade, nem mesmo o equilíbrio – o que reduziria o custo da corrida armamentista – mas apenas uma situação que assegure a mútua destruição – em inglês, *Mutual Assured Destruction*, donde a sigla MAD<sup>32</sup>.

Quais são os problemas inerentes à dissuasão enquanto conceito básico do equilíbrio do terror? O primeiro é o risco de um *breakthrough* tecnológico que elimine a distinção entre defesa e dissuasão – portanto, a lógica do equilíbrio de terror. O segundo, diz respeito à própria separação entre dissuasão e defesa, inerente

---

32 ZIEGLER, David W. *War, Peace and International Politics* (2nd ed.), op. cit., cap. 13, p. 221-234.

à lógica do equilíbrio de terror, que coloca, como mostra Raymond Aron, uma pergunta fundamental: em matéria de segurança, pode-se viver infinitamente de crédito ou, mais precisamente, é possível um sistema interestatal baseado nas relações de poder, sem a prova de força entre as grandes potências?<sup>33</sup> Em outras palavras: é concebível um sistema internacional em que, pela primeira vez – para lembrar a colocação de Araújo Castro – os problemas de poder não venham a se resolver pela operação do poder, mas sim pela diplomacia e pela política?

A dissuasão requer a racionalidade. Esta, por sua vez supõe uma ordem de preferências, uma medida aproximativa dos riscos e do que está em jogo. Entretanto, a ordem de preferências e medidas aproximativas de risco derivam de uma visão comum do mundo. Esta pode ou não coincidir. Daí as dificuldades da dissuasão, que requer, para ser eficaz, uma definição comum de racionalidade como base para o juízo e a avaliação de uma situação concreta<sup>34</sup>.

Existe esta definição comum de racionalidade? Por que – para dar um exemplo – em matéria de *overkill*, a URSS se empenha na acumulação de mais de trinta mil quilos do equivalente à TNT por cada norte-americano, enquanto os EUA se contentam com cerca de seis mil quilos do equivalente à TNT por cada habitante da URSS?<sup>35</sup>

É razoável – para continuar com a exemplificação – um conceito de “segurança internacional” que leva os EUA e a URSS a modernizarem continuamente seus respectivos sistemas defensivos de tal forma a ampliar permanentemente a capacidade que têm de se autodestruírem várias vezes, junto com o resto do mundo?

---

33 ARON, Raymond. *Penser la Guerre, Clausewitz*, v. II: L'Age Planétaire, op. cit., p. 140.

34 ARON, Raymond. *Penser la Guerre, Clausewitz*, v. II: L'Age Planétaire, op. cit., p. 240-241.

35 Cf. CASTORIADIS, Cornelius. *Diante da Guerra*. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 52.

A humanidade está sendo convidada a acreditar – como observou em outubro de 1981 o representante brasileiro no debate da Assembleia da ONU sobre desarmamento – que a intensificação da corrida armamentista nuclear amplia, ao invés de diminuir, as oportunidades de sobrevivência de todos e que a paz deve ser buscada pelas armas e não pelo desarmamento<sup>36</sup>. Qual é a visão do mundo a justificar este tipo de “raciocínio” que possa ser partilhada, com tranquilidade, por todos os membros do sistema internacional?

Não existem – creio – respostas unívocas para a pergunta geral a respeito da definição comum de racionalidade, base para o juízo e a avaliação. Diria apenas que, na era nuclear, quando a estratégia, no sentido amplo do emprego da força, contém mais e mais elementos de política, é possível que o risco da violência ilimitada venha gerando a paralisia decisória em matéria do uso militar do poder nuclear. Esta paralisia, porém, não impede a violência efetiva, seja das guerras clássicas, seja das guerras populares. Na guerra do Sudoeste Asiático, por exemplo, o Vietnã do Norte, ou não acreditou no risco da ameaça atômica norte-americana, ou então assumiu o risco de pagar qualquer preço para evitar a capitulação. A pluralidade das armas, que leva à autonomia relativa dos níveis e das modalidades de emprego da violência, mantém, portanto, a atualidade da noção clássica das relações de força, inclusive no que diz respeito ao equilíbrio e à superioridade do armamento convencional. É por isso que a credibilidade da dissuasão pressupõe sempre uma referência ao todo de uma conjuntura diplomática. Ela não se reduz nunca a um simples cálculo militar do risco nuclear, ainda que este cálculo seja um dado que integre qualquer conjuntura diplomática contemporânea.

---

36 XXXVI Session of the General Assembly – I. Committee Statement by the Representative of Brazil; H. E. Ambassador C. A. de Souza e Silva, in the General Debate on Disarmament Items. New York: 22 October, 1981 (texto circulado pela Missão Brasileira às Nações Unidas, p. 2).

Daí uma conclusão: não é o equilíbrio de terror, mas a vontade política dos dirigentes dos EUA e da URSS, desde o segundo pós-guerra, que tem impedido a guerra inencontrável. É evidente que esta vontade política leva em conta a dissuasão, que tem uma inegável dimensão defensiva. Porém esta situação não evita a violência efetiva das guerras clássicas e populares, nem elimina, através da lógica dos meios, o risco para a segurança dos Estados, da corrida armamentista. Onde o medo é recíproco reproduz-se o Estado de natureza hobbesiano. Neste sentido, buscar a paz, seja pela corrida armamentista convencionada, seja pelo equilíbrio do terror baseado nas armas nucleares, não elimina os riscos da guerra – este conceito camaleão que nos lembra permanentemente o que é preciso temer.

Como disse o presidente Figueiredo, ao abrir os debates da Assembleia Geral da ONU em 1982, depois de fazer veemente apelo em prol da tarefa da paz:

*Não há nem pode haver futuro no triste e inaceitável sucedâneo [da paz] que é o equilíbrio do terror. Não é possível persistirmos na ilusão de que a harmonia mundial poderá alicerçar-se no excesso de capacidade de destruição<sup>37</sup>.*

O equilíbrio do terror, no entanto, é lamentavelmente um dado da realidade contemporânea. Resulta da técnica que não faz a história, porém modifica as condições a partir das quais os homens a fazem<sup>38</sup>. É esta mudança de condições – que vem levando ao tema do *controle de armamentos* – o terceiro conceito que me parece

---

37 Cito o texto do presidente Figueiredo a partir de sua reprodução na *Gazeta Mercantil* de terça-feira, 28 de setembro de 1982, p. 6.

38 Cf. ARON, Raymond. *Penser la Guerre*, Clausewitz, v. II: L'âge Planétaire, op. cit., p. 240, 244, 245, 247, 249, 251; BOBBIO, Norberto. *Il Problema della Guerra e le Vie della Pace*, op. cit., p. 178-180.

apropriado examinar na análise das relações entre o desarmamento e o problema da paz.

### 2.3 O controle dos armamentos

Controle dos armamentos, *lato sensu*, é a redução dos tipos e usos ou a limitação a certos pisos ou tetos da quantidade ou qualidade das armas em geral, possuídas ou fabricadas pelos Estados. Nesta acepção ampla, penso que a problemática poderia ser melhor examinada na análise que a seguir farei do desarmamento. Para os propósitos deste subitem, vou empregar aqui o conceito de controle de armamentos de maneira mais restrita, enquanto um desdobramento do equilíbrio do terror, que pode trazer a eventual cooperação entre as superpotências – EUA e URSS – em matéria de limitação de armas nucleares. Neste sentido, Ziegler define o *controle de armamentos* como a cooperação militar entre adversários<sup>39</sup>.

Esta cooperação assume duas formas: a primeira é um esforço comum que tem como objetivo *evitar a proliferação das armas nucleares*; a segunda é a regulamentação da progressão futura dos níveis de armamentos nucleares<sup>40</sup>.

Na perspectiva das grandes potências, a *proliferação horizontal* – ou seja, a posse de armamento nuclear por um número crescente de Estados – é algo que desestabiliza o sistema internacional e cria condições para uma guerra até agora inencontrável. Daí esforços conjuntos de EUA e URSS visando impedi-la. É o caso do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares de 1968. O problema com as tentativas de conter a proliferação horizontal é que ela congela o poder nuclear, convertendo-o num condomínio oligárquico que não elimina os riscos da guerra, pois não impede a *proliferação*

---

39 ZIEGLER, David W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 235.

40 REUTER, Paul; COMBACU, Jean. *Institutions et Relations Internationales*. Paris: PUF, 1980, p. 417-421.



*vertical* – ou seja, o aprofundamento do poder nuclear dos EUA e da URSS.

Como disse com toda a propriedade, no debate sobre itens do desarmamento na Assembleia Geral da ONU, em outubro de 1980, o embaixador Celso A. de Souza e Silva:

*Assim como as superpotências têm o direito de considerar a proliferação horizontal das armas nucleares como uma ameaça à paz e a segurança da comunidade internacional, assim também, e talvez com mais propriedade, comunidade internacional tem o direito de considerar a infindável melhoria e acumulação de armamentos nucleares [das superpotências como] uma ameaça à sua própria sobrevivência<sup>41</sup>.*

Um desdobramento da problemática da proliferação nuclear horizontal são os acordos para a proscrição dos ensaios nucleares na atmosfera, no espaço exterior, nas águas e subterrâneos (Tratado de Moscou de 1961 e Tratado de 1974). As normas destes acordos têm como objetivo a proteção do meio ambiente e foram viabilizados porque estas experiências, para EUA e URSS, no seu atual nível tecnológico, são desnecessárias. O mesmo, entretanto, não ocorre com os países que ainda não alcançaram o mesmo estágio tecnológico, mas que almejam o poder nuclear – e que por isso mesmo não se tornaram partes contratantes desses acordos.

A isto cabe agregar que a proscrição dos testes nucleares nestes três meio ambientes é limitada – e como foi dito oficialmente em nome do Brasil, na ONU, em 1978, pelo embaixador Sergio Corrêa da Costa, esta proscrição tem alcance

---

41 XXXV Session of the General Assembly – I. Committee – Statement by the Representative of Brazil, H. E. Ambassador C. A. de Souza e Silva, in the General Debate on Disarmament Items. New York, 28 October 1980 (tradução minha, a partir do texto oficial em inglês circulado pela Missão Brasileira às Nações Unidas, p. 3).

limitado tanto para o propósito do desarmamento, quanto para o controle de armamentos, havendo igualmente pouca confiança da comunidade internacional, como adiante se vera, a respeito do uso exclusivamente pacífico do espaço exterior<sup>42</sup>.

A outra forma de cooperação trazida pelo equilíbrio de terror são as tentativas de regulamentar a progressão dos níveis dos armamentos nucleares, ou seja, o que denominei de controle de armamentos *stricto sensu*, que busca disciplinar a proliferação vertical.

Nesta acepção mais restrita, a prática contemporânea do controle de armamentos levou a certas regras. Entre elas, cabe destacar: (a) não estimular a busca de armas que tornem a opção do ataque – ou seja, um *first strike* – algo racional do ponto de vista estratégico. Em outras palavras: buscar manter a ideia da superioridade da defesa sobre o ataque, convertendo o território num santuário protegido da agressão por força da ameaça das represálias nucleares<sup>43</sup>; (b) ampliar a informação entre os adversários potenciais, seja pelo contato direto, seja pelo contato indireto, para evitar os acidentes do erro eletrônico. Um bom exemplo: do contato direto é a *hot line* entre o Kremlin e a Casa Branca estabelecida por acordo em junho de 1963, depois que a crise dos mísseis em Cuba revelou a inadequação, na era nuclear, numa situação-limite, da transmissão de informações pelos canais diplomáticos tradicionais. Este acordo foi modernizado em 1971, quando EUA e URSS assinaram igualmente um *memorandum* a respeito de medidas visando evitar, através de informações

---

42 Cf. REUTER, Paul; COMBACU, Jean. *Institutions et Relations Internationales*, op. cit., p. 421; UN – Official Record of the General Assembly – Tenth Special Session – Plenary Meetings – Verbatim Records of the Meetings, – *ad hoc* Committee of the Tenth Special Session – Sessional Fascicle – Annexes – 23 May – 30 June 1978 – 6th Meeting – 26 May 1978, p. 98. Discurso do embaixador Correa da Costa.

43 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II: L'âge planétaire, op. cit., p. 241.

adequadas, os riscos que acidentes poderiam provocar, no desencadeamento de uma guerra nuclear. O contato indireto faz-se pela espionagem, tanto a convencional quanto a que hoje os satélites tornam possível. Visa ampliar a informação sobre os armamentos e, portanto, a credibilidade da dissuasão; (c) manter, mesmo na corrida armamentista, os *thresholds* – ou seja, os limites que separam uma arma da outra. Não existe um limite entre uma bala calibre 38 e outra calibre 45, mas existe uma diferença entre o uso de balas e o uso de gases letais. Foi em obediência à noção dos limites que os EUA, em maio de 1974, renunciaram unilateralmente ao desenvolvimento de miniarmamentos nucleares, isto é, aqueles com poder explosivo inferior a um quiloton, que poderiam ser utilizados intercambiavelmente, com armamento convencional para operações táticas, como o combate a tanques<sup>44</sup>.

Conforme se verifica, tanto a *não proliferação horizontal*, quanto o controle de armamentos *stricto sensu*, no mundo contemporâneo, é algo que diz respeito essencialmente a EUA e URSS – portanto, à paz entendida a partir do ângulo das superpotências, isto é, como um esforço para reduzir o risco de uma confrontação letal. Neste sentido, resultam, como observou Morgenthau, da saturação do armamento nuclear possuído e acumulado pelos EUA e pela URSS. Esta saturação gera um interesse comum, tanto estratégico quanto econômico, na estabilização da corrida nuclear, bem como na sua não proliferação horizontal<sup>45</sup>.

Em matéria de proliferação vertical, o controle de armamentos é uma variação da já mencionada teoria norte-americana de dissuasão finita, que levou, na prática diplomática, aos Strategic Arms

---

44 ZIBGLER, David W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 234-242; Cf. igualmente BARTON, John H.; WEILER, Lawrence D. (ed.). *International Arms Control: issues and agreements*, Stanford Arms Control Group. Stanford: Stanford University Press, 1976, passim.

45 MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: the struggle for power and peace*. 4<sup>th</sup> ed. New York: Knopf, 1967, p. 395.

Limitations Talks – SALT. Entre os acordos firmados, destaca-se o de 1972 – sobre mísseis balísticos intercontinentais – e o de 1974, sobre mísseis lançados a partir de submarinos.

Dois aspectos devem ser realçados para explicar o sucesso na negociação destes acordos. O primeiro foi a existência de satélites que tornaram tecnicamente viável a inspeção e o controle dos acordos sem a intromissão nos assuntos internos de cada um, dos países por via de um controle direto. O segundo foi a aceitação do princípio de reciprocidade pelo jogo não da identidade das armas, mas sim pelo de sua equivalência – o que significou uma superioridade norte-americana no número de ogivas nucleares e uma superioridade soviética em número de engenhos e de poderio explosivo global.

As dificuldades hoje existentes em matéria de negociação do controle de armamentos entre as duas superpotências mostram que não se pode esperar muito, na vigência de uma tensa situação competitiva, desta cooperação entre adversários potenciais. Uma das razões é a expectativa do *breakthrough* tecnológico que caracteriza a corrida armamentista qualitativa. Aliás, uma das consequências disso é que a inovação tecnológica já tornou obsoletas soluções anteriores de inspeção via satélite. É o caso do míssil *Cruise*, uma espécie de avião autodirigido que pode ser facilmente escondido e que escapa, conseqüentemente, à capacidade de controle via satélite.

Os *acordos de controle de armamentos*, portanto, além das dificuldades que lhes são inerentes, inclusive a de uma definição comum de racionalidade, têm ademais a limitação que decorre, mesmo quando bem-sucedidos, do fato de não diminuírem os riscos de outros tipos de violência e, por conseguinte, de outras formas que a guerra, enquanto um conceito camaleão, assume para os países no mundo contemporâneo.

Como foi dito pelo Brasil na Assembleia Geral da ONU em 1981, a noção de “controle de armamentos”, tal como advogada em certos círculos, assume que as armas nucleares permanecerão indefinidamente nas mãos dos seus atuais possuidores. A credibilidade do processo de desarmamento requer que as potências nucleares, ao invés de apenas almejarem a administração de sua própria competição militar, efetivamente se comprometam com uma ação significativa em matéria de desarmamento nuclear. O mundo precisa estar seguro de que um processo de desarmamento desta natureza leve na devida conta os interesses de segurança tanto dos países nucleares, quanto dos não nucleares, e que, além do mais, não busque manter os desequilíbrios existentes entre as nações<sup>46</sup>.

Foram razões desta natureza que levaram Galtung a observar que a temática do *Arms Control* está para o mercado de poder no plano internacional assim como a legislação *antitrust* está para a economia de mercado: não altera a natureza básica da dialética da paz e da guerra no sistema mundial, pois além de não lidar com o que temos o direito de esperar, continua a nos lembrar o que é preciso temer<sup>47</sup>. Daí a importância de finalmente se examinar, a esta altura da exposição, os critérios e os caminhos do desarmamento.

## 2.4 Critérios, Caminhos e Descaminhos do Desarmamento

A definição de desarmamento é em princípio simples: consiste, ou na redução ou na eliminação dos armamentos. Sem os meios da

---

46 XXXVI Session of the General Assembly – I Committee – Statement by the Representative of Brazil, H. E. Ambassador C. A. de Souza e Silva, in the General Assembly Debate on Disarmament Items. New York, 22 October 1981, texto veiculado pela Missão Brasileira às Nações Unidas (tradução minha de trecho contido na p. 4).

47 Cf. ARON, Raymond. *Penser la Guerre, Clausewitz*, v. II: L'Age Planétaire, op. cit., p. 165-173, 335-336; ZIEGLER, David W. *War Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 242-247.

violência ou com a sua redução, diminui ou desaparece – dizem os adeptos do desarmamento – o risco da violência da guerra. Daí a lógica do pacifismo instrumental; que busca atuar sobre os meios da guerra na esperança de converter as espadas em relhos e as lanças em podadeiras, na visão milenar da paz perpétua de Isaías, tal como relatada no Velho Testamento<sup>48</sup>.

*a) Desarmamento por imposição*

Na vida internacional, a forma tradicional de desarmamento é aquela que resulta da imposição unilateral do vencedor. Nem sempre essa imposição vai contra o desejo do vencido. É o caso da França em 1815, ou do Japão em 1945, que emergiram da guerra exaustos e desencantados.

No entanto, as circunstâncias da vida internacional mudam rapidamente. A França pós-napoleônica restabeleceu sem problemas o serviço militar obrigatório. E o Japão, que na sua Constituição de pós-guerra, elaborada com a supervisão norte americana, renunciou ao direito de guerra e à manutenção das forças armadas, viu alterada esta norma por ocasião do Tratado de Paz de 1951, que contemplou o direito do Japão à autodefesa individual e coletiva. É claro que esta nova orientação resultou de uma situação internacional distinta, oriunda da guerra da Coreia e do triunfo do comunismo na China.

Por outro lado, a imposição unilateral do desarmamento contra a vontade do vencido, na forma de uma servidão, na experiência internacional só tem tido sucesso temporário, a não ser quando exigido de um Estado muito fraco. Caso paradigmático de insucesso é o da desmilitarização imposta à Alemanha pelo Tratado

---

48 ISAÍAS, 2,4 (cito a partir da *Bíblia de Jerusalém*) op. cit.; ZIEGLER, David W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 249; WIGHT, Martin. *Power Politics*, op. cit., p. 258.

de Versalhes, que não impediu o rearmamento da Alemanha e a ocupação por Hitler, em 1936, da zona desmilitarizada do Reno<sup>49</sup>.

Estes exemplos de desarmamento, além das dificuldades mencionadas, foram o resultado da guerra e, portanto, como diria Araújo Castro, um produto da operação do próprio poder. Consequentemente não se inserem no âmbito específico da exposição, que tem como objetivo verificar se, no presente momento, um problema de poder como do desarmamento tem condições de ser conduzido em termos políticos e diplomáticos, de forma a encaminhar o problema da paz.

#### *b) Desarmamento fronteiriço*

Um exemplo de desarmamento fronteiriço sempre lembrado, porque livremente celebrado entre as partes, o Acordo Rush-Bagot de 1817, que limitou o número de navios de guerra nos Grandes Lagos entre o Canadá e os EUA. Este acordo foi depois sendo estendido informalmente para toda a fronteira canadense/norte-americana tal forma a torná-la fronteira desmilitarizada. Ao contrário do que se diz usualmente, o acordo de 1817 foi violado várias vezes no século XIX, em virtude de tensões, entre os EUA e a Grã-Bretanha a respeito do Canadá. Foi só no século XX, quando desapareceu qualquer tipo de problema neste contexto contíguo e que as relações EUA-Canadá se colocaram, pela evolução histórica, num patamar de convergência, que esta desmilitarização se institucionalizou de maneira definitiva.

Outro exemplo de desarmamento fronteiriço bilateral bem-sucedido foi o que resultou da separação da Noruega da Suécia, em 1905, quando, estes dois países estabeleceram uma zona neutra e desmilitarizada. O desarmamento fronteiriço bilateral tem, portanto, como se viu através destes dois casos, a possibilidade de

---

49 WIGHT, Martin. *Power Politics*, op. cit., p. 255-260.

ser alcançado pelos meios diplomáticos e políticos<sup>50</sup>. A razão deste sucesso na busca da paz não está, entretanto, na atuação sobre os meios da violência, mas sim nas circunstâncias históricas e políticas que converteram ao signo da convergência os respectivos contextos contíguos – uma convergência facilitada inclusive pela inexistência de pretensões territoriais excludentes. E por isso que não creio – para dar um exemplo – que o caminho da paz no Oriente Médio possa ser encontrado apenas pela atuação sobre os meios da violência. A tarefa da paz nessa região exige uma cooperação mais ampla em outros níveis, que comece por encaminhar o problema da delimitação de fronteiras, bem como o da legitimidade das partes que constituem o contexto contíguo.

*c) Desarmamento multilateral*

Se existem dificuldades num contexto contíguo para o desarmamento, estas naturalmente se magnificam quando se discute o desarmamento multilateral como caminho para a paz. Para os propósitos desta exposição, vou, no entanto, admitir a hipótese do desarmamento multilateral enquanto tema da agenda diplomática da ordem mundial, para poder examinar alguns dos obstáculos que se colocam nas negociações.

Ziegler menciona sete distintas possibilidades de desarmamento<sup>51</sup>: (1) desarmamento total; (2) desarmamento para um nível compatível com a segurança interna dos Estados; (3) desarmamento para um piso compatível com a segurança nacional; (4) desarmamento qualitativo; (5) desarmamento quantitativo; (6) desarmamento através de limitações orçamentárias; e (7) desarmamento de espaços ou regiões.

---

50 WIGHT, Martin. *Power Politics*, op. cit., p. 264-265; ZIEGLER, David W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 254-255.

51 Cf. ZIEGLER, David. W. *War, Peace and International Politics*. 2<sup>nd</sup> ed., op. cit., p. 249-254.



(1) O *desarmamento total* busca a eliminação de todas as armas. O problema com o desarmamento total é que ele: (a) não elimina os meios que poderão eventualmente ser utilizados tanto para fins pacíficos quanto para fins militares – é o caso clássico da dinamite; e (b) não elimina o conhecimento que permite a fabricação de armamentos – por exemplo: a energia nuclear. As dificuldades práticas do desarmamento total, que se vinculam inclusive às necessidades do poder de polícia no plano interno dos Estados, levaram à busca de outros caminhos para o desarmamento.

(2) Daí o critério da *limitação do armamento para um certo nível* – por exemplo, aquele *compatível com a segurança e a ordem interna dos Estados*. Esta possibilidade sugerida pelo presidente Wilson no Ponto 4 dos seus 14 Pontos, esbarra na heterogeneidade dos Estados. Esta heterogeneidade traduz-se não só numa dessemelhança nas dimensões entre os Estados – que toma o tamanho de uma força policial para os EUA algo assustador para um país médio ou pequeno próximo dos EUA – como também uma diferença entre os regimes políticos dos Estados – que, por isso mesmo, avaliam de maneiras distintas suas necessidades de força para garantir a segurança interna.

(3) Por essa razão, surgiu o critério da *limitação do armamento a um certo piso* – o *mínimo compatível com a Segurança nacional* – critério contemplado no artigo 8 do Pacto da Sociedade das Nações e que teve sua origem na reformulação do Ponto 4 de Wilson acima mencionado. Aqui também entra em jogo a heterogeneidade dos países, a especificidade das necessidades de segurança de cada qual num sistema internacional em que o poder está distribuído assimetricamente entre os Estados, a consequente subjetividade na avaliação dos riscos e a dificuldade de separar a dimensão ofensiva e defensiva das armas. O mínimo necessário para um *second strike*

nuclear defensivo é mais do que suficiente para um devastador *first strike* ofensivo.

(4) O *desarmamento qualitativo* é aquele pelo qual se busca disciplinar ou eliminar, através de normas que cuidem da legalidade dos meios da violência, as armas insidiosas – aquelas que, pela sua dimensão técnica, exacerbam a intensidade da violência. No campo do desarmamento qualitativo, a área mais promissora é a das armas bacteriológicas, objeto da Convenção de 1972 sobre a proibição do desenvolvimento, produção e armazenamento de armas bacteriológicas e tóxicas e sobre a sua destruição.

Evidentemente, um campo fundamental para o desarmamento qualitativo, no momento, diz respeito às armas nucleares. O desarmamento nuclear total esbarra, entretanto, nas realidades políticas do equilíbrio de terror e, como foi visto, o seu desdobramento na forma do controle dos armamentos não altera a perversa lógica dos meios. Com efeito, a *não proliferação horizontal* encontra resistência nos países que não enxergam o congelamento do poder nuclear nas mãos dos EUA e URSS como uma garantia da paz no plano internacional, e a *regulamentação da proliferação vertical*, além de ser limitada, não altera a natureza básica do jogo de poder no sistema mundial.

(5) O desarmamento quantitativo, ao invés de buscar eliminar, como o qualitativo, certos tipos de armas que exacerbam a violência, tem como meta o acordo sobre a redução da quantidade de um ou vários tipos de armamento. É o controle de armamentos *latu sensu*. Um exemplo clássico da limitação de armas convencionais foi a Conferência Naval de Washington de 1922 – parte da paz no Pacífico no primeiro pós-guerra – que levou a um acordo entre as cinco grandes potências navais: EUA, Grã-Bretanha, Japão, França e Itália. Por força deste acordo, as partes contratantes concordaram em reduzir o número de navios de guerra que cada um tinha para

manter entre si a seguinte relação, respectivamente: 5 – 5 – 3 – 1,67 – 1,67. Vale dizer, uma paridade entre EUA e Grã-Bretanha, e uma limitação em relação a essa paridade de 60% para o Japão e de 35% tanto para França, quanto para Itália.

Existem dois problemas básicos inerentes ao desarmamento quantitativo: o primeiro é que consolida o *statu quo* da mesma forma que o desarmamento qualitativo no campo nuclear, tal como vem sendo praticado. Esta situação pode ameaçar a segurança dos Estados que não são partes de um acordo bem como afetar, por força da heterogeneidade do sistema internacional, a paz. É o caso dos acordos entre EUA e URSS, em matéria de mísseis, que talvez ajudem a impedir a guerra inencontrável, mas que seguramente não eliminam o risco de outras formas de guerra porque não cuidam de armamento convencional, seja das superpotências, seja dos demais Estados. Daí a necessidade da universalidade e da abrangência dos acordos de desarmamento quantitativo – o que não vem ocorrendo na prática contemporânea. Entretanto, mesmo que se obtivesse esta universalidade, ela não impediria a corrida armamentista – antes a desvia porque a experiência histórica tem demonstrado que estes acordos não são abrangentes, para armas não contempladas pelo tratado. É o caso do desenvolvimento de submarinos não disciplinado pelo acordo de Washington de 1922.

(6) A penúltima possibilidade de desarmamento é a que contempla limitações orçamentárias – portanto, tetos econômicos para gastos militares. Este caminho foi sugerido na I<sup>a</sup> Conferência de Paz da Haia, quando a Rússia propôs um congelamento, por um período de 5 anos, nos orçamentos militares. Os alemães fizeram objeções a esta proposta, alegando que a Rússia já tinha alcançado um nível militar adequado e que desviaria os recursos para fins pacíficos de utilidade militar – como seria o caso da construção

de ferrovias, que poderiam ser empregadas para o transporte de tropas.

Este caminho foi retomado, na Conferência de Genebra sobre Desarmamento de 1932. Nesta ocasião, os alemães opuseram-se novamente: a base da objeção em 1932 era diferente da de 1899; resultava ela da limitação quantitativa imposta à Alemanha pelo Tratado de Versalhes. Daí o esforço alemão na pesquisa de armas qualitativamente superiores, o que exigia maiores dispêndios.

São consideráveis os problemas inerentes às limitações orçamentárias como caminho para o desarmamento. O primeiro deriva da dificuldade em acompanhar orçamentos e controlar a sua execução – mesmo em regimes democráticos. Daí a pouca confiabilidade no critério das limitações orçamentárias. Outro problema reside no fato de que os valores despendidos não esclarecem sobre os resultados obtidos em matéria de valor de uso militar – ou seja, sobre a equivalência, das armas. A isto se agrega outro aspecto relacionado com a eficácia do pacifismo de meios como caminho para uma humanidade pacífica. Nada assegura que os recursos liberados pelo desarmamento sejam utilizados para fins pacíficos ou empregados para reduzir o fosso que separa a massa da humanidade da minoria privilegiada.

É por isso que países como o Brasil buscam vincular o tema do desarmamento ao da nova ordem econômica internacional, insistindo na necessidade de se assegurar, através de compromissos, que parte significativa dos recursos eventualmente liberados pela implementação de medidas de desarmamento venha a ser aplicada na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países menos desenvolvidos<sup>52</sup>.

---

52 Cf. O discurso do embaixador Sérgio Corrêa da Costa in UN Official Records of the General Assembly – Tenth Special Session – Plenary Meeting – Verbatim Records of the Meetings: *Ad hoc* Committee of the Tenth Special Session – Sessional Fascicles – Annexes – 23 May-30 June 1978 – 6th Meeting – 26 May 1978, p.99.

Outro aspecto que merece realce é aquele salientado por Castoriadis, no seu *Diante da guerra*<sup>53</sup>: as guerras não se travam entre os homens, mas sim entre sociedades globais. No caso dos EUA e da URSS não basta, em matéria de desarmamento, comparar as diferenças, em ordem de grandeza, dos gastos militares em relação ao produto social – que são muito superiores na URSS. É preciso atentar para as diferenças qualitativas que, na URSS, provêm do hiato que se separa a supereficiência do setor militar soviético da ineficiência do restante de seu setor produtivo. Não é isso o que ocorre nos EUA, onde a eficiência dos setores civil e militar é equivalente.

Esta diferença entre a eficiência dos setores que separa os EUA da URSS só pode ser compreendida à luz de uma opção mais ampla da política – tanto interna quanto externa – que configura o funcionamento das respectivas sociedades. Com efeito, a opção soviética tem um custo alto, que se traduz numa sociedade industrial de natureza distinta da norte-americana. Uma das consequências desta opção é o risco que ela traz para a paz – entendida como ausência de guerra – em virtude do peso específico do setor militar soviético quando comparado com o resto da sociedade. Nenhum outro setor se compara, na União Soviética, ao setor militar em modernidade e eficiência – o que contrasta com o que ocorre nos EUA. A este argumento, por assim dizer kantiano, preocupado com a gravitação belicosa dos *miles perpetuos*, cabe acrescentar outra dimensão, voltada para uma paz de satisfação. Esta, como foi visto na primeira parte desta exposição, pressupõe, como uma de suas condições, o fim do antagonismo entre EUA e URSS, possível na medida em que ambos reconheçam o parentesco, que une duas modalidades de uma mesma civilização. Esta superação dos antagonismos, no entanto, dificilmente ocorrerá enquanto

---

53 CASTORIADIS, Cornelius. *Diante da guerra*, op. cit., p. 23-33.

os demais setores da sociedade soviética não alcançarem níveis comparáveis de eficiência e de poder àqueles vigentes no setor militar.

(7) A última possibilidade citada por Ziegler é a que busca *desmilitarizar e desnuclearizar* certas áreas ou espaços. É o caso da *Antártida* (1959), do *Espaço Exterior* (1967) e dos *Fundos Oceânicos* (1970). Estes espaços são espaços novos para a vida internacional: por isso não foi difícil alcançar-se acordos multilaterais de amplo alcance. Apesar do alcance destes tratados, existem lacunas sérias, sobretudo no que diz respeito ao espaço exterior, pois o artigo 4º do Tratado de 1967 não proíbe o uso de pessoal militar na pesquisa científica. Essa omissão tem levado ao uso de satélites para fins militares, pois estes servem para o controle e navegação de armas de destruição em massas<sup>54</sup>.

As dificuldades diplomáticas da desnuclearização e desmilitarização também existem quando o objeto das negociações é uma região que integra a dinâmica da vida mundial, que por isso mesmo não, pode fechar-se em seu âmbito geográfico. É isto que explica alguns dos problemas do *Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina – Tratado de Tlatelolco* de 1967, vinculados a (i) atitude dos países em relação à não proliferação nuclear em geral – o tema do congelamento do poder mundial; e (ii) a própria dinâmica de inserção do conflito Leste-Oeste na região<sup>55</sup>.

---

54 WIGHT, Martin. *Power Politics*, op. cit., p. 285; Cf. também XXXVII General Assembly – I Committee – Statement by the Representative of Brazil, Ambassador Celso A. de Souza e Silva, at the General Debate. New York, 25 October 1982 (texto em inglês, circulado pela Missão Brasileira às Nações Unidas, p. 71).

55 Cf. LUDEMANN, Margareth K. Nuclear Power in Latin America: An Overview of its Present Status. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 25, n. 3, August 1983, p. 377-415; SOUZA E SILVA, Celso de. Esperamos a vitória do realismo, *Jornal do Brasil*, Cad. Especial, 4/12/83, p. 6 (o texto é o pronunciamento oficial do Brasil na 1ª Comissão da XXXVIII Assembleia Geral da ONU e discute, *inter alia*, alguns dos problemas do Tratado de Tlatelolco).

## Conclusões

Esta exposição, que apesar de longa não faz justiça à complexidade do tema, é suficiente, entretanto, para permitir algumas observações à guisa de conclusão a respeito das relações entre paz e desarmamento.

As armas constituem elementos que integram o poder. Por isso mesmo, o desarmamento é um problema de poder. A atuação sobre os meios do poder, que são as armas, em termos políticos e diplomáticos – sem a operação do próprio poder através da guerra – exige garantias.

Um primeiro tipo de garantias é o que se relaciona com a *inspeção e controle* do que foi negociado – algo difícil num sistema internacional em que todos os Estados, a começar pelas superpotências, zelam pela plenitude de suas soberanias. Por essa razão, o pacifismo de meios, para ser bem-sucedido, requer a complementação do pacifismo institucional, que busca lidar, em novos termos, com os problemas, para a ordem internacional, decorrentes da multiplicidade de Estados soberanos e da distribuição individual, porém assimétrica, do poder entre eles.

Um segundo tipo de garantias diz respeito ao alcance e abrangência do que foi negociado. Na impossibilidade de um desarmamento total, este tipo de garantias vincula-se à preocupação com o nível de segurança do desarmamento obtido. Em outras palavras, o problema consiste em saber se o que foi negociado, a respeito dos armamentos enquanto meios de violência, mesmo quando cumprido, é suficiente para assegurar a paz.

As inúmeras dificuldades elencadas na segunda parte desta exposição, quando da análise das diversas modalidades de desarmamento e de conceitos como os de corrida armamentista, equilíbrio de terror e controle de armamentos, evidenciam como

é difícil obter garantias desta natureza. A pluralidade das armas, a incompatibilidade das ideologias, o hiato de poder que separa as superpotências dos demais Estados, não eliminam, mesmo na precária vigência do equilíbrio de terror, a autonomia relativa dos níveis e das modalidades do emprego da violência. Esta situação faz atuar a guerra como uma ideia regulativa da Razão, que nos lembra constantemente o que é preciso temer. É por isso que, apesar de todas as dificuldades, prosseguem as negociações sobre desarmamento.

No contexto contemporâneo da política de poder, o que viabiliza esta negociação? Todo equilíbrio de poder é transitório. Por essa razão, na era nuclear até as superpotências sabem que o fundamento da segurança não pode residir apenas na correlação de forças militares. Daí o esforço político que fazem para reduzir tensões e encaminhar o desarmamento – é o caso da *détente*. A redução de tensões como caminho para se chegar ao desarmamento mostra como o pacifismo instrumental exige não apenas a ação sobre os meios da violência, mas igualmente a sua outra vertente, que é a solução pacífica de controvérsias.

Com efeito, os meios militares são um instrumento, mas não o instrumento único ou mesmo privilegiado dos Estados para sustentar os seus interesses face aos seus rivais. Não é verdade, como observa Raymond Aron, que a relação interestatal, na sua essência, implica necessariamente a luta de morte. O que os filósofos clássicos ensinaram e o que continua verdadeiro – diz ele – é que, num sistema internacional como o que vivemos, caracterizado pela distribuição individual de poder, os Estados não escapam do risco da violência, nem podem basear-se, para a sua segurança, nos bons sentimentos de seus rivais<sup>56</sup>. Donde minha conclusão de que o desarmamento como caminho para a paz só é

---

56 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II: L'âge planétaire, op. cit., p. 258.



viável se for acompanhado das outras dimensões do pacifismo, que permitem atuar sobre as condições que levam a uma humanidade pacífica.

A pergunta que cabe, no final, é se não seria excessivamente modesta a lição prática que se pode extrair desta conclusão? O realismo, penso eu, deve ser sempre o ponto de partida de qualquer análise. Ele nos permite ver qual é o grau de liberdade de que dispõem os homens e os governos, afastando, dessa maneira, as ilusões de um otimismo ingênuo. Entretanto, mesmo quando o grau de liberdade é limitado – como é o caso do desarmamento – isto não deve nos conduzir à passividade ou ao desespero. É por isso que o realismo é insuficiente para a elaboração de qualquer política. Com efeito, uma política internacional pode, a cada instante, resignar-se à consolidação da violência ou ao favorecimento da paz. O favorecimento da paz exige aquele mínimo de utopia na formulação de uma política internacional, sem o qual o peso dos fatos e dos acontecimentos não será superado. Daí a importância da paz enquanto uma ideia regulativa da Razão: ela nos impede de renunciar àquilo que temos o direito de almejar.



## 35. DIREITO E LEGITIMIDADE NO SISTEMA INTERNACIONAL (1989)<sup>1</sup>

### I

Dicotomias como: ser/dever ser, natureza/cultura, guerra/paz, estado/sociedade civil, infraestrutura/superestrutura, subjetivo/objetivo, público/privado, direito natural/direito positivo – podem desempenhar uma função heurística no processo do conhecimento. Com efeito, a oposição entre os termos de uma dicotomia, baseada na percepção e na capacidade de observar e descrever diferenças, ajuda a iluminar e organizar uma realidade complexa desde que não leve a esquemas conceituais simplificadores<sup>2</sup>.

A dicotomia legitimidade/ilegitimidade tem se revelado fecunda no estudo do inter-relacionamento entre a política e o direito pois permite destacar a importância e a presença de valores

---

1 Publicado em *Novos Estudos CEBRAP*, n. 24, jul. de 1989, com o título Direito e legitimidade no sistema internacional: soberania nacional e comunidade mundial. Dedico este ensaio a Gelson Fonseca Jr, que tem sido, nos últimos anos, o interlocutor por excelência dos temas nele tratados e cujo texto Notas Sobre a Questão da Ordem Internacional, publicado em *Contexto Internacional*, ano 3, n. 6 (jul./dez. 1987), p. 11-35, contribuiu para instigar a minha reflexão.

2 BOBBIO, Norberto. *Dalla Struttura alla Funzione*. Milano: Ed. di Comunità, 1977, p. 123-163 e *Stato, Governo e Società*. Torino: Einaudi, 1985, passim; MIGUEL, Alfonso Ruiz. El metodo de la teoria juridica de Bobbio. In: SCARPELLI, Umberto (org.) *La teoria generale del Diritto: problemi e tendenze attuali* – Studi dedicati a Norberto Bobbio. Milano: Ed. di Comunità, 1983, p. 387-411.

neste inter-relacionamento. No âmbito do sistema internacional, porque o poder está distribuído individual e desigualmente entre os seus protagonistas, o papel da política e dos valores na formulação e na aplicação das normas do Direito Internacional aparece de maneira muito explícita. Daí a imperiosa necessidade do estudo do inter-relacionamento entre a política e o direito para o jurista, no seu trabalho epistemológico de identificar, comprovar, interpretar, integrar e conciliar normas de Direito Internacional e também a importância, de que se reveste, para este estudo, o tema da legitimidade.

Neste trabalho, pretendo explorar o assunto, especificando a relevância do valor “legitimidade” para o Direito Internacional e para a teoria das relações internacionais em três distintos planos, e valendo-me, para isso, nesta investigação, de três dicotomias particularmente úteis na análise política, a saber: política realidade/política conhecimento; política programa de ação/política domínio; política aspecto parcial/política aspecto englobante<sup>3</sup>.

O meu objetivo último é o de examinar a dicotomia paradigmática do sistema internacional: *nomia/anomia*, que permeia a teoria das relações internacionais, por força da contraposição entre guerra e paz, e que constitui um tema fundamental do Direito Internacional Público, pois a condição deste, de possibilidade como *nomos*, passa pela interação entre a “subjetividade” das soberanias nacionais e a “objetividade” da comunidade mundial. Esta interação é por sua vez um dos desdobramentos internacionais da modernidade que cumpre examinar. Com efeito, uma das notas da modernidade foi a de ter; de um lado, com a Ilustração, afirmado a “objetividade” da expansão universal da racionalidade e da cientificidade, e de outro, com o Romantismo, reivindicado

---

3 ARON, Raymond. *Democracia e totalitarismo* (trad. de Frederico Montenegro). Lisboa: Presença, 1986, p. 21-35; LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 19-30.

a “subjetividade” da liberdade de auto expressão individual e coletiva<sup>4</sup>. É por essa razão que, nos paradigmas teóricos das relações internacionais, encontra-se tanto a asserção do valor da unidade fundamental do gênero humano na sociedade global da comunidade mundial, quanto a do pluralismo de especificidades. Este, na diversidade e na multiplicidade dos protagonistas da vida internacional, exprime a aceitação da legitimidade da constante busca de identidades nacionais.

## II

Uma primeira aproximação ao problema da interação entre subjetividades nacionais e objetividades internacionais pode ser apreendida pela dicotomia política realidade/política conhecimento.

A realidade política existe como um fato objetivo. Por exemplo: é a localização geográfica de um país que determina os seus vizinhos, a sua inserção num contexto regional e não num outro, a sua maior ou menor proximidade de focos de tensão internacional. Entretanto, este fato não é um dado puramente empírico. O sujeito que conhece este fato contribui para a sua constituição com objetivo cognoscível. Assim, é o dado da localização geográfica que faz com que os EUA, enquanto superpotência do sistema internacional, encarem a América Latina na perspectiva de sua segurança. Entretanto, é este mesmo dado geográfico que faz com que os países latino-americanos, potências médias ou pequenas, ao se preocuparem com a sua segurança, insistam, em virtude do valor da autonomia, no caráter cogente do princípio da não intervenção em suas relações com os EUA.

---

4 Cf. BERLIN, Isaiah. *Against the Current: essays in the history of ideas*. Oxford: Oxford University Press, 1981, p. 333-355.

O debate diplomático a respeito do governo sandinista na Nicarágua ilustra o que acaba de ser dito, por meio do contraste entre o unilateralismo intervencionista da visão norte-americana na presidência Reagan e o multilateralismo da procura de soluções latino-americanas (por exemplo: Grupo de Contadora, Grupo de Apoio, Plano Arias) para problemas latino-americanos de segurança. De fato, estes passam pela imunidade à agressão e pela preservação da integridade territorial que, em sua especificidade, vão além das relações Leste-Oeste. Esta diversidade de perspectivas ocorre, pois o ato do conhecimento, como observa Miguel Reale, não é puramente lógico-formal mas também estimativo<sup>5</sup>.

É este potencial axiológico que está presente no grande problema jusfilosófico, que é também político, da qualificação jurídica dos fatos e é por essa razão que a subsunção dos fatos à norma não resulta de um juízo determinante. Provém de um juízo reflexivo, produto de um saber que envolve uma avaliação. Por vários modos, esta busca, por força da multiplicidade heterogênea dos valores, *volta-se* para suprir o hiato existente entre a avaliação dos fatos e a identificação daqueles que são vistos como relevantes para o direito.

Este problema da presença de valores plurívocos no ato do conhecimento é inerente à experiência jurídica e política. Aguça-se, no entanto, no plano mundial, em primeiro lugar porque os valores, no sistema internacional, não são homogêneos, como o atesta a maior ou menor importância atribuída ao confronto Leste-Oeste ou à divisão Norte-Sul. Em segundo, porque a descentralização que caracteriza o sistema mundial – ou seja, a sua “anarquia estrutural”, na visão realista da teoria das relações internacionais, faz com que

---

5 Cf. REALE, Miguel. *Experiência e cultura*. São Paulo: Grijalbo-EDUSP, 1977, p. 43-67; CZERNA, Renato Cirell. Reflexões didáticas preliminares à tridimensionalidade dinâmica na Filosofia do Direito. In: CAVALCANTE, Teófilo (org.) *Estudos em Homenagem a Miguel Reale*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais-EDUSP, 1977, p. 55-64.

a qualificação jurídica de situações de fato, regra geral, resulte de juízos unilaterais.

Existem juízos unilaterais dos estados, enquanto sujeitos de direito – e principais protagonistas da vida, internacional para a teoria realista das relações internacionais – e juízos unilaterais de organizações internacionais. Estas têm uma subjetividade jurídica derivada dos estados e assinalam interdependências objetivas da comunidade mundial enquanto uma sociedade global. Entretanto, nos juízos de organizações internacionais, como apontariam os realistas, estão presentes, como se verifica no caso da ONU, a subjetividade do jogo político da diplomacia parlamentar dos estados e o peso da opinião pública nos diversos países<sup>6</sup>.

A qualificação jurídica dos fatos, por meio de juízos de estados ou de organizações internacionais, tem objetivos pragmáticos em relação aos seus destinatários. Nas organizações internacionais intergovernamentais, a identificação da norma jurídica aplicável busca persuadir ao conjunto de suas partes contratantes do valor mais genérico de cooperação institucionalizada que ela tem por objeto e que levou à sua criação pelos estados.

Neste sentido, o que uma organização internacional busca enquanto *tertius* coletivo distinto de suas partes contratantes é a constante legitimação de seu papel na comunidade internacional, e que enfrenta, nesta condição de *tertius*, todos os riscos inerentes aos fluxos de opiniões que derivam do plebiscito diário de uma sociedade tão complexa e descentralizada como a internacional. É assim que, dependendo do momento, da circunstância e das perspectivas, afirma-se ou contesta-se, por exemplo, a legitimidade do FMI, do Banco Mundial, do GATT, da UNCTAD e dos acordos de

---

6 Cf. SALMON, Jean J. A. Quelques Observations sur la Qualification en Droit International Public". In: PERELMAN, Ch.; FORIERS, P. (org.) *La motivation des décisions de justice*. Bruxelas: Bruylant, 1978, p. 345-365.

produtos primários na vida da sociedade global e na dos estados e das sociedades nacionais que a integram.

No caso dos estados a comprovação da legalidade de uma conduta, pela identificação de norma jurídica a ela aplicável, é um argumento de legitimidade, que existindo fortalece e inexistindo enfraquece a posição de um estado em relação aos demais estados que participam da sociedade internacional.

É desta maneira, como observa Tércio Sampaio Ferraz Jr., que, a questão ontológica – o que é legitimidade? – se transforma pragmaticamente por obra da dicotomia política realidade/política conhecimento na questão da legitimação, vale dizer, na justificação de uma conduta<sup>7</sup>.

Assim, para exemplificar com juízos a propósito da conduta dos estados: a ação recente dos Estados Unidos em relação ao Panamá do general Noriega, que é um fato, pode ser qualificada ou como uma violação do princípio de não intervenção, ou como um esforço na cooperação internacional contra o narcotráfico. No primeiro caso, a qualificação jurídica deslegitima a ação norte-americana. No segundo caso, ela a legitima, servindo como *vindicato actionis* de um programa de ação. Daí, para dar aprofundamento ao raciocínio sobre o tema da legitimidade e começar a lidar com o duonomia/anomia, a importância da segunda dicotomia da análise política: política programa de ação/política domínio.

### III

Uma das acepções analíticas da palavra política é a ideia de um programa de ação – ideia que se exprime com muita precisão no termo inglês *policy*. Entretanto, nem todas as *policies* são mutuamente compatíveis e muitas são antitéticas. Daí a política

---

7 FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 161-181.



domínio, que é o ponto em que se opõem diversos programas de ação a exigir e colocar o problema da escolha entre alternativas não conciliáveis. Esta escolha, que requer uma decisão, exprime uma função hierárquica da gestão da sociedade, necessária dada a multiplicidade possível de caminhos que podem, inexistindo opção, levar à paralisia decisória e à entropia. É por isso que no campo jurídico vige o princípio de “non liquet”, que não elimina os conflitos mas os soluciona num determinado momento, decidindo-os<sup>8</sup>.

Na experiência jurídica, a escolha é o momento do poder, tanto na criação quanto na aplicação da norma jurídica. Com efeito, a identificação da norma a ser criada ou aplicada numa determinada situação requer o poder como categoria de sua realizabilidade, uma vez que – como foi visto acima, no exame da dicotomia política realidade/política conhecimento – inexistente verdade única, transpessoal e definitiva a imporse como uma evidência<sup>9</sup>.

É precisamente para permitir a realizabilidade e consequentemente assegurar a positividade do Direito que Hobbes, na sua clássica análise – matriz importante do positivismo jurídico e do realismo político –, insiste na unificação e concentração do poder através do Estado, atribuindo à soberania o papel de uma razão pública, definidora dos significados do lícito e do ilícito, seja na criação, seja na aplicação da norma pelo soberano. Para ele, *rex facit legem*, pois não é a sabedoria que revela o direito mas é o poder que o cria, e isto não é possível no estado de natureza, que é um estado de anarquia dos significados, na qual prevalece a razão subjetiva de cada um na busca de seus fins.

---

8 Cf. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

9 Cf. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 207-235; LAFER, Celso. Direito e poder na reflexão de Miguel Reale. In: *Miguel Reale na UnB: conferências e debates de um seminário realizado de 9 a 12 de junho de 1981*. Brasília: Editora da UnB, 1981, p. 55-71.

Como é sabido, um dos modelos para Hobbes, do estado de natureza, além da guerra civil, é o sistema internacional. Nele vige a anarquia, responsável pela guerra de todos contra todos que é o ponto de partida da visão realista das relações internacionais. Esta, por isso mesmo, tem como preocupação central as causas da guerra e as condições de paz, ou seja, a busca da segurança dos estados enquanto unidades autônomas no sistema internacional. Daí o imperativo da lei de sobrevivência, que apenas dita regras de prudência ou de expediente, pois, para Hobbes e seus seguidores, a ordem jurídico-política exige um sistema de comunicação que não pode surgir sem uma linguagem unificada pelo poder. Consequentemente, como esta unificação de poder não ocorre num sistema descentralizado como o internacional, para uma visão hobbesiana, o argumento da legitimidade ou ilegitimidade, derivado da qualificação jurídica das situações, apenas exprimiria a justificação do realismo decisório da soberania política do poder dos seus protagonistas<sup>10</sup>.

Este realismo decisório expressar-se-ia através da prática dos estados – o equivalente no Direito Internacional Público à jurisprudência no plano interno<sup>11</sup>. Esta revelaria, por obra da prudência e do expediente, o maior ou menor grau de aceitação da norma internacional pelos estados, cabendo observar que a oscilação da prática traduziria o significado inconstante das palavras que surgem da variedade de disposições dos protagonistas da vida mundial.

---

10 HOBBS, Thomas. *Leviathan* (ed. and introd. by C.B. Macpherson). Harmondsworth: Penguin Books, 1979, parte I, cap. XIII, p. 183-188; CROPSEY, Joseph (ed. and introd.) *A Dialogue Between a Philosopher and a Student of the Common Laws of England*. Chicago: Chicago University Press, 1971, passim; WOLIN, Sheldon. *Politics and Vision*. Boston: Little-Brown and Co., 1960, p. 239-285; LAFER, Celso. *Hobbes, o direito e o estado moderno*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo: 1980, p. 11-27.

11 Cf. SALMON, Jean J. A. La règle de droit international public. In: PERELMAN (org.) *La règle de droit*. Bruxelas: Bruylant, 1971, p. 193-213.

É relevante, neste sentido, para dar andamento à investigação, apontar como a subjetividade das disposições e interesses da Razão de Estado, da visão hobbesiana e realista, busca objetivar-se na discussão sobre a legitimidade internacional da soberania. Com efeito, a legitimidade internacional pode ser entendida, tal como a define Martin Wight, como o juízo coletivo da sociedade internacional – articulada a partir da Paz de Westfália – enquanto uma multiplicidade de entes soberanos – a respeito de como a soberania de um estado pode ser afirmada ou transferida e como se regula a sucessão e a secessão de estados. É assim que, através do critério dinástico, herança medieval que prevaleceu até a Revolução Francesa e, depois desta, pelo critério popular, primeiro pelo princípio das nacionalidades e depois pelo da autodeterminação dos povos, um estado legitima o seu *locus standi* no sistema internacional<sup>12</sup>. É, portanto, a própria afirmação subjetiva do estado o grande critério de legitimidade internacional, a conferir competência originária para qualificar juridicamente situações no plano mundial – o que, diga-se novamente, está em consonância com a ideia da liberdade de auto expressão individual e coletiva, que a modernidade erigiu como um valor a ser tutelado.

A asserção subjetiva do realismo do poder dos estados, que caracteriza a visão hobbesiana, justificada e legitimada pelo exercício da titularidade de um direito coletivo de autodeterminação de um povo, em Hegel, a partir de vertentes de reflexão que lhe são próprias, leva à afirmação que a subjetividade pode ter uma objetividade universalizadora, apesar de a política externa de um estado ser uma questão de sabedoria particular e não de providência universal. Com efeito, porque a relação entre os estados tem por princípio a sua soberania, eles se encontram num estado de natureza, ensina Hegel à maneira de Hobbes.

---

12 WIGHT, Martin. *Systems of States* (ed. by Hedley Bull). Leicester: Leicester University Press, 1977, p. 153-173.

Conseqüentemente, os seus direitos se atualizam através de suas vontades particulares e não por meio de uma vontade universal que lhes é constitucionalmente superior. Entretanto, para Hegel, o estado é o “racional em si e para si”, pois para ele, por obra do entrelaçamento da Filosofia do Direito com a Filosofia da História, a História Universal é a história dos estados – de suas relações e da sucessão por meio de que aparecem ou desaparecem ou, ainda, sobrevivem de maneira estagnada no grande palco do mundo<sup>13</sup>.

O recente e importante livro de Paul Kennedy sobre mudança econômica e conflito militar de 1500 até nossos dias, inspirado pelo ensaio de Ranke sobre as grandes potências, significativamente intitulado *The Rise and Fall of the Great Powers*, não deixa de refletir a ideia, qual seja: a de que o sentido do universal é dado pelos estados que exprimem, através de seu poderio, a hegemonia de uma civilização<sup>14</sup>. Esta hegemonia se afirma quando uma cultura – tecido de crenças, técnicas, conceitos e instituições – desempenha não apenas funções para uma sociedade, como a de autorregular-se e reproduzir-se, mas suscita igualmente a imaginação de outros povos e sociedades<sup>15</sup>.

É por isso que se pode dizer que a legitimidade internacional da autodeterminação se complementa graças à expansão da *vis atractiva* da legitimidade interna de uma grande potência. Assim, potências médias ou pequenas e novos estados frequentemente adicionam ao nacionalismo – dimensão da liberdade de auto-expressão coletiva, chancelada pelo código de modernidade – outros ingredientes que representam a extensão, semirreal e semi-ideal, da legitimidade interna de um país dominante no plano

---

13 HEGEL, Georg W. F. *Philosophy of Right* (transl. with notes by T.M. Knox). Oxford: Clarendon Press, 1962, especialmente § 330, 333, 337, 340, 345 e 347, p. 208-223; WEL, Eric. La philosophie du droit et la philosophie de l'histoire hégélienne. In: *Hegel et la philosophie du droit*. Paris: PUF, 1979, p. 5-33.

14 KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987.

15 Cf. PAZ, Octavio. *Hombres en su siglo y otros ensayos*. México: Seix Barral, 1986, p. 67-80.

internacional. É neste sentido que no século XIX a experiência inglesa, e no século XX, particularmente no segundo pós-guerra, a experiência norte-americana e a soviética explicam a afirmação internacional tanto da legitimidade liberal democrática quanto da do socialismo revolucionário, mostrando que a legitimidade é um valor a ser compreendido no contexto da civilização que o engendra<sup>16</sup>.

No plano jurídico, é precisamente a importância da dimensão axiológica e de seu contexto hegemônico mais amplo que espraia no plano mundial aquilo que está realçado no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que trata das fontes do Direito Internacional Público.

Com efeito, o artigo 38, depois de referir-se às convenções – que estabelecem regras expressamente reconhecidas pelos estados – e os costumes – que evidenciam uma prática aceita como direito –, ou seja, em ambos os casos a normas criadas pela ação soberana dos estados, menciona os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas.

A identificação dos princípios do direito, que são o geral, por força do seu reconhecimento pelas nações ditas civilizadas – inclusive no âmbito interno – oferece como critério da legitimação do universal, na qualificação jurídica das situações, o sucesso hegemônico civilizatório das grandes potências.

É esta a linha de raciocínio sobre o tema da legitimidade internacional a que pode levar a dicotomia política programa de ação/política domínio, na visão realista das relações internacionais que, por conta de sua preocupação com o poder, naturalmente dá ênfase ao papel das grandes potências – justificando-a com temperos

---

16 Cf. POLIN, Raymond. *Analyse Philosophique de l'Idée de Légitimité*; COTTA, Sérgio. *Elements d'une phénoménologie de la légitimité*. Ambos in *Annales de Philosophie Politique*, L'idée de légitimité, v. 7, 1967, p. 17-28 e 61-86.

hegelianos –, cabendo perguntar se este critério é suficiente para legitimar condutas no sistema internacional num mundo como o contemporâneo, que tem como notas características a proliferação de estados e a vocação planetária.

O encaminhamento da resposta a esta questão requer o exame da terceira dicotomia da análise política, proposta no início deste trabalho, a saber: política aspecto parcial/política aspecto englobante.

#### IV

Política aspecto parcial diz respeito à ênfase que se pode dar a uma parcela mais ou menos significativa de um sistema englobante. Assim, no âmbito interno de um estado, é possível falar-se de política do executivo, da posição do legislativo, da política dos sindicatos ou da do patronato. Estas políticas, no entanto, são tidas como parciais, pois o seu particularismo se subordina ao conceito de unidade, ou seja, à ideia englobante de comunidade política, que, na elaboração teórica que vai da pólis grega ao estado moderno, vincula as partes que de outra forma estariam em permanente conflito. É esta ideia de totalidade que se opõe ao estado de natureza, que apenas dá margem para o particularismo das parcialidades<sup>17</sup>.

No plano internacional, dada a multiplicidade heterogênea dos estados, o problema que se coloca é o de verificar se o englobante legitimador de uma comunidade política pode resultar da parcialidade mais ou menos universal da política externa de grandes potências, como os EUA e a URSS que, pelo poder que detêm, influenciam e por vezes condicionam o sistema internacional, tornando realizável o Direito.

---

17 BOBBIO, Norberto. *Il futuro della Democrazia*. Torino: Einaudi, 1984, p. 125-147 e particularmente p. 128.

O poder, que é uma categoria de realizabilidade do Direito, como foi visto no exame da dicotomia política programa de ação/política domínio, requer a ação conjunta consoante a análise de Hannah Arendt. Isto é válido tanto no plano interno quanto no externo, pois quem se isola, renuncia ao poder, por maior que seja a sua força e por mais sólidas que sejam as suas razões<sup>18</sup>.

É por essa razão que as neutralidades permanentes, as neutralizações, as internacionalizações são, no plano mundial, regulamentações jurídicas de equilíbrio. Limitam o escopo do poder da ação conjunta dos protagonistas da vida internacional por elas disciplinada, justificando-se estas limitações com o argumento que elas podem diminuir as tensões internacionais e assim facilitar as relações pacíficas.

Transposto para o plano prático da geração do poder, isto significa a existência de riscos, mesmo para grandes potências, no subjetivismo da soberania. Com efeito, o subjetivismo da soberania pode levar não apenas ao “isolacionismo” da renúncia do poder mas, também, no limite, à deslegitimação de um protagonista do sistema internacional por conta de sua incapacidade de relacionar-se com outros. É, aliás, o que está acontecendo com a África do Sul, que provoca um *apartheid* internacional por força de seu *apartheid* interno.

Existem, portanto, riscos políticos no subjetivismo da soberania que Kelsen epistemologicamente qualifica como o solipsismo do estado que, ao assumir-se como o sistema último de referência, vê tudo o mais existindo apenas como o resultado de seu pensar, sentir ou querer<sup>19</sup>. É por essa razão que o mútuo

18 ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press, 1958, p. 175-247; *Crisis of the Republic*. New York: Harcourt, Brace Jovanovich, 1972, p. 105-198.

19 KELSEN, Hans. *The Theory of Law*. 2ª ed. (transl. by Max Knight). Berkeley: University of California Press, 1967, p. 344-347; *General Theory of Law and State* (transl. by Anders Wedberg). New York: Russel & Russel, 1961, p. 385-388.

reconhecimento das soberanias pressupõe o primado do Direito Internacional Público, que tem para Kelsen a função necessária – que logicamente supera o solipsismo – de determinar o âmbito da validade territorial das diversas ordens jurídicas nacionais existentes no mundo, de acordo com o princípio da efetividade<sup>20</sup>.

O princípio da efetividade, na teoria pura, representa a abertura para a impureza dos fatos na qualificação jurídica de situações. E é justamente o exame da realidade dos fatos, nas suas impurezas e ambiguidades, o que me proponho agora examinar, para discutir se ensejam ou não um universal que pode ir além da proposta hegeliana.

## V

*Ubi societas, ibi jus*. Esta antiga máxima do romanos mostra que o primeiro problema do Direito Internacional Público é o de identificar as características da sociedade que o engendra, o que, no momento, para os propósitos deste trabalho, significa indagar se esta sociedade comporta argumentos em prol de uma objetiva universalidade da comunidade mundial, que, na teoria e a prática, transcende o subjetivismo da ação soberana dos estados, e particularmente o das grades potências.

Uma resposta afirmativa clássica a esta pergunta foi dada por Grócio, que vislumbrou na sociedade internacional um potencial de solidariedade e sociabilidade entre os seus sujeitos suficientemente vigoroso para fundamentar o Direito Internacional. Este é um *Jus voluntarium* adicionado ao Direito Natural pela comunidade de estados soberanos, de acordo com o modelo contratualista. Sustenta-se, portanto, num consenso comum, assinalado por um *background* moral, cuja existência Grócio busca comprovar, sem apelos religiosos, argumentando secular e ecleticamente, tanto

---

20 KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, op. cit., p. 349-351, 381.



pelo método *a priori* (a conformidade necessária de alguma coisa com a sua natureza racional) quanto pelo método *a posteriori* (a dedução provável de que o Direito Natural, enquanto *background* moral comum, é aquilo que, em todos os povos, empiricamente se crê como tal)<sup>21</sup>.

Da visão grociana deriva tanto a crítica à adequação do modelo hobbesiano da anarquia no qual se inspiram os realistas, quanto o apoio para os que, na teoria contemporânea das relações internacionais, sustentam a interdependência da sociedade global, propiciadora de possibilidades de cooperação, objetivamente provenientes da reciprocidade de interesses comuns.

No século XX, para uma análise da visão grociana do ponto de vista jurídico institucional, importa mencionar o artigo 11 do Pacto da Sociedade das Nações que, ao colocar o princípio de *indivisibilidade da paz*, reconhece que toda guerra ou ameaça de guerra diz respeito não apenas às partes diretamente envolvidas, mas a toda a sociedade internacional. O Pacto da Sociedade das Nações e posteriormente a Carta da Nações Unidas assinalam, neste sentido, a efetiva passagem do espontâneo do estado de natureza – no qual inexiste regra que exclua e, portanto, qualifique como ilegítimo, o uso da violência – para o da tentativa de organização da sociedade internacional. Com efeito, no modelo contratualista, o que assinala a passagem para o estado de sociedade civil é o pacto de não – agressão, ou seja, a obrigação de solucionar pacificamente as controvérsias, sem recorrer à ameaça ou ao uso da força, que é precisamente o que estipula o artigo 2º, §§ 3 e 4 da Carta das Nações Unidas. É por essa razão que, sendo um dos propósitos básicos da ONU o de manter internacionalmente a paz, é ela

21 GRÓCIO, Hugo. *Del derecho de la guerra y de la paz* (trad. de Jaime Torrebiamio Ripoll). Madrid: Reus, 1925, tomo I, p. 7-41, cap. 1, p. 43-68; BULL, Hedley. *The Grotian Conception of International Society*. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (eds.) *Diplomatic Investigations*. London: Allen and Unwin, p. 51-73; BOBBIO, Norberto. *Il positivismo giurídico*. Torino: Giappichelli, 1979, p. 11-12.

formalmente encarada como um centro destinado a harmonizar a ação das nações, para alcançar objetivos comuns, no que tange a problemas internacionais, que são internacionais precisamente porque vão além de interesses nacionais (art. 1)<sup>22</sup>.

A formalização do pacto de não agressão pela Carta das Nações Unidas representa um esforço de constitucionalizar o Direito Internacional, valendo-se das experiências e das teorias do Direito Constitucional empregadas no âmbito interno dos estados. Esta constitucionalização procura conferir estabilidade à organização jurídica do sistema internacional<sup>23</sup>. Esta não é, no entanto, uma comunidade nacional e, como observou Martin Wight, pode ser caracterizada enquanto sistema interestatal historicamente configurado pela Paz de Westfália: (1) pela presença de uma multiplicidade de estados soberanos; (2) pelo mútuo reconhecimento das soberanias; (3) pela distribuição assimétrica do poder entre os estados, que leva à existência das grandes potências; (4) pela prevalência de mecanismos regulares de comunicação entre os estados, que explicam as bases da diplomacia moderna; e (5) por um conjunto de normas jurídicas<sup>24</sup>.

Estas, que são as do Direito Internacional Público, têm como função: (a) indicar aos estados qual é o padrão aceitável de comportamento na vida internacional, informando-os, dessa maneira, sobre a provável conduta dos atores estatais. Tutela-se, dessa maneira, aquele mínimo de segurança de expectativas, necessário para a constância das relações internacionais; e (b) promover e preservar interesses comuns dos estados, através de normas que criam mecanismos de mútua colaboração. Essas

---

22 DUPUY, Rene Jean. Comentário ao art. 1º, § 4º da Carta da ONU. In: COT, Jean Pierre; PELLET, Alain (org.) *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. Paris, Bruxelas. Economica/Bruylant, 1985, p. 67-69.

23 Cf. LAFER, Celso. *Comércio e relações internacionais*. São Paulo: Perspectiva, 1977, p. 65-88.

24 WIGHT, Martin. *Systems of States*, op. cit., p. 129-152.

normas e os seus mecanismos têm como base a reciprocidade dos interesses dos estados na cooperação internacional, derivados das realidades de interdependência que, no mundo contemporâneo, afetam a capacidade de qualquer Estado em atender, isoladamente, às suas necessidades numa base exclusivamente territorial<sup>25</sup>.

É por conta das funções positivas desempenhadas pelas normas de mútua colaboração na sociedade internacional que se coloca um outro aspecto do tema da legitimidade internacional. Refiro-me à justificação do multilateralismo em campos como finanças e comércio, controle de energia nuclear; prevenção do narcotráfico, do terrorismo, da pirataria aérea, dos riscos de contaminação e destruição do meio ambiente; aproveitamento dos fundos oceânicos; do espaço exterior – para dar alguns, entre múltiplos exemplos possíveis. O argumento básico; que perpassa a legitimação do multilateralismo nestes campos, é o da efetiva existência de uma sociedade global, com problemas que, pela sua natureza planetária, só podem ser encaminhados pela ação conjunta dos membros da comunidade mundial. Esta tem, por isso mesmo, nesta linha de raciocínio, uma objetividade que vai além da subjetividade dos interesses de suas partes-integrantes.

Uma das consequências da interdependência, que não se confunde com a cooperação intergovernamental acima mencionada e que tem outras implicações para o tema da legitimidade, é o transnacionalismo. O transnacionalismo se traduz em interações que não transitam basicamente pelos canais diplomáticos, como são as que unem, em distintas sociedades nacionais, empresas, associações profissionais, grupos de interesse, partidos, sindicatos. Estas interações são responsáveis por uma mudança no sistema internacional, que deixou de ser puramente interestatal. Daí, aliás,

---

25 Cf. MERILLS, J. G. *Anatomy of International Law*. London: Sweet & Maxwell, 1976, p. 30-36.

a presença na vida internacional de organizações internacionais não governamentais.

Não cabe aprofundar o assunto no âmbito deste trabalho, mas vale a pena, entre parênteses, mencionar como o tema da legitimidade surge no campo econômico, no qual o transnacionalismo é decisivo na configuração do mercado mundial. Este tema surge apontando os aspectos positivos de um fato: a abertura do espaço interestatal e uma circulação bastante livre de produtos, serviços, tecnologia, investimentos e fluxos financeiros, e o papel desempenhado pelas empresas transnacionais neste processo de transferência internacional de recursos. Daí o esforço de legitimar as empresas transnacionais como atores não governamentais relevantes para a vida internacional, através do reconhecimento da validade jurídica da nova *lex mercatoria*, ou seja, do direito de vocação universal por elas elaborado – por exemplo, através de contratos – com a menor interferência possível da lei interna dos estados ou da lei internacional<sup>26</sup>.

É evidente que o argumento da legitimação do mercado mundial transnacionalmente unificado e regido por uma nova *lex mercatoria* tem como base a ideia de que o mercado civiliza, pois o comércio – na linha do que foi classicamente colocado por Montesquieu, Kant, Thomas Paine, Condorcet – leva a um sistema internacional pacífico, ao tomar as nações e os indivíduos úteis uns aos outros.

Ao argumento da cordialidade civilizatória do mercado, que se objetivaria na comunidade mundial, se contrapõe a ideia de que o mercado é deletério. Por força da própria dinâmica de auto interesse, conteria em seu bojo o germe da autodestruição, ou por

---

26 Cf. LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 66-83; 101-111.

conta de contradições de natureza econômica – é a linha de Marx – ou em consequência da alienação moral – é a linha dos românticos conservadores, de Schumpeter, da Escola de Frankfurt. É nesta direção que foram elaboradas as teorias de dependência que vêm apontando as desigualdades da divisão mundial de trabalho, provenientes da operação do mercado em escala planetária.

Estas distintas visões da legitimação ou da deslegitimação da objetividade do mercado – tão bem apresentadas em recente artigo de Albert O. Hirschman<sup>27</sup> – na verdade se coimplicam pois, como apontou Simmel na sua *Sociologia*: “A concorrência moderna, que tem sido caracterizada como a luta de todos contra todos, também é, ao mesmo tempo, a luta de todos por todos”<sup>28</sup>.

A luta de todos contra todos e de todos por todos no mercado mundial não se dá num vazio. Ocorre dentro de uma moldura mais ampla. Esta, para retomar a sequência do raciocínio de Martin Wight, tem historicamente resultado do relacionamento entre *ordem e poder*, proveniente da distribuição assimétrica do poder entre os Estados. É por conta desse relacionamento que a ação conjunta ou a rivalidade de alguns países – as grandes potências – criam e estruturam no plano mundial uma determinada ordem, ou seja, um padrão previsível de relações que se legitima pela sua aceitação generalizada. Esta característica do sistema internacional refletiu-se no Pacto da Sociedade das Nações e na Carta das Nações Unidas. É por esse motivo que, no sistema da ONU, as tarefas de manutenção da paz cabem ao Conselho de Segurança, no qual têm assento permanente cinco países que foram tidos como grandes potências na Conferência de São Francisco. Neste sentido, a Carta constitucionalizou e legitimou o princípio de que só a

27 HIRSCHMAN, Albert O. Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble? *Journal of Economic Literature*, v. XX, December 1982, p. 1463-1484.

28 SIMMEL, Jorge. *Sociologia*, v. I. *Revista de Occidente*, 1926, p. 305 (trad. J. Perez Bances).

ação das grandes potências é capaz de assegurar a ordem na vida internacional.

O papel da gestão da ordem mundial, historicamente exercido pelas grandes potências ou a elas formalmente atribuído, leva a um processo político de simplificação da pauta da vida internacional. Um dos mecanismos deste processo é o de converter as relações *inter se* de conflito, cooperação e competição entre as grandes potências numa forma de gestão *erga omnes* da sociedade internacional. É o caso, por exemplo, no segundo pós-guerra, das relações Leste-Oeste<sup>29</sup>.

Este descongestionamento da agenda internacional é legitimado por uma visão arquitetônica e centrípeta da ordem mundial que vê o auditório universal da comunidade mundial – um pouco à moda de Hegel – como aquilo que resulta da interação das grandes potências. Neste sentido, o argumento da legitimidade, ou seja, a justificação das grandes potências, para considerar universal aquilo que é de seu interesse, é uma transposição, adaptada para o sistema internacional, do argumento de unidade que, no plano interno, atribui à soberania o papel de uma razão pública, definidora do critério do lícito e do ilícito.

É sabido que no plano interno a legitimidade do “holismo” de ordem tem sido contestada pela ênfase centrífuga em situações particulares e locais. Como aponta José Guilherme Merquior, estas têm ensejado o princípio da legitimidade tópica como o argumento para justificar reivindicações concretas de movimentos profissionais e étnicos, práticas políticas de organizações de um só tema como os ecológicos e questões suscitadas pela autenticidade dentro da permissividade, típica da moral contemporânea<sup>30</sup>. É por

---

29 Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977, p. 200-229.

30 MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983, p. 164-171.

essa razão que hoje em dia, nos regimes políticos pluralistas, a unidade do Estado não é um processo acabado. É contínuo e aberto, renovando-se pelo jogo das forças sociais. Daí, como observa Bobbio, a atualidade do contratualismo na forma do “pacto social”, no qual *o acordo das partes* de uma sociedade, quanto a um curso comum de ação, desempenha um papel fundamental<sup>31</sup>.

É por essa razão também que a interpretação constitucional, em sociedades heterogêneas e pluralistas, não é puramente sintática. Obedece, na sua semântica, à prática que permite ver o texto constitucional como uma “estrutura aberta” à solução de problemas provenientes dos dilemas de estabilidade que resultam de compromissos em contínuo processo de renovação<sup>32</sup>.

Esta referência à legitimidade tópica e às suas implicações em matéria de interpretação jurídica parece-me relevante no plano mundial por obra daquilo que, em outra oportunidade, denominei a cisão entre ordem e poder. Em poucas palavras, esta cisão se traduz, para as grandes potências, nas dificuldades derivadas da erosão do seu poderio, que enfrentam para assegurar e legitimar “holisticamente”, pela sua ação conjunta, uma ordem internacional. Daí a complexidade crescente da agenda internacional, que vem aceitando a legitimidade de temas e interesses que não são os das grandes potências, como se evidencia pelos problemas colocados pela divisão Norte-Sul<sup>33</sup>.

O espaço para esses temas e interesses tem evidentemente limites, que podem ser vislumbrados por dois pares de dicotomias mencionadas por Stanley Hoffmann: dureza/fragilidade;

31 BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 125-147; LAFER, Celso. Liberalismo, Contratualismo e Pacto Social. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. 34, fasc. 137:11-23, jan./fev./mar. 1985.

32 Cf. BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, cap. 5, 6, 7.

33 LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades*, op. cit., p. 95-148.

revolucionário/moderado<sup>34</sup>. Estas, na complementaridade de suas recíprocas co-implicações, configuram a imagem do sistema internacional que se tem a partir da ótica de países médios ou pequenos, como são os da América Latina.

Com efeito, o sistema internacional contemporâneo é ao mesmo tempo *frágil* – como se pode, por exemplo, ver pela precariedade do sistema financeiro internacional, sujeito ao risco permanente da ruptura, por força da diminuição da força do dólar como moeda internacional – e *duro* – como se comprova pelos efeitos da dívida externa na vida econômica de países latino-americanos, que vêm penosamente absorvendo efeitos dos desequilíbrios da economia norte-americana, a eles transferidos nos processos de ajustamento.

O sistema internacional contemporâneo é, também, simultaneamente *revolucionário* – pelo papel que nele desempenham novos protagonistas internacionais, tanto estatais (por exemplo o Grupo dos 77) quanto não estatais (por exemplo: empresas transnacionais) – e *moderado*, pois tem se revelado suficientemente flexível para assegurar continuidade e persistência em meio às transformações.

A disjunção entre *ordem* e *poder*, num sistema internacional que é concomitantemente frágil e duro, revolucionário e moderado, pode, no plano mundial e por obra do vigor do argumento de legitimidade tópica, exacerbar tendências centrífugas na qualificação jurídica das situações. Estas tendências ensejariam o próprio recrudescimento do estado de natureza, por força da sublevação dos particularismos, sobretudo quando estes se expressam por meio de códigos – como o do fundamentalismo – que não se traduzem na linguagem da modernidade. É o caso, por

---

34 Cf. HOFFMANN, Stanley. *Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics*. Boulder: Westview Press, 1987, p. 127-128.



exemplo, do Irã de Khomeini, no seu relacionamento com outros estados e sociedades<sup>35</sup>.

A sublevação dos particularismos das subjetividades só teria um limite objetivo se fosse realizável o ponto de vista da humanidade, como princípio regulador englobante da comunidade mundial, tal como indicado por Kant no *Projeto de Paz Perpétua*<sup>36</sup>. Em outras palavras, se este princípio fosse, para falar como Perelman, uma condição viável para a constituição do comum de um auditório universal, perante o qual se pudesse argumentar a legitimidade de condutas no plano internacional<sup>37</sup>.

O comum de um auditório universal, tendo a humanidade como seu próprio regulador, vem sendo formalmente reconhecido pelo Direito Internacional Contemporâneo. É o caso, por exemplo, dos fundos marinhos, que são considerados, na Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, como patrimônio comum da humanidade (art. 136), devendo ser explorados em benefício da humanidade em geral (art. 146).

O reconhecimento formal da humanidade como princípio regulador do auditório universal pelo Direito Internacional Público contemporâneo, no entanto, por si só não basta para construir a comunidade mundial; é preciso verificar a sua efetividade diante dos fatos, vale dizer, se este princípio de razão é um valor realizável. Todo valor, como aponta Miguel Reale, é inexaurível mas precisa ser realizável, cabendo, portanto, indagar, para arrematar este trabalho, da sua realizabilidade<sup>38</sup> na presente conjuntura.

35 Cf. PAZ, Octavio. *Tiempo nublado*. Barcelona, Seixs Barral, 1983, p. 93-103.

36 KANT, I. *Projet de paix perpetuelle* (trad. de J. Gibelin). 2ª ed. Paris: Vrin, 1970; GALLIE, W. B. *Philosophers of Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978, p. 8-36.

37 Ch. PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*. 2ª ed. Bruxelas: Ed. de l'Inst. de Sociologie, Univ. Libre de Bruxelles, 1970, p. 40-46.

38 REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 189-207.

## VI

Uma das características do sistema internacional contemporâneo é a presença concomitante do que Bobbio chama de um *excesso de poder* e de um *excesso de impotência*. No campo estratégico-militar, o excesso de poder derivado das armas nucleares coloca em risco a própria sobrevivência da humanidade e é um dos dados do conflito Leste-Oeste. O excesso de impotência no campo econômico, que condena parcelas majoritárias da humanidade ao subdesenvolvimento, é, por sua vez, um aspecto particularmente dramático da divisão Norte-Sul<sup>39</sup>.

Esses dois excessos configuram uma *situação-limite*, que tem um impacto no campo dos valores e que se faz presente na avaliação da realidade internacional. É por este motivo que Jaspers, diante das situações limite trazidas pelo risco de aniquilamento da humanidade e da destruição da humanidade no homem, entende que não é mais possível o prosaico do clássico realismo do poder. Afirma ele que a humanidade tem prioridade sobre os povos e os estados na construção da ordem mundial.

A posição de Jaspers é analisada por Aron, com base na distinção kantiana entre pensar/conhecer que permeia a reflexão jasperiana. O *Verstand* edifica o sistema de conhecimento que, inclusive por meio da técnica, transforma as sociedades e cria o meio no qual o homem contemporâneo está fadado a viver. À *Vernunft* cabe pensar o englobante e criticar o alcance do saber do *Verstand*.

A dicotomia pensar/conhecer, em Jaspers, combina, de acordo com a fórmula de Aron, Max Weber e Kant, numa filosofia

---

39 BOBBIO, Norberto. *Il problema della guerra e la via della pace*. Bologna: Il Mulino, 1979, p. 156.

de *existenz*<sup>40</sup>, conferindo um sentido concreto à razão englobante da humanidade, como princípio regulador da ordem mundial, cuja realizabilidade como valor cabe indicar.

Não há dúvida que a técnica do *Verstand* não faz a História, mas ela modifica as condições por meio das quais os homens a fazem, afetando, assim, a *Vernunft*. É por esse motivo que Aron, no seu livro sobre Clausewitz, aponta que hoje em dia a violência efetiva se vê restringida pela situação-limite da violência ilimitada das armas nucleares. Por isso, ele entende que a *guerra absoluta* (o conflito nuclear) e a *paz absoluta* (aqui definida no seu sentido positivo, ou seja, não apenas como ausência de guerra, mas como a plenitude da vida numa sociedade organizada) são princípios reguladores da razão. A guerra nos lembra o que é preciso temer e a paz, o que temos o direito de almejar<sup>41</sup>.

A dicotomia guerra absoluta/paz absoluta coloca um limite prático aos conflitos da sociedade internacional que vai além do subjetivismo da soberania dos estados, instituindo um comum, instaurador do auditório universal. É assim, creio eu, que pode ser interpretada a Resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral da ONU de 24 de outubro de 1970, que identificou os princípios do direito internacional, referentes às relações de amizade e cooperação entre os estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Com efeito, os solenemente proclamados princípios: (i) de não recorrer à ameaça ou ao uso de força contra a integridade territorial ou a independência de qualquer estado; (ii) da solução das controvérsias internacionais por meios pacíficos; (iii) de não intervenção em assuntos internos de outros estados; (iv) de mútua

40 ARON, Raymond. Karl Jaspers et la Politique. *Commentaire* (Número especial: Raymond Aron 1905-1983, Histoire et Politique – textes et témoignages), v. 8, n. 28-29, p. 530-538, fev. 1985.

41 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II, L'âge planétaire. Paris: Gallimard, 1976, p. 225; LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984, p. 65-98.

cooperação; (v) da igualdade de diretos e da livre-determinação dos povos; (vi) da igualdade soberana dos estados e (vii) da boa-fé no cumprimento de obrigações assumidas, são todos valores que levam à amizade, pois contestam a relação amigo/inimigo, como a dicotomia básica de política, tal como a formulou C. Schmitt, na esteira de Hobbes<sup>42</sup>.

Os valores consagrados nestes princípios, como todos os valores, são inexauríveis e têm sua efetividade refreada pela realidade dos fatos. Tornam-se, no entanto, realizáveis, por obra da dicotomia guerra absoluta/paz absoluta. Com efeito, uma das consequências práticas desta dicotomia é a amizade, entendida, aristotelicamente, como a medida de associação política<sup>43</sup> do sistema internacional. Em outras palavras, é a *filia* dos princípios da Resolução 2625 que leva à instituição de um mundo comum, criando a conexão situacional perante a qual se pode argumentar a legitimidade última das normas de direito, que ensejam a qualificação jurídica das condutas dos protagonistas do sistema internacional.

É assim, por exemplo, que se pode evocar a *filia* de um mundo comum, sem incidir na sublevação dos particularismos, na discussão crítica da legitimidade da parte expressiva das normas jurídicas que vem regendo a dívida externa dos países latino-americanos na década de 80. Com efeito, do descompasso entre a política monetária e fiscal dos EUA resultou elevação dos juros que gerou “externalidades” nas finanças internacionais; em consequência desta ação unilateral, ocorreu mudança fundamental das circunstâncias. Estas externalidades estão tendo um papel decisivo no processo de ajustamento econômico que transformou

---

42 SCHMITT, Carl. *La notion du politique: théorie de partisan*. Paris: Calmann-Lévy, 1972, p. 65 e seguintes; FREUND, Julien. *L'essence du politique*. Paris: Sirey, 1986, p. 442 e seguintes.

43 Cf. ARISTOTELES. *Ethique à Nicomaque* (trad. J. Tricot). 3ª ed. Paris: Vrin, 1972, livro VII, passim.

países devedores subdesenvolvidos em exportadores líquidos de capital para países desenvolvidos. Daí uma alteração de base do negócio jurídico da dívida externa, que vem afetando a livre-determinação dos povos dos países devedores e que pode ser alegada, de boa-fé, como critério de revisão de atos jurídicos. À aplicação do princípio da boa-fé no cumprimento de obrigações assumidas pode agregar-se, nesta conexão situacional, o de mútua cooperação, pois a situação vigente representa, na sua dureza, uma efetiva ameaça à ordem mundial, fragilizando-a pela exacerbação da situação-limite do excesso de impotência. De fato, esta exacerbação deslegitima o mercado, tornando-o apenas a luta de todos contra todos de um estado de natureza hobbesiano, destituído da cordialidade civilizatória da luta de todos por todos num mundo comum.

Conforme se verifica, a *filia* dos princípios da Resolução 2625 representa, na sua aceção mais profunda, a contenção da prevalência indiscriminada do subjetivismo da relação amigo/inimigo, entendida como um antagonismo supremo. É por este motivo que a formalização destes princípios pode ser encarada como o conjunto de condições mínimas de possibilidade do auditório universal de um sistema internacional englobante.

A estas condições mínimas se chega pela prática da razão. Não, evidentemente, pela prática de uma razão autossuficiente, capaz de ensinar a humanidade a sair com segurança do congestionado beco sem saída das demandas subjetivas que avassalam a vida contemporânea. Nem, também, pela prática de uma razão desesperada que vê a humanidade perdida, como os peixes capturados pela rede de um pescador, tecida pelos conflitos insuperáveis dos interesses. Antes, como diria Bobbio, pela prática de uma razão mais serena que captou a experiência do labirinto.

A lição desta experiência é a do reconhecimento e da verificação de *caminhos bloqueados*, que só levam ao nada e à destruição<sup>44</sup>.

Foi dessa maneira que – para sumariar a linha de raciocínio deste ensaio – argumentei:

- i. num primeiro plano, com base na dicotomia política realidade/política conhecimento, ao examinar a visão hobbesiana do sistema internacional, os processos de legitimação da subjetividade das soberanias. Estes processos têm os seus limites colocados pelos riscos políticos do particularismo das parcialidades que pode levar, com a anarquia dos significados, à anomia.
- ii. Assim, num segundo plano, com base na dicotomia política programa de ação/política domínio, ao discutir a visão hegeliana do sistema internacional, explorei os mecanismos da legitimação, da *nomia* autocrática do “holismo” de ordem internacional das grandes potências. Indiquei, ao mesmo tempo, os seus limites que são hoje colocados pela multiplicidade centrífuga dos protagonistas do sistema internacional contemporâneo, que pode ensejar, com a sublevação dos particularismos, o recrudescimento da anarquia e da anomia.
- iii. Finalmente, num terceiro plano, com base na dicotomia política aspecto parcial/política aspecto englobante, discuti, num primeiro momento, a partir de uma visão grociana, interdependências que explicam o potencial de sociabilidade entre subjetividades internacionais e que permitem legitimar a afirmação da existência de uma comunidade mundial. A seguir, com base numa visão kantiana, da “social insociabilidade”, dos protagonistas do sistema

---

44 BOBBIO, Norberto. *Il Problema della guerra e la vie della pace*, op. cit., p. 21-25.

internacional, defendi a realizabilidade, provocada pela existência de situações-limite, do englobante legitimador da humanidade que permite instaurar o auditório universal e com ele a *nomia* que obsta os conflitos sem limites que não passam por um comum.

A legitimação do valor do comum de uma comunidade mundial, na qual não desaparecem a especificidade e a multiplicidade do pluralismo dos protagonistas estatais e não estatais do sistema internacional – que procurei argumentar pela prática de uma razão aberta à experiência do labirinto, ensejadora da verificação de caminhos bloqueados –, não significa o desaparecimento do “velho”, ou seja: do estado de natureza hobbesiano que traz o sempre presente risco da anomia e da anarquia. Significa apenas a prioridade axiológica do valor da humanidade e a realizabilidade, no plano dos fatos, do “novo” dos princípios das relações amistosas entre os estados. Por isso, estes princípios se converteram em normas, dotadas de razoável positividade, que exprimem a interação entre fatos (a realidade da sociedade internacional) e valores (os da humanidade), contribuindo, dessa maneira, para dar não apenas validade, mas efetividade à criação do englobante auditório universal, enquanto uma instância ensejadora de argumentos de legitimidade das condutas do plano internacional.





### 36. OBSTÁCULOS A UMA LEITURA KANTIANA DO MUNDO NO SÉCULO XXI (2005)<sup>1</sup>

Uma das características de Rubens Ricupero é o gosto pela história, que nele metodologicamente atua como formador de sensibilidade quanto aos rumos e tendências do sistema internacional, na justa observação de Gelson Fonseca Jr.<sup>2</sup> Foi a partir de sua privilegiada sensibilidade histórica que ele elaborou a sua avaliação do tema da nossa mesa. No meu comentário vou procurar complementar as reflexões por ele propostas a partir de outros ângulos. Começo pelo filosófico, pois Ricupero, ao afirmar que não só a paz, mas também a solidariedade é indivisível, propõe como fio condutor da sua reflexão ideias reguladoras, à maneira de Kant, possibilitadoras de uma ordem cosmopolita.

O tema da nossa mesa – o de uma ordem cosmopolita – é filosoficamente, como se sabe, um tema kantiano. Kant indicava que a conjectura sobre o progresso do gênero humano tem como lastro a identificação, vinculada à experiência, de sinais premonitórios (quinto item sobre a pergunta se o gênero humano

---

1 Publicado originalmente no livro *Por uma governança global democrática*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005.

2 FONSECA JR., Gelson. Rubens Ricupero e a História como método. Apresentação a RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 9-24.

está em constante progresso para o melhor)<sup>3</sup>. A queda do muro de Berlim e o fim da bipolaridade, nos seus desdobramentos iniciais, pareciam apontar nesta direção, gerando expectativas positivas quanto à possibilidade da construção de uma ordem cosmopolita. Exemplifico: na primeira metade dos anos 90, uma maior homogeneidade dos critérios de legitimidade e uma diluição dos conflitos de concepção sobre a organização da vida em sociedade promoveram convergências no plano da economia e da política, antecipando a construção de consensos gerais; o término do *apartheid* assinalou o fim de uma significativa mancha racista na África do Sul; os acordos de Oslo permitiam prenunciar paz entre israelenses e palestinos; havia clima para um novo alento nas negociações de desarmamento das quais adviriam os “dividendos da paz”; as duas primeiras conferências da ONU, da década, sobre temas globais, que trataram, no Rio em 1992 e em Viena em 1993, respectivamente, do meio ambiente e desenvolvimento e de direitos humanos, se deram no horizonte de uma kantiana razão-abrangente da humanidade e não em termos das prévias e seletivas polaridades definidas – Leste-Oeste, Norte-Sul; a conclusão da Rodada Uruguai permitiu a criação da OMC, que foi vista como a primeira organização internacional de vocação universal pós-Guerra Fria, apta a tratar de um multilateralismo comercial regido por normas. Esses eventos comportavam uma leitura a partir da qual a “insociável sociabilidade dos homens” caminhava, graças aos sinais contidos nesses eventos, para um progressivo iluminar-se.

O início do século XXI não confirmou estes sinais premonitórios tendentes à construção de uma ordem cosmopolita, pois os eventos do presente vão em direção contrária.

---

3 KANT, Immanuel. *Le Conflit des Facultés, en trois sections* (trad. de J. Gibelin). Paris: Vrin, 1973, p. 99-100.

A ideia kantiana de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita<sup>4</sup> se vê, no momento, corroída pela lógica da fragmentação das forças centrífugas. Estas vêm ensejando a sublevação dos particularismos, neles incluído o destrutivo “poder de negação”, da violência que anima, paradigmaticamente, o solipsismo da razão terrorista. Tem sido posta em questão a hipótese que cada Estado, ainda o mais pequeno, possa esperar segurança e direito, não em função do próprio poder ou da sua própria avaliação jurídica, mas sim de uma Liga de Nações (o *foedus Amphictyonum*), fruto de um poder unido que decide segundo normas provenientes de uma vontade solidária (que é a sétima proposição da “Ideia de uma História Universal”) e que tem seus desdobramentos no “Projeto da Paz Perpétua” (segundo artigo definitivo) no *foedus pacificum* de um federalismo de Estados livres<sup>5</sup>. Com efeito, a ONU, como um *tertius inter-partes*, inspirada pelas ideias kantianas, foi solapada pelo unilateralismo que entende a soberania, à maneira de Carl Schmitt, como o poder de decidir sobre o estado de exceção<sup>6</sup>. Foi o que se verificou em 2003 no caso do Iraque.

Neste contexto cabe lembrar que o presidente Fernando Henrique Cardoso, em Paris, na Assembleia Nacional em 30 de outubro de 2001, discutindo a dicotomia barbárie/civilização, premonitoriamente observou: “A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância e a imposição de políticas unilaterais em escala planetária”.

4 KANT, I. *Ideia de uma História Universal de um ponto de vista cosmopolita* (org. Ricardo R. Terra, trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra). São Paulo: Brasiliense, 1986.

5 KANT, I. *Ideia de uma História Universal de um ponto de vista cosmopolita*, ed. op. cit. p. 17-19; KANT, I. Para a Paz Perpétua (trad. de Jacó Guinsburg). In: GUINSBURG, J. (org.) *A Paz Perpétua: um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 45-50.

6 SCHMITT, Carl. Teologia Política. In: SCHMITT, Carl. *Le categorie del “politico”* (saggi di teoria politica a cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera). Bologna: Mulino, 1979, p. 33.

O direito à hospitalidade universal, como elemento fundamental do kantiano direito cosmopolita (terceiro artigo definitivo para a Paz Perpétua)<sup>7</sup>, esbarra nas limitações crescentes à livre movimentação das pessoas, na xenofobia, na intolerância em relação à diversidade, na situação dos migrantes não documentados.

Os nexos que Norberto Bobbio articulou entre democracia e direitos humanos, no plano interno, e paz, no plano internacional<sup>8</sup>, instigado pelo primeiro artigo definitivo do Projeto de Paz Perpétua – em todo Estado a constituição civil deve ser republicana<sup>9</sup> –, no momento atual estão enfrentando o deságio do minimalismo que Michel Walzer qualifica de *thin morality*<sup>10</sup>.

A publicidade como critério de moralidade proposta por Kant (no apêndice 2 do “Projeto de Paz Perpétua”), que é o fundamento da “diplomacia aberta” como meio de controle dos *arcana imperii* do arbítrio da razão de Estado, e a contestação kantiana a um suposto direito de mentir por amor à humanidade<sup>11</sup> foram negados, contrariando a verdade rigorosa nas alegações sobre a existência de armas de destruição de massa no Iraque.

A proposta do gradual desarmamento (terceiro artigo da 1ª seção do “Projeto de Paz Perpétua”)<sup>12</sup> se vê, no momento, confrontada pelas dificuldades crescentes de se lidar com as

---

7 KANT, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 50-54.

8 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos* (trad. de Carlos Nelson Coutinho). nova edição. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 21.

9 KANT, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 40-45.

10 WALZER, Michel. *Thick and Thin: moral agreement at home and abroad*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1994.

11 KANT, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 80-87; KANT, I. Sobre um suposto direito de mentir por amor à humanidade (trad. Floriano de Souza Fernandes). In: KANT, Immanuel. *Textos seletos*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 118-128.

12 KANT, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 33-34.

armas de destruição de massa e com os maciços investimentos armamentistas.

Os riscos, para a paz, da bancarrota dos Estados, fruto das dívidas públicas derivadas de um sistema de crédito que leva a dívidas que crescem ao infinito (discutidos no quarto artigo da 1ª seção do “Projeto de Paz Perpétua”)<sup>13</sup> vêm aumentando com as flagrantes imperfeições da atual arquitetura financeira internacional.

O espírito do comércio, que Kant considera incompatível com a guerra, e por isso é uma contribuição à paz (como ele discute no primeiro suplemento de garantia da Paz Perpétua)<sup>14</sup>, tem sido contido pelos protecionismos que têm, até o momento, obstruído as negociações do mandato de Doha da OMC.

Em síntese, os eventos acima mencionados são, à maneira de Kant, filosoficamente sinais de interrupção da construção de uma ordem cosmopolita.

A consequência, no plano das relações internacionais, tem sido a multiplicação das tensões. As tensões se diferenciam das controvérsias. Estas são um desacordo sobre um objeto suficientemente circunscrito para se prestar a pretensões claras suscetíveis de um exame racional. As controvérsias são inerentes à vida internacional, derivam da kantiana “insociável sociabilidade dos homens” e são assimiláveis na construção jurídica de uma vida cosmopolita. As tensões, como aponta Charles de Visscher, são difusas e não específicas. O seu objeto é menos definido. Manifestam-se por atitudes e posturas as mais diversas e expressam a “alta política” menos redutível a uma análise racional. Existem, no momento atual, tanto tensões de hegemonia quanto tensões

---

13 KANT, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 34-35.

14 Kant, I. *Para a Paz Perpétua*, op. cit. p. 54-64.

de equilíbrio<sup>15</sup>. Os dois tipos de tensão corroem a afirmação, no plano dos fatos, da indivisibilidade da solidariedade, como ideia reguladora de uma ordem cosmopolita. Afetam, no entanto, as diversas regiões do mundo de maneira distinta. São rápidas considerações sobre as especificidades regionais que vou, em conclusão, apontar.

A região é uma relevante categoria no estudo das relações internacionais. No plano conceitual, exprime uma relação entre um subsistema regional com suas características próprias e a sua capacidade de atuar ou a sua necessidade de reagir diante da dinâmica do funcionamento do sistema internacional.

No período pós-Guerra Fria, a região mais negativamente afetada pelo crescimento nas tensões, impeditivo de uma ordem cosmopolita, foi a África. Pobreza, Aids, colapso de Estados, conflitos, dificuldade de encontrar um papel econômico no mundo, o genocídio em Ruanda, são indicações destas tendências. No Oriente Médio a exacerbação da violência no conflito Israel *versus* palestinos; os receios do impacto da globalização na identidade cultural árabe e nas tradições locais; os padrões de integração com o resto do mundo, assinalados pela migração e pela exportação de petróleo, cujos recursos não levaram à diversificação econômica; a corrida armamentista; o desastre do que vem ocorrendo no Iraque, para qualquer expectativa cosmopolita, são alguns exemplos do grau das tensões – de hegemonia e do equilíbrio – presentes na região.

Na Ásia, que é uma região de grande diversidade, perduram duas realidades derivadas da Guerra Fria: Taiwan e a divisão da Coreia; um contencioso não solucionado da descolonização, Caxemira, que teve o seu impacto pós-Guerra Fria na nuclearização

---

15 VISSCHER, Charles de. *Théories et réalités en droit international public*. 4ª ed. Paris: Pedone, 1970, p. 91-105, p. 371-372.

militar explícita da Índia e do Paquistão; e o fato de que a dimensão estratégico-militar do Japão mudou com o término da bipolaridade, mas o passivo das tensões regionais de sua atuação durante a Segunda Guerra Mundial persiste, em contraste com o que ocorreu na Europa, com a Alemanha. O sucesso econômico da China entusiasma e assusta a região, e a Índia vem conseguindo combinar desenvolvimento com democracia. O desempenho mais favorável da região não afasta, no entanto, o potencial das tensões provenientes do quadro acima descrito.

O fim da Guerra Fria mudou significativamente o quadro político e econômico da Europa, que deixou de ser a linha de frente do conflito estruturador da ordem mundial que era a bipolaridade EUA/URSS. Desapareceu o “Leste Europeu” como expressão da área de hegemonia da União Soviética; a Alemanha reunificou-se; os particularismos se sublevaram, tragicamente, nos Bálcãs, mas foram contidos; e, sem dúvida, o aprofundamento e o alargamento da União Europeia são, com todas as suas dificuldades, o sinal premonitório mais positivo de uma leitura kantiana do mundo contemporâneo. A Rússia trabalha a redefinição de seu papel no mundo, mas nestas redefinições a tensão mais forte se espalha em direção à Ásia e não em direção à Europa.

No que diz respeito à América Latina, em matéria de tensões, aponto a existência de fragilidades econômicas e financeiras; novos desafios para a consolidação democrática gerados pelo descompasso entre as expectativas criadas pela redemocratização e os problemas de inclusão social; o repto, em vários países, proveniente do movimento indígena, que traduz o desencontro entre nação, identidade e democracia; e, naturalmente, o relacionamento da região com os Estados Unidos, que coloca em novos moldes a tensão de hegemonia quando se contrasta a administração Clinton com a administração Bush.

Em síntese, com estas pinceladas, o que busquei indicar foi a importância da dimensão regional e dos seus problemas como um ponto de partida para retomar o desafio de dar continuidade à construção de uma ordem cosmopolita.

A dicotomia guerra/paz explicita a situação-limite do sistema internacional, e os termos guerra e paz podem ser concebidos, como aponta Raymond Aron, kantianamente, como ideias reguladoras da razão: a guerra nos lembra o que é preciso temer; e a paz, o que temos o direito de almejar<sup>16</sup>.

A representação da paz e da guerra nesta acepção de ideias da razão está presente nos dois grandes murais da ONU de Portinari, ofertados pelo Brasil, e que são diariamente vistos pelos diplomatas que atuam na sede em Nova York. Lembro que o mural da guerra teve nos quatro cavaleiros do Apocalipse o seu ponto de partida, e as panteras, de repugnante e assustadora beleza, as figuras maternas com o filho morto e as faces dos retirantes chamam a atenção para o que é preciso temer. Recordo que o mural da Paz tem, no seu centro, como aponta Carlos Drummond de Andrade, duas cabras que dançam “porque a paz é um estado natural de dança na face da terra”<sup>17</sup>. É esta paz o que temos direito de almejar, pois como dizia o poeta Mário de Andrade sobre o Brasil: “Embora tão diversa a nossa vida/Dançamos juntos no carnaval das gentes”<sup>18</sup>. Por este motivo, no jogo da dicotomia, apesar da construção interrompida da ordem cosmopolita, cabe-nos ter no futuro, como diria Tocqueville, esta preocupação salutar que

---

16 ARON, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*, v. II : L'âge planétaire. Paris: Gallimard, 1976, p. 225.

17 *Candido Portinari, o lavrador de quadros*. Textos de Antonio Callado, Walter Zanini, Carlos Drummond de Andrade et al. Rio de Janeiro: Projeto Portinari, 2003, p. 199.

18 ANDRADE, Mário de. Noturno de Belo Horizonte. In: ANDRADE, Mário de. *Poesias Completas* (ed. crítica de Diléa Zanotto Manfio). Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987, p. 188.



faz velar e combater<sup>19</sup> em prol da aspiração da paz perpétua. A tradição pacifista é parte da identidade internacional do Brasil e os chanceleres brasileiros têm a oportunidade de se lembrar dela diariamente, pois no seu Gabinete, no Palácio do Itamaraty, estão presentes dois belos estudos de Portinari, preparatórios dos murais Guerra e Paz da ONU.

---

19 TOCQUEVILLE, Alexis de. De la démocratie en Amérique, t. II, IV<sup>ème</sup> Partie, cap. VII. In: TOCQUEVILLE. *De la Démocratie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien Régime et la Révolution* (introd. e notas de Jean-Claude Lamberti e Françoise Mélonio). Paris: Laffont, 1986, p. 656.



## 37. DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA NO PLANO INTERNO E INTERNACIONAL (1994)<sup>1</sup>

### I

Na análise política é útil distinguir a perspectiva dos que governam e exercem o poder da perspectiva dos governados. Na história das ideias políticas, no trato destas duas perspectivas, sempre houve, a começar pelos gregos, uma preocupação com a promoção do bom governo, ou seja, com a sabedoria dos governantes necessária para uma gestão positiva em prol dos governados.

A temática dos direitos humanos, no entanto, tal como, introduzida, pela Revolução Americana e pela Revolução Francesa, foi muito além da preocupação com o bom governo. Representou uma mudança radical na relação governantes/governados ao afirmar a passagem dos deveres dos súditos para os direitos da cidadania. Inaugurou-se, desta maneira, a legitimação plena da perspectiva dos governados, pois estes começam a ter, como diria Hannah Arendt, o “direito a ter direitos”.

---

1 Publicado originalmente no livro do autor *Desafios: ética e política*. São Paulo: Siciliano, 1995.

O “direito a ter direitos” é o que distingue a República dos Modernos da dos Antigos. Com efeito, para os antigos, a defesa da liberdade dos governados e a contenção da tirania como parte dos ingredientes do bom governo era algo a ser obtido por meio do contrapeso dos poderes dos governantes, através do governo misto, tal como teorizado por Políbio – matriz inspiradora da divisão dos poderes. Já para os modernos, como aponta Bobbio, a legitimação plena da perspectiva *ex parte populi* veio a significar que a qualidade da convivência coletiva requer os direitos humanos, uma vez que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo, pois a pessoa humana tem uma dignidade e uma especificidade que não se dissolvem no todo da boa gestão da comunidade política.

A passagem do dever dos súditos para o direito dos cidadãos é fundamental para a compreensão da democracia encarada na perspectiva da relação governantes/governados. De fato, numa democracia, as “regras do jogo” pressupõem a *distribuição* do poder entre os governados – o princípio da maioria, em consonância com a fórmula de Bobbio, é melhor “contar cabeças do que cortar cabeças” – e a *limitação* do poder dos governantes em obediência ao dever que têm de respeitar os direitos dos governados se vistos como cidadãos e não como súditos.

## II

No plano interno dos Estados, a construção política da democracia, com base no “direito a ter direitos”, tem uma evolução conhecida que me permito resumir. Primeiro, com base, numa nítida demarcação Estado/sociedade, foram afirmados e positivados os direitos de garantia de cunho individualista como, por exemplo a liberdade de expressão e de pensamento que corroeram o monopólio do poder ideológico dos governantes. A eles se agregaram os direitos individuais exercidos coletivamente, como a liberdade de associação, base do pluralismo democrático,

daí advindo, na prática política, a formação dos partidos, dos sindicatos operários e o direito de greve. Esses direitos chamados de primeira geração, são o fruto da herança liberal, e tiveram um papel decisivo na construção da democracia e na extensão da cidadania.

A estes se sucederam os assim chamados direitos de segunda geração que provêm da herança socialista. São os direitos que contemplam uma participação, um crédito do indivíduo em relação ao todo, ou seja, ao bem-estar social, concebidos como bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo. É o caso do direito ao trabalho, à saúde, à educação.

Na perspectiva *ex parte populi* os direitos de primeira geração (os direitos civis e políticos) e os, direitos de segunda geração (os direitos econômico-sociais e culturais) complementam-se, pois o titular do direito é sempre o indivíduo e os direitos de segunda geração buscam dar meios para o pleno exercício dos direitos de primeira geração através, da extensão *erga omnes* das condições de exercício da cidadania.

É certo que, dada a incidência social, distinta, a tutela dos direitos, que é da responsabilidade dos governantes, coloca-se de forma diferente para os direitos de primeira geração e os de segunda.

Os direitos de primeira geração estão mais próximos da obrigação de resultado, – da liberdade que o Estado, através dos governantes, deve assegurar à cidadania, levando em consideração, no entanto, os direitos de todos. É o tema da ordem pública que pode estipular limites, por exemplo, ao direito de greve em serviços públicos essenciais (hospitais, transportes etc.) Os direitos de segunda geração, por serem créditos do indivíduo em relação à coletividade representada pelo Estado, e por exigirem, conseqüentemente, o equacionamento de meios a fins, são

objetivos a realizar. Por isso estão mais próximos da obrigação de comportamento dos governantes.

A indivisibilidade entre os direitos de primeira geração e os de segunda geração parte da possibilidade da convergência entre a herança liberal e a socialista, que hoje, depois da queda do Muro de Berlim e da derrocada do “socialismo real” somadas à “agenda social” que o neoliberalismo não equacionou, parece ser o caminho de saída democrático no labirinto da convivência coletiva.

Os direitos de primeira geração e os de segunda geração, na sua evolução histórica e conceitual, conjugaram-se na experiência francesa e norte-americana, no plano interno, com base num direito de titularidade coletiva: o da autodeterminação nacional da soberania popular. É por isso que, durante um longo período, imaginou-se que os direitos do homem e os direitos dos povos caminhavam juntos. Esta é uma das razões pela qual a evolução, no plano internacional dos direitos humanos, foi distinta da que caracterizou o seu percurso no plano interno.

### III

Com efeito, como observou Valticos, a evolução dos direitos humanos no plano internacional, não obedeceu à dinâmica do que ocorreu no plano interno. Foi determinada pela lógica política das relações internacionais, que foi distinta da que caracterizou o plano interno, como passo a expor de maneira muito sintética.

No século XIX, século da afirmação da soberania e do assim chamado domínio reservado à competência dos Estados, são dois os temas de direitos humanos que surgem no plano internacional. O primeiro deriva da iniciativa inglesa, apoiada pela esquadra britânica, e voltou-se para a proibição do tráfico de escravos como caminho para a abolição da escravatura, instituição incompatível, no plano mundial, com a modernidade política e econômica

que a Grã-Bretanha, como potência hegemônica, simbolizava e articulava. O segundo, que é um típico tema de Direito Internacional Público, diz respeito ao direito humanitário – o *jus in bello* – voltado para o tratamento na guerra de combatentes e de sua diferenciação em relação a não combatentes, como parte do esforço de regulamentação jurídica da violência no plano internacional, suscitado pelos horrores da batalha de Solferino, que levou à criação da Cruz Vermelha.

No século XX, no pós-Primeira Guerra Mundial, a criação da Organização Internacional do Trabalho trouxe, em função da preocupação com as condições de trabalho, a positivação de direitos econômico-sociais. Esta positivação vinculava-se à inquietação social proveniente da condição operária, constituindo-se, também, como resposta ao desafio político representado pela Revolução, Russa e pelo seu apelo desestabilizador da ordem mundial, consagrada em Versalhes. Esta positivação também cuidava, no plano econômico mundial, em função da harmonização legislativa promovida pelas convenções da OIT, do tema da concorrência desleal na parte referente à regulamentação do trabalho. É por esse conjunto de motivos que, na vida internacional, os direitos de segunda geração antecedem os direitos civis e políticos.

O sistema internacional pós-Primeira Guerra Mundial, na parte referente aos direitos humanos, também se deparou com novos Estados não homogêneos, por obra da derrocada dos impérios multinacionais (Impérios Austro-Húngaro, Otomano e Russo) e dos problemas derivados da afirmação do princípio das nacionalidades patrocinada por Woodrow Wilson. Estes, especialmente na Europa Oriental, colocaram em questão a harmonia entre os direitos dos povos e os direitos humanos. Daí, no sistema da Sociedade das Nações, a *proteção internacional de minorias* – linguísticas, étnicas e religiosas – e o esforço de tutelar internacionalmente, no plano

interno dos Estados, o seu tratamento igualitário. Como isto não foi sempre possível, o sistema da Sociedade das Nações também teve que lidar com o problema em larga escala dos *refugiados* e das pessoas deslocadas pela afirmação do princípio das nacionalidades. É por essa razão que, no plano internacional, surgem estes direitos com vocação de titularidade coletiva, antes dos clássicos direitos de primeira geração.

O término da Segunda Guerra Mundial e a percepção política de que as atrocidades do totalitarismo representavam uma ruptura inédita da tradicional preocupação como bom governo ensejou um aprofundamento da temática dos direitos humanos e uma retomada, no plano internacional, da sua lógica no plano interno. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, consagrada pela Assembleia Geral da ONU (e que fez eco às Declarações que estão na base da Revolução Americana e da Francesa) assinala a nova *vis directiva*. Configurou-se como a primeira resposta jurídica da comunidade internacional ao fato de que o direito de todo ser humano à hospitalidade universal, apontado por Kant no “Projeto de Paz Perpétua” e contestado na prática pelos refugiados, pelos apátridas, pelos deslocados, pelos campos de concentração e pelo genocídio, só começaria a viabilizar-se se o “direito a ter direitos” tivesse uma tutela internacional, homologadora do ponto de vista da humanidade. Foi assim que começou efetivamente a ser corroída a competência reservada da soberania em matéria de direitos humanos e encetou-se a sua vinculação com os temas da democracia e da paz.

A Declaração de 1948, que tem a natureza jurídica de uma *soft law* proclamatória de normas, desdobra-se na *hard law* convencional dos dois pactos de 1966: o de Direitos Cíveis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além das razões de cunho jurídico que justificavam dois pactos independentes, o fato



do Pacto dos Direitos Civis e Políticos reconhecer a prevalência do princípio de liberdade e o papel da herança liberal na afirmação dos direitos de primeira geração, e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a predominância do princípio de igualdade e consequentemente a relevância da herança socialista no asseverar os direitos de segunda geração, teve consequências políticas no sistema internacional assinalado pela Guerra Fria. Com efeito, a bipolaridade e as relações de confronto e competição dela derivadas fez, no campo dos valores, dos EUA um defensor do Pacto de Direitos Civis e Políticos e da URSS, em contraposição, uma articuladora da relevância do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esta situação não deu tanta margem de manobra, como seria desejável, para a tese da indivisibilidade dos direitos de primeira e segunda gerações.

A bipolaridade EUA/URSS no sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial não dava conta de toda a vida mundial e, nas suas brechas, surgiram a visão e as reivindicações do Terceiro Mundo, que postulou direitos de titularidade coletiva para equacionar a problemática Norte-Sul (desenvolvidos/subdesenvolvidos). O primeiro foi o clássico direito à autodeterminação dos povos (uma herança do princípio das nacionalidades), contemplado na Carta das Nações Unidas. Foi com base neste direito que se fundamentou todo o processo de descolonização que deu massa crítica ao Terceiro Mundo. Daí, por obra da dicotomia Norte-Sul e da articulação diplomática multilateral do movimento dos não alinhados e do Grupo dos 77, o surgimento de outros direitos de titularidade coletiva, considerados direitos de terceira geração, como o direito ao desenvolvimento e a correspondente postulação de uma nova ordem econômica mundial, o direito ao patrimônio comum da humanidade, consagrado em matéria de Fundos Oceânicos na Convenção sobre o Direito do Mar, elaborado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; o direito

à paz como instigador de negociações sobre desarmamento, visto também como um potencial liberador de recursos para o desenvolvimento.

Direitos de primeira geração, defendidos pelos EUA; direitos de segunda geração argumentados pela URSS; direitos de terceira geração reivindicados pelo Terceiro Mundo na lógica das dicotomias Leste-Oeste e Norte-Sul explicam a dinâmica política dos direitos humanos num sistema internacional de polaridades definidas. Explicam, seja dito, de maneira esquemática e evidentemente sem as devidas qualificações e nuances, e também sem apropriadas referências, *inter alia*, ao esforço internacional voltado para a prevenção e repressão ao crime de genocídio, para a eliminação da discriminação racial, para a supressão do *apartheid*, para a abolição da discriminação contra mulheres. Com a passagem para um sistema internacional de polaridades indefinidas, que começa a configurar-se com a queda do muro de Berlim, como é que a temática dos direitos humanos e do seu relacionamento com a democracia, no plano interno e internacional, passa a ser estruturada? É o que tentarei a seguir esboçar, com um enfoque latino-americano na quarta e última parte desse ensaio.

#### IV

O sistema internacional que começou a conformar-se com a queda do Muro de Berlim pode ser visto, no momento atual, em contraste com o da bipolaridade, como um sistema de polaridades indefinidas. Caracteriza-se pelo movimento de duas forças contraditórias: as centrípetas que impelem à globalização, e as centrífugas que favorecem a fragmentação.

Na primeira etapa do pós-Guerra Fria – que vai da queda do Muro até a guerra do Golfo – predominaram as forças centrípetas, instigadoras de unanimidades e legitimadoras da globalização no

campo econômico (mercado), no de valores (democracia e direitos humanos) e no da segurança coletiva (uma ONU revigorada, regida por consensos facilmente atingíveis). Em síntese, estaríamos chegando ao fim da História (Fukuyama) e no horizonte próximo *da paz perpétua*.

Na segunda etapa do pós-Guerra Fria, que se inicia com a decomposição da URSS e do edifício interestatal, através do qual se articulava o socialismo soviético, aparecem, com pleno vigor, forças centrífugas, de desagregação e secessão de Estados (por exemplo, a Iugoslávia). Novas identidades nacionais, o espriar-se de fundamentalismos, a “purificação étnica”, novos dilemas de segurança (por exemplo, Bósnia, Somália, Ruanda) anunciam a reversão do otimismo “iluminista” da primeira etapa do pós-Guerra Fria com o *Sturm und Drang* romântico da lógica de fragmentação e do conflito de civilizações, apontado por Huntington.

Se as “forças profundas” que estão modelando o sistema internacional são estas que derivam da interação entre a lógica da unificação e a lógica da fragmentação, não é fora de propósito concluir – e esta, é a minha tese e foi a linha que imprimi à diplomacia brasileira em 1992, quando tive a responsabilidade de conduzir o Itamaraty – que o equilíbrio político entre as duas lógicas só é alcançável pela tolerância e essa só se viabiliza pela associação positiva entre direitos humanos e democracia, como condição da construção da paz.

Com efeito, num mundo de polaridades indefinidas, permeado por forças centrífugas e centrípetas, o tema da tolerância não é apenas o de lidar com o “diferente” na religião e na política, que levou, no plano interno, à aceitação democrática da fragmentação do poder ideológico dos governantes por meio da tutela da liberdade religiosa e política, que assinala a herança dos direitos humanos de primeira geração. É o de construir, no plano interno

e internacional, uma tolerância centrípeta em relação ao “diverso” centrífugo das etnias, das línguas, das identidades políticas e dos tipos de visão do mundo no pluralismo da civilização.

Esta construção tem a justificá-la tanto argumentos de prudência política e de realismo, quanto de natureza ética. Os argumentos de prudência política baseiam-se no princípio da reciprocidade inerente à convivência pacífica. Este pede o compromisso realista, dada a distribuição do poder prevalecte no sistema internacional, de não querer impor, pela força, um ponto de vista. Um compromisso deste tipo é, ao mesmo tempo, um cálculo utilitário e uma aposta existencial em prol da paz. Os argumentos de natureza ética têm como fundamento a aceitação e o respeito pelo Outro, base da democracia. Assentam-se, em termos kantianos, na “razão prática” do que é eticamente devido a todo ser humano na sua individualidade. A construção da tolerância, nestes moldes, passa pela afirmação da indivisibilidade dos direitos humanos e, neste sentido, pode-se dizer que a agenda dos direitos humanos é um dos ingredientes da governabilidade do sistema internacional dos nossos dias. É por esse motivo que os direitos humanos são, hoje, efetivamente, um *tema global*.

A consagração dos direitos humanos, como *tema global*, no atual sistema internacional de polaridades indefinidas, ocorreu na Conferência de Viena, realizada de 14 a 25 de junho de 1993. Viena está para os direitos humanos assim como a Rio-92 – a primeira grande conferência multilateral da ONU do mundo pós-Guerra Fria – está para o meio ambiente e o desenvolvimento. Ambas lidaram com *temas globais*, encarando-os numa “visão de futuro” sob o signo da cooperação, tendo como horizonte criar condições de governabilidade do sistema internacional.

A Conferência de Viena, na qual a diplomacia brasileira teve um papel construtivo na linha da Rio-92, foi a maior concentração

de representantes de Estados e de entidades da sociedade civil sobre o tema (e aqui permito-me, entre parênteses, destacar a atuação do embaixador Gilberto V. Saboia, presidente da Comissão de Redação, e do coordenador da “força-tarefa” informal que cuidou da Parte-III de Recomendações, o ministro José Augusto Lindgren Alves, lembrando da colaboração que prestaram ao Itamaraty durante o período em que me coube dirigir a chancelaria brasileira). A Conferência de Viena reuniu delegações de 171 Estados, teve 813 organizações não governamentais acreditadas como observadoras da Conferência e mobilizou 2000 organizações não governamentais no Forum Paralelo das ONG’s. Neste sentido explicitou:

- a globalização da temática dos direitos humanos como um assunto que, da mesma maneira que o meio ambiente, tem tanto atores governamentais quanto não governamentais; e
- reconheceu diplomaticamente a existência axiológica, de um *consensus omnium gentium* a respeito da universalidade dos direitos humanos.

Com efeito, a Conferência de Viena, dada a sua representatividade, conferiu abrangência inédita aos direitos humanos, ao reafirmar, por consenso, sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento. Superou, assim, resistências derivadas do “conflito de civilizações”, aceitando a unidade do gênero humano no pluralismo das particularidades das nações e das regiões, e de seus antecedentes históricos, culturais e religiosos.

Cuidou de conceitos de particular interesse dos países em desenvolvimento como pobreza extrema e exclusão social, apoio aos países menos desenvolvidos em sua transição para a democracia, meio ambiente e despejos tóxicos.

Condenou todas as formas de terrorismo, o racismo e a xenofobia como atentatórios aos direitos humanos. Realçou as complexidades da crise global de refugiados. Construiu um equilíbrio entre os direitos das populações indígenas e o de minorias, e as obrigações que têm de contribuir para a estabilidade política e social dos Estados em que vivem.

Aceitou, e este é um ponto chave, os direitos humanos como tema global e, portanto, como ingrediente de governabilidade do sistema mundial, ao reconhecer a legitimidade da preocupação internacional com a sua promoção e proteção. Neste sentido afastou a objeção de que o tema dos direitos humanos está no âmbito de competência exclusiva da soberania dos estados e poderia ser excluído do temário internacional com fundamento no princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados.

A Declaração de Viena registrou, igualmente, que a observância dos direitos humanos contribui para a estabilidade e para o bem-estar necessários às relações pacíficas e amistosas entre as nações e, conseqüentemente, para a paz e a segurança. Finalmente, a Declaração de Viena foi o primeiro documento da ONU que explicitamente endossou a democracia como a forma de governo mais favorável para o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

As normas jurídicas que, no plano internacional e no interno, consagram os direitos humanos – e que descrevi no correr deste ensaio – são constitutivas do reconhecimento de valores e de sua hierarquia e preferibilidade na organização da vida coletiva. Os valores, reconhecidos desta maneira, como todos os valores, referem-se, mas não se reduzem, aos fatos sociais. Requerem, por isso mesmo, por não serem abstrações, um suporte na realidade. O apoio na realidade é o que dá aos valores a sua dimensão operacional, apontando para a sua *realizabilidade* na história.

Os valores, no entanto, além do suporte na realidade, têm um significado que lhes dá uma *vis directiva*. Por isso, a outra dimensão do valor é a sua *inexauribilidade*. Os direitos humanos são, neste sentido, realizáveis mas inexauríveis e, neste processo de sua afirmação no plano interno e internacional que estou descrevendo, pode-se dizer, evocando a lição de Bobbio, que direitos humanos, democracia e paz são três momentos interligados de uma mesma *vis directiva*. Sem direitos humanos reconhecidos e tutelados não existe democracia. Sem democracia não existem as condições apropriadas para a solução pacífica dos conflitos, pois as práticas democráticas de lidar com conflitos instigam a um internacionalismo de vocação pacífica, em função de sua homologia com a diplomacia concebida como um processo contínuo de diálogo e de negociação.

Na análise dos direitos humanos, os estudiosos da matéria costumam destacar que a ação regional normalmente procura ir além da ação universal levando em conta as afinidades existentes entre os estados e as sociedades que a integram. No continente americano, e a partir de um enfoque latino-americano, creio que, em conclusão, pode-se dizer que nunca foram mais propícias as condições para, numa “visão de futuro”, tornar plenamente efetivo o respeito aos direitos humanos.

Com efeito, as redemocratizações na região, da década de 80, em especial no Cone Sul; a globalização, no campo dos valores, da relação entre democracia e direitos humanos, que teve, com a queda do muro de Berlim e a derrocada do “socialismo real”, ressonância e abrangência, contribuindo para a democratização da “esquerda”; o fim da Guerra Fria, que tornou a postura norte-americana na matéria muito menos condicionada por fatores estratégico-militares e de poder, são dados que indicam a existência de um amplo espaço político para a promoção e a proteção dos direitos humanos. Não é por acaso que, no âmbito da OEA, a partir do

Compromisso de Santiago, de 1991, em prol da democracia e da renovação do sistema interamericano, várias decisões e resoluções têm sido tomadas consagrando a indivisibilidade da relação entre democracia, direitos humanos e paz.

Em síntese, na lógica política da vida mundial e regional, a legitimidade dos Estados e das sociedades, o seu *locus standi* no plano diplomático, a sua credibilidade e seu acesso à cooperação internacional se veem reforçados com a promoção dos direitos humanos e a sua proteção democrática. Por isso, democracia e direitos humanos, no plano interno, passaram a ser um ingrediente relevante de *soft power* no plano internacional. Daí a razão pela qual, para concluir eticamente com Tocqueville, vale a pena ter do futuro a preocupação salutar que faz velar e combater pela preservação e ampliação deste sinal kantiano do progresso da humanidade.



## 38. O GATT, A CLÁUSULA DE NAÇÃO MAIS FAVORECIDA E A AMÉRICA LATINA (1971)<sup>1</sup>

A cláusula de nação mais favorecida começou a ter importância na primeira metade do século XVII. Segundo nos lembra Lord McNair, citando Hornbeck, as suas características começaram a ser fixadas no acordo de 29/1/1642, entre a Grã-Bretanha e Portugal pelo qual os súditos britânicos teriam direito de gozar de todas as imunidades concedidas aos *subjects of any nation whatsoever in league with the Portugals*<sup>2</sup>. Esta fase da cláusula, que poderíamos chamar de tradicional, e sua evolução tinham como objetivo, como nos aponta Pierre Pescatore, a *uniformização e a liberalização do comércio*, isto é, a unificação da economia mundial obtida pela Inglaterra através de acordos bilaterais, pois a cláusula que neles se continha funcionava, nas palavras de Schwarzenberger, como um mecanismo automático de autoadaptação dos tratados para estes fins<sup>3</sup>. De um ponto de vista de história econômica não seria equivocado dizer que a cláusula foi um dos instrumentos jurídicos pelos quais a Inglaterra introduziu o liberalismo econômico

---

1 Publicado na *Revista de Direito Mercantil*, n. 3, ano X, 1971.

2 LORD MCNAIR. *The Law of Treaties*. Oxford: Clarendon Press, 1961, p. 273.

3 PESCATORE, Pierre. *La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilaterales (rapport provisoire)*. Genève: Institut de Droit International, 1968, p. 7-9.

no comércio internacional. Esta introdução do livre-comércio evidentemente favoreceu a Inglaterra, pois as vantagens por ela acumuladas na fase do mercantilismo, somadas à sua hegemonia naval, a partir do último terço do século XVIII, lhe conferiam uma posição relativamente mais eficiente do que a dos demais países no livre jogo da concorrência econômica.

Durante todo o século XIX a hegemonia inglesa permitiu que a cláusula continuasse a cumprir sua função dentro do contexto de acordos bilaterais e é só no século XX, no período compreendido entre as duas guerras mundiais, que se começa a cogitar de sua multilateralização. A Sociedade das Nações ocupou-se do assunto em função dos efeitos econômicos da guerra e da crise de 1929, que tinham criado entraves substanciais ao comércio internacional, não mais superáveis pelo jogo da cláusula a um nível bilateral, dadas a complexidade e a emergente multipolaridade da economia internacional. As tentativas da Sociedade das Nações de multilateralização da cláusula não tiveram condições político-econômicas de vingar, mas serviram de subsídio para a regulamentação do comércio internacional no segundo pós-guerra. Este segundo pós-guerra assinalou a tendência à extensão da institucionalização da vida internacional através de organismos internacionais, pois o fenômeno, que se iniciara com as uniões técnicas do século XIX e se transpusera para o campo social e político, depois da Primeira Guerra Mundial passou a abranger também as relações econômicas internacionais. Este esforço de institucionalização resultou da multilateralização das relações econômicas internacionais e é dentro deste quadro que devemos examinar as sugestões e programas de ação que, afinal, redundaram no GATT<sup>4</sup>.

---

4 PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 10-15.

As origens do GATT estão ligadas ao trabalho da diplomacia americana durante e após a Segunda Guerra Mundial que, seguindo na esteira das concepções do secretário de estado, Cordell Hull, entendia que a eliminação de entraves comerciais entre os países levaria não só a uma maior eficiência econômica e um maior bem-estar internacional, mas, também, asseguraria as condições de uma duradora paz mundial. Neste sentido, pelo comum acordo dos americanos e dos ingleses, e sob os auspícios das Nações Unidas, foi concebida a ideia da criação de um código substantivo de comércio que, sob a égide de uma nova organização a ser criada – a International Trade Organization (ITO), regulamentaria o comércio internacional<sup>5</sup>. As negociações para a criação da ITO foram iniciadas em Londres (1946), continuadas em Nova York e Genebra (1947) e formalizadas em Havana, onde se redigiu, em 1948, a Carta de Havana. O GATT foi um acordo tarifário negociado em Genebra em 1947, antes da Carta de Havana, mas dentro da ideia da ITO, da qual deriva, pois foi entendido como a primeira de uma série de negociações tarifárias que seriam conduzidas sob os auspícios da futura ITO. A Carta de Havana acabou não sendo ratificada pelos Estados Unidos e a ITO não teve, conseqüentemente, condições políticas de vingar na sua inteireza. Deixou, no entanto, um subproduto, o GATT, que, diante do insucesso da ITO, acabou por assumir parte das funções que à ITO seriam atribuídas, transformando-se num documento constitutivo de uma organização internacional. O GATT hoje incorpora a maior parte das sugestões de política comercial negociadas em Havana e incluídas na Carta de Havana. Entretanto, o escopo do GATT é bem menor do que aquilo que tinha sido proposto para a ITO. Basta dizer que capítulos importantes da Carta de Havana, tais como *Emprego*

---

5 ACHESON, Dean. *Present at the Creation*. New York: Norton, 1969, p. 9-11, 132-133; JACKSON, John H. The Puzzle of GATT – Legal Aspects of a Surprising Institution. *Journal of World Trade Law*, v. 1, n. 2, March-April 1967, p. 134-135.

*e Atividade Econômica, Desenvolvimento Econômico e Reconstrução, Práticas de Negócios Restritivas e Acordos Intergovernamentais de Produtos Primários* não foram contemplados pelo GATT<sup>6</sup>. Convém, conseqüentemente, antes de examinar o GATT apurar algumas das razões pelas quais o projeto mais amplo do qual ele deriva não veio a consolidar-se e também salientar algumas das posições dos países latino-americanos durante as negociações da Carta de Havana. Este levantamento nos parece importante porque poderá esclarecer algumas das limitações do GATT e também mostrar a permanência de certos temas que voltarão a reaparecer, sobretudo na década de 1960, no diálogo sobre novas formas de regulamentação do comércio internacional.

A ITO e a Carta de Havana não tiveram condições de institucionalizar-se, conforme já foi lembrado. Kenneth W. Dam aponta como razão deste insucesso: a) a força de objetivos e interesses contrários ao livre-comércio, como, por exemplo, os da Inglaterra na manutenção do sistema de preferências do Commonwealth e os do próprio Estados Unidos no que diz respeito à sua produção agrícola; b) o fato do sistema financeiro internacional, regulamentado pelo Fundo Monetário Internacional, não ter estado preparado, no pós-guerra, para ajustar o livre-comércio e, finalmente, porque c) diante desta realidade o parâmetro institucional da ITO deveria ter sido concebido de maneira diferente, a saber, como um mecanismo para encontrar soluções e não como um órgão para aplicar um código substantivo sobre o qual não havia acordo<sup>7</sup>. Entretanto, além destes problemas que levaram ao insucesso a ITO, cabe lembrar que a não institucionalização da Carta de Havana implicou também

---

6 General Agreement on Tariffs and Trade, GATT – what it is, what it does, how, it works. Genève, 1966; DAM, Kenneth W. *The GATT – Law and International Economic Organization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1970, p. 10-15.

7 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 10-15.

na falta de regulamentação de uma série de assuntos que foram negociados pelos países subdesenvolvidos, em geral, e pelos latino-americanos, em particular, de 1946 a 1948 em Londres, Nova York, Genebra e Havana. O descaso regulamentar incidente sobre estes assuntos acabou sendo danoso para a América Latina e um rápido elenco destes assuntos mostra como reapareceram aguçados nas discussões posteriores sobre o comércio internacional, quando novas condições de permissibilidade política do sistema internacional possibilitaram que eles encontrassem um novo foro, no próprio GATT, depois no relatório Haberler de 1958 e, na década de 1960, na UNCTAD. Assim, por exemplo, no comitê preparatório da ONU, Chile, Cuba, Brasil e Índia insistiram na inclusão, no capítulo sobre cartéis, de uma regulamentação de serviços, a saber: navegação, bancos e financiamento, seguros, transportes e comunicações. Este esforço diplomático encontrou resistências e o argumento foi no sentido de que esta regulamentação caberia na jurisdição de outras organizações internacionais. Afinal, chegou-se a um compromisso, que foi o art. 53 da Carta de Havana, pelo qual se reconhecia que estes serviços constituem elementos substanciais do comércio internacional e que práticas restritivas de negócios por parte de empresas que se dedicam a estas atividades teriam efeitos similares àqueles que as partes contratantes teriam obrigação de evitar, segundo a Carta<sup>8</sup>. Durante as negociações que levaram à Carta de Havana, o Brasil e a Índia pleitearam que restrições quantitativas deveriam ser admitidas não apenas em situações de dificuldades de balanço de pagamentos, mas também deveria existir o direito, na regulamentação das restrições quantitativas, de discriminar produtos quanto à sua essencialidade para o desenvolvimento. Este ponto de vista foi aceito na minuta

---

8 BROWN JR, William Adams. *The United States and The Restoration of World Trade*. Washington: Brookings, 1950, p. 130, 131 e 151.

de Genebra e não foi modificado em Havana<sup>9</sup>. Na mesma linha, Chile, Colômbia e Índia, sob a liderança da Austrália, insistiram em Londres em que se deveria incluir na futura Carta o direito dos países subdesenvolvidos de usarem todas as formas de proteção para promover o seu desenvolvimento, vale dizer, liberdade para utilizar não só restrições quantitativas como inclusive elevar tarifas. O argumento era no sentido de que as mesmas regras de política comercial não poderiam ser aplicadas a países em diferentes estágios de desenvolvimento. Houve resistência a este ponto de vista por parte dos Estados Unidos e do Canadá, que entendiam que em outros artigos da futura Carta existiriam salvaguardas para os países subdesenvolvidos<sup>10</sup>.

Em Londres, Genebra e Havana, o Chile pressionou por uma exceção à cláusula de nação mais favorecida para autorizar os países latino-americanos a conferirem vantagens aos seus vizinhos, o que acabou por levar na Carta de Havana a um compromisso em torno de áreas de livre-comércio<sup>11</sup>. Durante as negociações, Chile, Brasil e Índia também procuraram estabelecer novos direitos internacionais quanto a empréstimos e outros meios que facilitassem o desenvolvimento econômico. Por outro lado, os Estados Unidos e outros países industrializados enfatizavam dentro deste contexto a necessidade de garantias no que diz respeito à desapropriação. O compromisso a que se chegou foi o art. 12 da Carta de Havana, que incorporou as duas perspectivas<sup>12</sup>. Para não alongar inutilmente este levantamento de posições, poderíamos concluir dizendo que, durante as negociações para a concretização da ITO, os Estados Unidos, apoiados por Canadá,

---

9 Idem, op. cit., p. 82.

10 Idem, op. cit., p. 98 e 99, 153 e 154.

11 Idem, op. cit., p. 72, 155 e 156.

12 Idem, op. cit., p. 99, 100, 410 e 411.

Grã-Bretanha e outros países industrializados advogaram, com algumas exceções setoriais, por exemplo, a agricultura, uma política de livre-comércio internacional. Os países subdesenvolvidos, por outro lado, desejavam normas especiais que lhes assegurassem novas possibilidades de promover o desenvolvimento econômico e a industrialização. O compromisso foi obtido na Carta de Havana, onde se conciliou o livre-comércio com estas normas, entre as quais se incluíam, conforme se verifica pela leitura dos arts. 8 a 12, 14 e 15, medidas para a concessão de fundos e outras facilidades para o desenvolvimento econômico, provisões sobre investimentos internacionais e acordos de preferências entre países subdesenvolvidos<sup>13</sup>. A não aprovação da Carta de Havana, conseqüentemente, implicou na dessuetude desta regulamentação e os interesses dos países subdesenvolvidos foram, por assim dizer, provisoriamente postos fora do discurso jurídico, pois, não havia, naquela ocasião, outro foro onde eles pudessem ser levantados e o GATT, como sucessor da ITO, incorporou parcela muito pequena destas preocupações. Kenneth Dam lembra que sobrou apenas certa tolerância por parte do GATT quanto a acordos sobre produtos primários e o art. 18. Este admite maior elasticidade por parte dos países subdesenvolvidos na imposição de restrições quantitativas, tendo em vista a proteção das *infant industries* e problemas de balanço de pagamentos, cabendo, no entanto, lembrar que as exigências impostas pelo GATT na aplicação do art. 18 fizeram com que ele, na prática, fosse pouco invocado<sup>14</sup>. Destarte, convém arrematar este item apontando aquilo que o GATT não é e salientando algumas áreas do direito internacional econômico que não são por ele abrangidas. Em primeiro lugar, o GATT, em que pese alguma coordenação institucional com o FMI,

---

13 Idem, op. cit., p. 408 a 412, 496 a 504.

14 DAM, Kenneth W, op. cit., p. 225 a 228.

não tem jurisdição sobre problemas monetários, que são parte integrante dos dilemas do comércio internacional. Em segundo lugar, o GATT não tem jurisdição no comércio de *invisibles* como fretes, navegação, seguros etc., pontos cuja importância no comércio internacional foi salientada na negociação da Carta pelo Chile, Cuba, Brasil e Índia, conforme visto acima, e que hoje constituem objeto de preocupação de um dos comitês da UNCTAD. Em terceiro lugar, o GATT, ao contrário da projetada ITO, não alcança os acordos sobre produtos primários, como o café, açúcar e trigo, mesmo porque estes acordos pressupõem um dirigismo econômico incompatível com o livre-comércio inerente à cláusula de nação mais favorecida no GATT. Finalmente, o GATT regulamenta muito insatisfatoriamente as relações comerciais entre economias centralmente planejadas e economias de mercado. Isto é explicável historicamente, uma vez que a URSS não se interessou pela ITO, mas constitui hoje um problema porque o GATT não fornece o quadro ideal para a reintegração do comércio Leste-Oeste, apesar de nele participarem atualmente Tchecoslováquia, Iugoslávia e Polônia e também, na qualidade de observadores, Hungria e Romênia. Em função destas limitações, cabe concluir que o GATT é uma organização internacional cuja vocação universal é, em parte, cerceada pelo escopo de sua jurisdição<sup>15</sup>. Isto se refletiu e se reflete na sua composição. As partes contratantes originárias foram: Austrália, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Ceilão, Chile, Cuba, Tchecoslováquia, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul, Síria, África do Sul, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Vale dizer da América Latina apenas Brasil, Chile e Cuba, em contraste com a Conferência de Havana, da qual também participaram Argentina, Colômbia, Costa

---

15 DAM, Kenneth W, op. cit., p. 8, 244 a 247, 316 a 332, 383.e 384; PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 77, 78, 80 a 83; Th. Flory, D. Carreau e J. de La Rochère, *Notes de Droit International Économique, Annuaire Français de Droit International, XIV*, 1968, p. 556 a 560.



Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela<sup>16</sup>. Em junho de 1970 o GATT contava com 77 partes contratantes, nelas incluídas, além das partes contratantes originárias, Argentina, República Dominicana, Haiti, Nicarágua, Peru, Uruguai e, também, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad-Tobago<sup>17</sup>.

Examinados o alcance dos objetos do GATT e suas limitações, o quadro de sua origem e de sua composição, vejamos agora a sua estrutura. O texto do Acordo se divide em quatro partes. A primeira parte contém dois artigos que regulam basicamente o funcionamento multilateral da cláusula de nação mais favorecida e as provisões sobre concessão de tarifas: os *bindings* e *schedules*. A segunda parte – arts. 3º a 23 – constitui o código substantivo de bom comportamento comercial do GATT. A parte terceira – arts. 24 a 35 – contém regulamentação sobre procedimento a respeito do funcionamento do Acordo e algumas provisões de caráter substantivo como o art. 24, que também trata de uniões aduaneiras e áreas de livre-comércio. Finalmente, a quarta parte, que foi adicionada em 1965, contém os arts. 36 a 38 e cuida de comércio e desenvolvimento, tendo em vista as reivindicações dos países subdesenvolvidos<sup>18</sup>.

Esta divisão resultou, como aponta Dam, de conveniências legais. De fato, o início da vigência do Acordo foi estabelecido por um protocolo de aplicação provisória para evitar delongas no funcionamento do GATT, tendo em vista as dificuldades políticas que resultariam da harmonização do direito interno das partes contratantes com as normas estabelecidas pelo Acordo. Ora, posto

---

16 BROWN JR, William Adams, op. cit., p. 135 e 136.

17 Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce, GATT, Activités en 1969 et 1970, Genève, juin 1970, p. 50.

18 DAM, Kenneth W, op. cit., p. 335 a 350.

que o protocolo de aplicação provisória continua em vigor, não havia, como não há atualmente, dificuldades operacionais maiores para a aplicação das Partes I e III. Entretanto, a Parte II – o código de bom comportamento comercial – nos termos do protocolo – seria aplicada apenas *to the fullest extent not inconsistent with existing legislation*. Isto equivale a dizer que a legislação interna, existente em 30/10/1947, incompatível com a Parte II do Acordo, não seria ilegal, e como posteriormente as partes contratantes entenderam que os que aderissem ao GATT poderiam aceder com o mesmo tipo de reserva, nos termos do protocolo de sua acessão, o resultado final tem sido uma diluição do impacto da Parte II<sup>19</sup>. Esta diluição tem perturbado a liberação dos entraves ao comércio e, sob certos aspectos, como se verá, tem perturbado os efeitos da cláusula de nação mais favorecida, cuja dinâmica está logicamente vinculada a dispositivos da Parte II e cujo efetivo funcionamento constitui um dos objetivos centrais deste trabalho.

A definição da cláusula se encontra no art. 1º, § do Acordo:

*With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of article III [que tratam, respectivamente, do princípio de tratamento nacional para produtos importados em*

---

19 Todas as citações do texto do Acordo, neste artigo, são feitas a partir de: *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, v. IV, text of the General Agreement 1969, Genève, 1969. Cf. *Protocol of Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade*, 1 (a) e (b); DAM, Kenneth W., op. cit., p. 341-344; JACKSON, John H. The Puzzle of GATT, Legal Aspects of a Surprising Institution. *Journal of World Trade Law*, v. 1, n. 2, p. 137-140.

*matéria de tributos internos e em matéria de normas internas sobre vendas, compras, transporte, distribuição e uso]; any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties. (grifo nosso)*

O art. 1º contém a cláusula no sentido mais amplo e a ele se adiciona o art. 2º onde a cláusula se coloca inerentemente dentro da mecânica de concessão de tarifas. Ambos se inserem no sistema do GATT, que foi arquitetado a partir do pressuposto que só tarifas deveriam ser admissíveis como instrumentos para restrição do comércio internacional. Todas as barreiras não tarifárias deveriam ser eliminadas pela adoção do sistema – o código substantivo de bom comportamento comercial – e as tarifas por sua vez seriam reduzidas gradualmente, mediante negociações. A escolha da tarifa, como conceito organizador, resultou em parte da tradição e em parte do fato de que a tarifa é mais mensurável e palpável e, conseqüentemente, mais negociável do que barreiras não tarifárias<sup>20</sup>. Dentro deste contexto a cláusula de nação mais favorecida desempenha um papel decisivo, pois a dinâmica de funcionamento do sistema do GATT se estriba, como aponta Pescatore, em 3 etapas sucessivas e integradas: a) eliminação ou redução dos entraves às trocas comerciais mediante negociação; b) extensão às partes contratantes destes benefícios pelo funcionamento multilateral da cláusula; e c) estabilização dos

---

20 DAM, Kenneth W, op. cit., p. 25-55.

resultados pelos *bindings* das tarifas que se incorporam ao acordo em forma de *schedules*<sup>21</sup>.

A função multilateral positiva da cláusula, na extensão automática e incondicional das reduções tarifárias negociadas no GATT, está interligada com outros princípios dentro da sistemática do acordo. Aqui cabe agora mencionar o *princípio da não discriminação*, o *princípio do tratamento nacional* e o *princípio da reciprocidade*. O *princípio da não discriminação* desempenha uma função negativa, como corolário lógico da função multilateral positiva da cláusula, a saber: impedir que um país obtenha isoladamente, em vez de multilateralmente, tratamento mais favorável<sup>22</sup>. O princípio da não discriminação está descrito, entre outros lugares, no preâmbulo: *the elimination of discriminatory treatment in international commerce*, e na Parte II, no art. 13, cujo § 1.º assevera: *No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party or on the importation of any, product of the territory of any other contracting party or on the exportation of any product destined for the territory of any other contracting party, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation on the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted* (grifo nosso).

O outro princípio importante, dentro do sistema do GATT, para o adequado funcionamento da cláusula, é o princípio do tratamento nacional, que visa equiparar nacionais e estrangeiros, sobretudo no campo dos efeitos da tributação interna sobre o comércio internacional<sup>23</sup> e que o Acordo regula, na Parte II, art. 3º § 1º, da seguinte maneira:

---

21 PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 48; DAM, Kenneth W., op. cit., p. 30-32.

22 Idem, op. cit., p. 20-22.

23 Idem, op. cit., p. 22-26.

*The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production. (grifo nosso)*

Inerente a isto tudo está o princípio da reciprocidade que se contém no preâmbulo do Acordo quando se assevera que as partes contratantes estão *entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements*. Esta presunção explica porque a cláusula no Acordo é incondicional e introduz uma noção de equilíbrio material que se contrapõe ao princípio puramente formal de igualdade<sup>24</sup>. É difícil a mensuração da reciprocidade que não está definida no Acordo. O método adotado pelo GATT tem sido de *trade coverage* que se refere ao volume anual de importação dos produtos enquadrados na classificação tarifária em relação ao qual se discute uma concessão<sup>25</sup>. O método é insatisfatório porque não afere o impacto protecionista diferencial de níveis desiguais de redução tarifária; convém salientar que, além de insatisfatório, foi na crítica à presunção de reciprocidade que se fundamentaram as objeções dos países subdesenvolvidos ao funcionamento real da cláusula no sistema do GATT<sup>26</sup>, razão pela qual será sobre alguns aspectos institucionais, que explicam estas objeções, que vamos agora encaminhar a nossa análise.

---

24 Idem, op. cit., p. 23-32.

25 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 58-61.

26 PREBISCH, Raúl. *Towards a New Trade Policy for Development*. E/Conf. 46/3, 1964, p. 27 e passim.; Cf. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Acta Final e Informe, v. I, E/CONF. 46/141, v. 1, 1964, Octavo Principio General.

As negociações para a redução de Tarifas no GATT, sobretudo antes da Rodada Kennedy, constituíam, basicamente, uma rede de discussões bilaterais fundamentadas nos procedimentos estabelecidos pelas regras do Acordo. O GATT, através das conferências tarifárias, fornecia uma ocasião para multiplicar as discussões bilaterais e a *simultaneidade das negociações*, decorrente destas oportunidades, funcionava pelo jogo da cláusula como um fator de multilateralização das relações comerciais internacionais. As negociações normalmente se faziam produto por produto e a organização dos grupos bilaterais resultava do princípio do “principal fornecedor”, entendido como o país de maior volume de exportação do produto. O princípio do “principal fornecedor” *polarizava as negociações* em função das grandes correntes do comércio internacional, atendendo e registrando, conseqüentemente, numa unidade de local, a multipolaridade da economia internacional e permitia, concomitantemente, um equilíbrio de concessões com base na reciprocidade. Um importante subproduto da “simultaneidade e polarização era representado pela informação mútua sobre o andamento das ofertas de concessões, o que dava oportunidade a cada país de fixar a sua estratégia em função do conjunto das negociações, intensificando multilateralmente as possibilidades de redução de níveis tarifários”<sup>27</sup>. Entretanto, nestas negociações eram consideráveis as dificuldades dos países subdesenvolvidos em geral, e da América Latina em particular. De fato, em função do escopo do GATT e das áreas do direito internacional por ele regulamentadas, resultava que estes países se situavam na periferia das discussões por não serem o “principal fornecedor” de nenhum dos produtos cujas reduções tarifárias eram negociadas naquele organismo. Em outras palavras, os países subdesenvolvidos não tinham de fato *locus standi* nas negociações

---

27 PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 51-55; DAM, Kenneth W., op. cit., p. 61-64.

que se concentravam nas mãos das grandes potências econômicas como os Estados Unidos, os países do atual Mercado Comum Europeu, a Grã-Bretanha e o Japão. Em decorrência desta situação, os interesses dos países subdesenvolvidos ficavam relegados a segundo plano. Basta dizer que no Dillon-Round (1960-1962) das 4.400 concessões tarifárias acertadas, apenas 160 diziam respeito a itens considerados relevantes para as exportações dos países subdesenvolvidos. Além do mais, o obstáculo real de negociar uma redução do nível absoluto de tarifas, por ausência de possibilidade de oferecer concessões substanciais no quadro do comércio internacional, também se traduzia na manutenção, e durante certo tempo no desconhecimento de outras modalidades de discriminação, em relação aos produtos dos países subdesenvolvidos. Estas discriminações resultavam, em parte, da não aplicação do código de bom comportamento comercial (Parte II) do Acordo e encobriam um nível ainda mais alto da tarifa efetiva. Os próprios estudos do GATT, pelo seu comitê III, criado após o relatório Haberler, que levantou em 1958 alguns destes problemas, mostram que na década de 1900 os produtos dos países subdesenvolvidos enfrentavam *inter alia*: a) *discriminação quanto à origem*, por causa dos arranjos entre o Mercado Comum Europeu e os seus associados africanos; b) *discriminação quanto ao grau de processamento industrial dos produtos*, uma vez que as tarifas incidentes sobre matérias-primas exportadas pelos países subdesenvolvidos eram, substancialmente, menores que as tarifas sobre estas mesmas matérias-primas com algum grau de processamento industrial, situação que tende a manter os países subdesenvolvidos na sua posição tradicional de fornecedores de produtos primários; c) *discriminação quanto a restrições quantitativas* que dificultavam as exportações de óleos e sementes vegetais, algodão, tabaco, madeiras tropicais, manufaturas de juta e algodão e máquinas de costurar; d) *discriminação quanto ao nível*

*das alíquotas dos tributos internos dos países desenvolvidos incidentes sobre produtos tropicais como chá, café e cacau; e e) discriminação em função de práticas restritivas de órgãos governamentais de países desenvolvidos encarregados de certos monopólios e/ou atividades de importação e comercialização como, por exemplo, fumo*<sup>28</sup>.

As dificuldades de acesso às negociações dos países subdesenvolvidos não melhoraram substancialmente na Rodada Kennedy (1964-1967), que foi uma experiência mais profunda de redução multilateral dos entraves ao comércio internacional. A Rodada Kennedy trouxe a adoção do método das *reduções lineares*, isto é, a negociação da aplicação de uma porcentagem uniforme de redução de todas as tarifas. Naturalmente, uma primeira redução multilateral automática do nível tarifário comportou exceções e os itens excluídos da área de aplicação do método foram negociados à maneira tradicional, vale dizer bilateralmente, produto por produto. Além destas exceções, de produtos individuais, o setor agropecuário, como um todo, foi excluído das negociações lineares. Cereais, carnes, leite e seus derivados foram objeto de discussões tendentes ao estabelecimento de acordos de produtos primários. Os demais produtos foram negociados através de ofertas de concessões específicas, na forma convencional. Esta exclusão do setor agropecuário implicou também na criação de uma categoria especial de países, excluídos do quadro de referências das reduções lineares em virtude da importância para estes países das exportações agrícolas. Nesta categoria foram enquadrados países bastante díspares entre si, como Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul. Além deles, foram também excluídos das reduções

---

28 General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents, Sixth Supplement, Genève, 1958, Trends in International Trade (decision of 29/11/1957), p. 18; General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents, Seventh Supplement, Genève, 1959, Program of Action Directed Towards an Expansion of International Trade (Decision of 17/11/1958), p. 27 a 29; PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 54; DAM, Kenneth W, op. cit., p. 228-233; Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce, GATT – Activités en 1969 et 1970, cit., p. 25 a 36.



lineares os países subdesenvolvidos, com fundamento no art. 36, § 8º, da Parte IV do Acordo. Esta exclusão, evidentemente, não prejudicou os subdesenvolvidos, muito pelo contrário, inclusive porque se facultou a eles submeter as ofertas de concessão depois da fixação das exceções, isto é, dos produtos excluídos das reduções lineares. Entretanto, a posição do Terceiro Mundo não melhorou, pois as negociações se polarizaram em torno das grandes correntes do comércio internacional, que eram as cobertas pelos países de reduções lineares. Uma ideia do processo de concentração das negociações e da marginalidade dos países subdesenvolvidos nos é dada pelo fato que apenas 16 países, neles incluídos individualmente os membros do Mercado Comum Europeu, participaram da Rodada Kennedy como países de reduções lineares, enquanto 36 se enquadraram na categoria de não lineares<sup>29</sup>.

A Rodada Kennedy foi, sem dúvida, um esforço bem-sucedido de liberalização das grandes correntes do comércio internacional e representou uma experiência multilateral mais sofisticada do que a anteriormente praticada no GATT. É bem provável que outra Rodada Kennedy não seja possível, a curto prazo, e que eventualmente a próxima experiência venha a ser, como aponta Dam, lembrando sugestão de Wyndham White, uma tentativa menos ambiciosa de liberalização linear do comércio de um ou alguns setores industriais específicos<sup>30</sup>. Entretanto, seja como for, a verdade é que nem no sistema tradicional do GATT nem no sistema da redução linear se vislumbra alguma possibilidade de melhorar a posição nas negociações dos países subdesenvolvidos. Diante dessa situação, cabe indagar em primeiro lugar se a Parte IV do GATT, que foi adicionada em 1965 e entrou em vigor em 1966, precisamente com o objetivo de atender estas

---

29 PESCATORE, Pierre, op. cit., p. 55-56; DAM, Kenneth W., op. cit., p. 68-77; KOCK, Karin. *International Trade Policy and The GATT 1947-1967*. Stockholm: Almqvist e Wiksell, 1969, p. 295 e 296.

30 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 77 e 78; KOCK, Karin, op. cit., p. 278-279.

dificuldades, está contrabalançando a falta de *locus standi* dos países subdesenvolvidos.

1. As origens da Parte IV estão ligadas aos já mencionados estudos da década de 1950 do próprio GATT, sobre o comércio entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Não seria exagero, no entanto, dizer que foi a possível competição institucional com a UNCTAD que levou o GATT a formalizar a sua preocupação com o assunto na Parte IV<sup>31</sup>.

A Parte IV contém três artigos:

- a) O art. 36 cuida dos princípios e objetivos que devem reger o comércio entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e consagra no seu § 8º a necessidade de pôr à margem neste comércio o princípio de reciprocidade do GATT, tal como entendido tradicionalmente. Diz o § 8.º *The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties.*

A nota interpretativa deste parágrafo, no entanto, adiciona:

*It is understood that the phrase 'do not expect reciprocity' means, in accordance with the objectives set forth in this Article, that the less-developed contracting parties should not be expected, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development financial and trade needs, taking into consideration past trade developments.*

---

31 Cf. JACKSON, John H. *The Puzzle of GATT*, op. cit., p. 156; DAM, Kenneth W., op. cit., p. 376-385; FLORY, Thiébaud. *Le GATT - Droit International et Commerce Mondial*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1968, p. 270 a 274; LOBO, Oswaldo Castro. O Brasil na presente conjuntura do Comércio Internacional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 32, jul. 1971, p. 72.

Não há negar que esta nota interpretativa dilui o impacto do § 8º pois o “levar em consideração tendências anteriores de comércio” comporta interpretações que serão sempre submetidas ao GATT, que desta maneira continua a reter o controle da aplicação ou não do princípio de reciprocidade na sua feição tradicional. Em outras palavras, o § 8º, apesar de útil – serviu como base legal, conforme foi visto, para excluir os países subdesenvolvidos das reduções lineares na Rodada Kennedy – não alterou as regras do jogo; apenas criou um novo, e neste sentido importante, fundamento para justificar exceções a estas regras.

- b) O art. 37 da Parte IV trata dos *commitments* dos países desenvolvidos para melhorar a situação dos países subdesenvolvidos no que diz respeito ao comércio internacional. Neles se inclui o princípio do *stand-still* pelo qual os países desenvolvidos assumem o compromisso de não criar novos obstáculos ao comércio dos países subdesenvolvidos. Estes compromissos, no entanto, vêm acompanhados da seguinte ressalva: *to the fullest extent possible – that is, except when compelling reasons, which may include legal reasons make it impossible* (art. 37, 1).
- c) Finalmente, o art. 38 diz respeito a possíveis ações em comum visando fazer prosperar os objetivos mencionados no art. 36.

Os resultados da Parte IV, na perspectiva dos países subdesenvolvidos, podem ser aferidos pelo ponto de vista expresso por seus representantes, no relatório do Comitê de Comércio e Desenvolvimento de 25/2/1970:

*During the discussions, members of the Committee from developing countries expressed the view that sufficient efforts had not been made by developed countries to implement Part IV and that they had interpreted article*

37, 1, in a manner not always consistent with the objectives of Part IV<sup>32</sup>.

A conclusão a que se pode chegar, portanto, é que, até agora, a Parte IV não remediou a falta de *locus standi* dos países subdesenvolvidos, pois as normas nela contidas constituem reconhecimento de aspirações, sem a contrapartida de obrigações, estando toda a mecânica de sua implementação sujeita a negociações. Evidentemente, o reconhecimento formal das aspirações pode vir a trazer, no futuro, algumas modificações das normas do GATT. Sintoma desta eventual tendência é o acordo *tripartite* de 1967 e o seu protocolo de 1969, entre a República Árabe Unida, a Iugoslávia e a Índia, de cujos benefícios foram excluídos, com fundamento na Parte IV, os países desenvolvidos. Sem dúvida, este acordo, aprovado pelo GATT, significa uma exceção à cláusula de nação mais favorecida do art. 1º, mas o secretariado do GATT, conforme aponta Gross-Espiell, tem-se recusado a aceitar a hipótese de uma interpretação contextual, ligando o art. 1º à Parte IV, de tal maneira que se declarasse em nota interpretativa que os países subdesenvolvidos não estão obrigados pela cláusula na sua sistemática habitual<sup>33</sup>. Isto é, nem as concessões entre países subdesenvolvidos se estendem aos países desenvolvidos (caso do acordo *tripartite*) nem os países desenvolvidos estão obrigados a estender aos demais países desenvolvidos concessões preferenciais que proporcionem aos países subdesenvolvidos (caso da Austrália, que será examinado no item 9). Cabe também dizer que os relatórios sobre o acordo *tripartite* elidiram o assunto<sup>34</sup>,

---

32 General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents, Seventeenth Supplement, Genève, 1970, p. 127.

33 GROSS-ESPIELL, Hector. The Most-Favoured-Nation Clause – its present significance in GATT. *Journal of World Trade Law*, v. 5, n. 1, jan./feb. 1971, p. 42 a 44; Cf. também FLORY, Thiébaud. *Le GATT*, op. cit., p. 187-188.

34 General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents, Sixteenth Supplement, Genève, 1969. Cf. report of the Working Party adopted on 14/11/1968, p. 83-88;

em consonância, aliás, com as tendências da jurisprudência do GATT, que Hudek qualifica apropriadamente de jurisprudência diplomática, onde a nota típica é a flexibilidade de um sistema aberto a negociações, onde as decisões são etapas de discussões e não adjudicações<sup>35</sup>. Isto nos leva, conseqüentemente, ao exame do mecanismo de solução de controvérsias do GATT, onde impera este tipo de jurisprudência, para verificar se nele se contêm maneiras de ajustar satisfatoriamente as dificuldades dos países subdesenvolvidos, decorrentes tanto da falta de *locus standi* quanto do caráter pouco vinculativo da Parte IV.

2. A primeira observação que cabe fazer sobre o mecanismo de soluções de controvérsias do GATT é que a instituição procura sempre desempenhar um papel informal, visando evitar controvérsias formais e tentando catalisar soluções no âmbito das próprias partes contratantes, bilateral ou multilateralmente consideradas<sup>36</sup>. Em parte, esta tendência resulta do fato que o GATT, nos termos do princípio de reciprocidade contido no seu preâmbulo, almeja enquadrar-se, dentro da estrutura daquilo que Friedmann qualifica de Direito Internacional de Cooperação, onde os vínculos entre as partes resultam de valores e interesses em comum. Daí, mesmo quando os problemas se formalizam, os esforços de conciliação da organização, que se evidenciam através dos procedimentos de consulta do art. 22 e da própria mecânica do art. 23, ao estabelecer as normas fundamentais do GATT

---

General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents, Seventeenth Supplement, op. cit., Cf. report, of the Working Party adopted by the Council on 13/2/1970, p. 138-144.

35 HUDEK, Robert E. El Sistema del GATT: jurisprudencia diplomática. *Derecho de Integración*, n. 8, abr. 1971, p. 65-66.

36 DAM, Kenneth W, op. cit, p. 356.

sobre soluções de controvérsias. O art. 23 engloba tanto disputas sobre atividades ilegais, dentro do quadro do GATT, quanto disputas sobre atividades que não são propriamente ilegais mas que podem afetar o seu funcionamento, conforme se verifica pela leitura do seu art. 1º:

*1. If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of:*

- a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or*
- b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provision of this Agreement, or*
- c) the existence of any other situation.*

*The contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it.*

O sistema visa, portanto, pela catalogação das disputas possíveis, mais do que qualquer coisa, manter um equilíbrio de vantagens e desvantagens entre as partes contratantes, buscando conciliá-las, seja pela eliminação da medida ilegal, seja por ajustes compensatórios. A origem deste sistema se encontra, como aponta Hudek, nos acordos comerciais bilaterais dos EUA posteriores a 1935, que continham uma cláusula de *nullification and impairment*.

Esta cláusula permitia a denúncia do acordo não só quando houvesse violação de obrigações legais expressas, como também quando ocorresse a ruptura de uma reciprocidade mais ampla, inerente ao equilíbrio de oportunidades comerciais, cuja complexidade multifária impedia uma enumeração precisa. Este sistema inspirou muitas das negociações que redundaram na Carta de Havana, e visou, sobretudo, impedir uma perspectiva estritamente jurídica para e na solução de controvérsias. A ideia era aplicar um “direito” dentro de um espectro de preocupações substantivas, não necessariamente limitado à distinção entre o “legal” e o “não legal”, através de procedimentos de negociações diplomáticas. O GATT, de maneira ainda mais nítida, acolheu o sistema proposto para a ITO. A fluidez deste sistema, sem dúvida nenhuma, conferiu ao GATT uma grande flexibilidade que é responsável, em parte, pela continuidade e desenvolvimento da instituição<sup>37</sup>. Entretanto, esta fluidez, que implica na negociação diplomática, não favorece, substancialmente, os países subdesenvolvidos precisamente pelo fato de não terem suficiente *locus standi* na organização. De fato, numa disputa qualquer no GATT, se não se puder negociar a eliminação de uma medida que implique em *nullification and impairment* ou então se obter, em contrapartida, a concessão de ajustes compensatórios, a sanção máxima cominada pelo GATT é a retaliação, isto é, nos termos do art. 23, § 2º: *If the contracting parties consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances.*

A retaliação, portanto, implica, para usar a terminologia de Friedmann, na *sanção de não participação*, que é a sanção

---

37 HUDEK, Robert E. El Sistema del GATT: jurisprudencia diplomática, in loc. cit, p. 34 a 66.

típica do Direito Internacional de Cooperação. Entretanto, o que cabe observar é que esta sanção só é efetiva em função do grau de dependência da parte contratante em relação à dinâmica da organização. Ora, conforme foi visto acima, quando se discutiu a mecânica de negociação, só aqueles que têm *locus standi* no GATT é que realmente podem aplicá-la ou ameaçar de aplicá-la para obter tuna solução de conciliação. Os países subdesenvolvidos, porque não consomem quantidades suficientes de produtos dos desenvolvidos, não podem *retaliar* efetivamente políticas restritivas destes últimos, uma vez que não lhes ameaçam a participação na dinâmica do GATT<sup>38</sup>. Em conclusão, portanto, o que se pode dizer é que o sistema de solução de controvérsias do GATT, que deriva logicamente do seu mecanismo de negociações, só é eficaz para as partes contratantes que são principais fornecedoras e principais consumidoras dos principais produtos transacionados internacionalmente.

Esta situação levou o Uruguai, que, no início da década de 1960, acionou sem resultado o mecanismo de solução de controvérsias do GATT para superar, nos países desenvolvidos, as dificuldades do acesso de suas exportações<sup>39</sup>, a aliar-se ao Brasil, com o objetivo de dar aos procedimentos do art. 23 um novo alcance. A proposta Uruguai-Brasil sugeria, em primeiro lugar, compensações financeiras quando não fosse possível eliminar de outra maneira violações por parte dos países desenvolvidos de dispositivos do Acordo que afetassem as exportações dos subdesenvolvidos. Os termos da proposta, que é de 1966, são os seguintes:

---

38 FRIEDMANN, Wolfgang. *The Changing Structure of International Law*. New York: Columbia University Press, 1964, p. 62-67, 88-95; DAM, Kenneth W., op. cit., p. 351 a 368.

39 Cf. *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, Eleventh Supplement, Genève, 1963, Cf. Uruguayan Recourse, to Article 23, report adopted on 16/11/1962, p. 95-148.



*In the event that the measures complained of have been applied by a developed contracting party and it is established that they are adversely affecting the trade and economic prospects of the less-developed contracting party or parties concerned the panel may recommend, where it is not possible to eliminate the measures complained of or to obtain an adequate commercial remedy, that the damage caused should be compensated by means of an indemnity of a financial character on mutually acceptable terms<sup>40</sup>.*

A proposta não foi aceita e os argumentos apresentados baseavam-se nas dificuldades de avaliar o montante da compensação financeira e, sobretudo, no fato de que a sanção de indenização, resultante do princípio de perdas e danos, introduziria um conceito novo inteiramente em desacordo com o sistema tradicional do GATT. Vale dizer, nas palavras de Dam, que o sistema de indenização haveria de requerer uma revolução nas atitudes em face das funções do GATT, revolução inaceitável para a maioria das partes contratantes que prefere atender ao seu interesse nacional em matéria comercial, sem muito desvelo em relação aos efeitos decorrentes de sua política no que diz respeito às demais partes contratantes<sup>41</sup>. Outro aspecto substantivo da proposta uruguaio-brasileira, igualmente rejeitado, dizia respeito à possibilidade de retaliação imediata, por parte dos países subdesenvolvidos, como medida preventiva enquanto estivesse pendente de solução uma controvérsia no contexto do GATT. A proposta também continha sugestões menores de ordem processual. Apenas estas foram adotadas em 1966. Elas permitem os bons ofícios do diretor-geral

---

40 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 368; *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, Fourteenth Supplement, Genève, 1966, Cf. Committee on Trade and Development, report adopted on 5/4/1966, p. 139-140.

41 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 371.

do GATT e estabelecem prazos para que os vários órgãos do GATT considerem os pedidos de autorização para retaliar<sup>42</sup>. A conclusão, portanto; a que se pode chegar, é que o mecanismo de soluções de controvérsias do GATT não pode remediar os prejuízos decorrentes da falta de *locus standi* nas negociações e as tentativas de modificá-lo para atender à reivindicação dos países subdesenvolvidos não têm encontrado receptividade.

3. Antes de encerrar estas observações, cabe ainda fazer uma referência ao mecanismo do *waiver*, regulado pelo art. 25, 5, do Acordo, da seguinte maneira:

*In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the contracting parties may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; Provided that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties...*

O *waiver*, diz Dam, se assemelha a uma ação declaratória, porque clarifica relações jurídicas, mas também se aproxima de uma legislação especial, porque muda as regras do jogo a favor de parte contratante que recebe um *waiver*.

Sem dúvida, o *waiver*, por causa destas suas características, é uma forma pela qual o GATT evita disputas e controvérsias<sup>43</sup>. Entretanto, o que importa, no momento, observar é que o GATT, através do *waiver*, retém o controle da normatividade constitucional do comércio internacional. Vale dizer, a regra é o sistema da cláusula; tudo o mais é uma derrogação que o GATT pode ou não vir

---

42 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 372-373; *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, Fourteenth Supplement, op. cit., Procedures under article 23 decision of 5/4/1966, p. 18-20.

43 DAM, Kenneth W., op. cit., p. 354 e 355 Cf. também sobre o *waiver*, JACKSON, John H. *The Puzzle of GATT*, in loc. op. cit., p. 152-155.

a conceder<sup>44</sup>. Esta afirmação continua válida apesar da inserção da Parte IV, pois sua implementação, conforme foi visto, está sujeita a negociação. Basta lembrar o caso das preferências que a Austrália concedeu aos países subdesenvolvidos, que foi chancelada não através de uma interpretação contextual do Acordo, ligando o art. 1º à Parte IV, como sugere Gross-Espiell, de tal maneira que a cláusula não operasse na sua forma incondicional, mas sim através de um *waiver*<sup>45</sup>. Em outras palavras, o GATT retém através do *waiver* a sua posição de última instância sobre a legitimidade de boa parte do comércio internacional. Toda regra reformuladora do comércio internacional, inclusive, muito provavelmente, o propalado sistema geral de preferências<sup>46</sup>, requer um *waiver* que é concedido no contexto de um organismo – o GATT – onde os países desenvolvidos exercem um implícito e explícito controle institucional.

4. Diante do exposto, estamos agora em condição de verificar se os aspectos institucionais do GATT explicam a ausência de reciprocidade real no contexto do funcionamento da cláusula de nação mais favorecida dentro do sistema do Acordo, justificando, conseqüentemente, as objeções e críticas dos países subdesenvolvidos em geral, e da América Latina em particular, mencionados no final do item 5.

---

44 Cf. FLORY, Thiébaud. *Le GATT*, op. cit., p. 172-176.

45 *General Agreement on Tariffs and Trade Basic Instruments and Selected Documents*, Fourteenth Supplement cit, Austrália, *Preferences for developing countries*, report of Working Party adopted on 28/3/1966, p. 162-177; FLORY, Thiébaud. *Le GATT*, op. cit., p. 186-190; GROSS-ESPIELL, Hector. *The Most-Favoured Nation Clause – its present significance in GATT*, op. cit., p. 40-44; KOCK, Karin, op. cit., p. 299.

46 Sobre a situação atual da proposta do sistema geral de preferências Cf. KRISHNAMURTI, R. *The Agreement on Preferences – A Generalized System in Favour of Developing Countries*. *Journal of World Trade Law*, v. 5, n. 1, Jan./Feb. 1971.

A experiência de multilateralização da cláusula de nação mais favorecida trazida pelo GATT registra as necessidades da multipolaridade da economia internacional, sobretudo no âmbito das economias de mercado no segundo pós-guerra. O sistema, no entanto, apenas atende adequadamente às conveniências de liberalização das grandes correntes do comércio internacional e por isso vem servindo como um instrumento para a manutenção e desenvolvimento do *statu quo*. Os países subdesenvolvidos, por não serem os principais fornecedores ou consumidores dos produtos cujas reduções tarifárias são discutidas no GATT, não têm *ipso facto*, nem *locus standi* nas negociações, nem condições de acionar o mecanismo de solução de controvérsias para remediar esta situação, uma vez que os poderes de retaliação de que dispõem são diminutos. Em outras palavras, por serem economias periféricas, os países subdesenvolvidos se situam na periferia institucional do sistema do GATT. Daí uma das conclusões a que chegou Pescatore no seu importante estudo redigido para o *Institut de Droit International*: o princípio igualitário da cláusula de nação mais favorecida só convém realmente a economias suficientemente desenvolvidas para enfrentarem e sustentarem a competição internacional. A cláusula, na sua forma incondicional atual dentro do contexto do GATT, segundo Hambro, e na formulação de Castañeda, nas suas observações ao Relatório de Pescatore, é incompatível com uma política internacional de desenvolvimento<sup>47</sup>.

A América Latina não desconheceu este fato, conforme o atestam tanto o elenco das preocupações registradas durante as negociações da Carta de Havana quanto as tentativas de modificação do GATT. Estas, conforme se viu, tanto na discussão sobre o alcance efetivo da Parte IV, quanto no exame do insucesso

---

47 PESCATORE, Pierre. *La clause de la nation plus favorisée dans les conventions multilatérales* (rapport définitif). Genève: Institut de Droit International, 1969, p. 28. As observações de Jorge Castañeda se encontram nas p. 55-61 e as de Edward Hambro nas p. 64-65.

da proposta uruguaio-brasileira, quanto ainda na análise de alguns aspectos do *waiver*, esbarraram em resistências quase insuperáveis toda vez que ameaçaram a cláusula.

Destarte, a conclusão é que ou o sistema político internacional não ofereceu condições de permissibilidade para a modificação do discurso jurídico neste campo do direito internacional econômico, ou as estratégias dos países subdesenvolvidos não foram adequadamente elaboradas e implementadas. Na terminologia de Myres S. McDougal e Harold d. Lasswell, o que se pode validamente dizer – no caso, tanto para o GATT quanto para a própria UNCTAD – é o processo legal de criação da norma jurídica não completou o seu ciclo. Temos tido *intelligence* – informação – sobre o assunto e *recommendations* – recomendações – sobre o problema, mas estas duas questões não se cristalizaram em *prescriptions* – normas invocáveis e aplicáveis<sup>48</sup>. Resta saber se novas estratégias ou novas condições de permissibilidade admitirão, em futuro próximo, o desejável remanejamento do funcionamento multilateral da cláusula que a nossa informação sobre o problema recomenda.

---

48 MCDUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold D. The identification and appraisal of diverse systems of public order, 1959. In: FALK, Richard A., MENDLOWITZ, Saul H. *The strategy of World Order – 2 – International Law*. New York: World Law Fund, 1966, p. 53-54.



## **39. COMÉRCIO INTERNACIONAL, MULTILATERALISMO E REGIONALISMO (1991)<sup>1</sup>**

### **I**

#### **Introdução: a liberalização comercial e a agenda da opinião pública no Brasil – sintonias e dissonâncias**

Numa democracia, as políticas públicas – entre elas a de comércio exterior – transitam, necessariamente, pela opinião pública. Esta, se não tem o poder de iniciativa, tem a capacidade de influenciar rumos, viabilizar linhas de ação, dificultar ou mesmo impossibilitar caminhos. Por este motivo, pareceu da maior importância aos organizadores deste Encontro “O Futuro do Comércio Internacional: de Marrakesh a Singapura” – o Itamaraty, a FIESP e a USP – promover uma discussão estruturada em torno dos temas do comércio internacional, tal como estão sendo abordados na Organização Mundial do Comércio, criada em Marrakesh em substituição ao GATT, como fruto das negociações da Rodada

---

1 Palestra proferida na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo durante seminário sobre “O Futuro do Comércio Internacional: de Marrakesh a Singapura”, em 16 de agosto de 1996, com o título: Comércio internacional, multilateralismo e regionalismo: temas emergentes e novas direções. In: MARCOVITCH, Jacques (coord.) *O futuro do comércio internacional*. São Paulo: USP-Fiesp-MRE, 1996, p. 90-105.

Uruguai. Com efeito, a sustentabilidade política do processo de liberalização comercial, promovida pela Rodada Uruguai, passa pela percepção dos Estados-membros da OMC – dos seus governos, de seus atores econômicos e sociais, de sua opinião pública – de que a soma dos benefícios deste processo é uma condição necessária e válida *erga omnes* para seu desenvolvimento sustentável.

Nesta linha de raciocínio, considero útil, antes de entrar no meu tema, fazer uma rápida referência aos antecedentes do processo de liberalização, vistos numa perspectiva brasileira.

A liberalização comercial, contemplada pela negociação da Rodada Uruguai, foi favorecida na cultura política brasileira pela mudança de mentalidade, trazida pela queda do muro de Berlim e seus desdobramentos. Com efeito, isto representou uma valorização positiva do papel do mercado e uma percepção dos limites do intervencionismo estatal, situação que colocou na defensiva no plano ideológico, no espectro da opinião pública brasileira, as “famílias políticas” identificadas com a tese de uma “economia fechada”.

Esta situação levou a uma percepção mais clara de que o modelo de substituição de importações, implantado com sucesso no Brasil desde 1930, mas em crise a partir dos anos 80, tinha esgotado as suas virtualidades. Daí a convicção, que começou a generalizar-se, de que não há, nas condições atuais do mundo, permeado pela “lógica da globalização”, desenvolvimento possível em isolamento autárquico. Por isso a aceitação da Rodada Uruguai, como linha de política de inserção internacional do país. Em consequência, foi se criando, junto aos formadores da opinião pública, um consenso de que para um país como o Brasil – que é um pequeno *global trader* com uma diversificada pauta de exportações destinadas a mercados geograficamente distintos – era importante participar da criação de um ampliado e *rule-oriented* sistema multilateral de comércio



– inclusive porque o unilateralismo mercantilista da “razão de Estado” econômica só é possível para as economias que têm, no plano mundial, uma presença preponderante.

Este consenso crescente alcançou o “homem da rua” em função do papel que teve a liberalização comercial no sucesso do Plano Real. Com efeito, a contenção da inflação foi viabilizada pela liberalização comercial que (i) assegurou o abastecimento, garantindo a oferta sem as inoperâncias do “tabelamento” de planos anteriores – a começar pelo Plano Cruzado – quando o fim do “imposto inflacionário” provocou o aumento da demanda; (ii) favoreceu o consumidor com produtos de qualidade; (iii) provocou o choque do desafio da competitividade numa economia “fechada” e finalmente (iv) permitiu ao governo lidar com os preços de setores oligopolizados da economia, nos conflitos redistributivos trazidos pela luta contra a inflação.

No Brasil, depois desta fase de convergência plena da liberalização comercial com os objetivos da política econômica, percebida como positiva pela opinião pública, 1995 assinalou o início de uma fase de dissonâncias cognitivas.

Quais são as razões destas dissonâncias?

A primeira, no tempo, foi a crise do México que fez aflorar o tema da “volatilidade dos capitais”, tornando claro para os gestores da economia que existem limites, maiores dos que os imaginados, para financiar, com capitais de curto prazo, *deficits* da balança comercial, trazidos pela “abertura”. A isto se agregou a rigidez da balança de conta corrente, em função dos compromissos assumidos com o serviço e a amortização da dívida externa e das próprias exigências de maior inserção do Brasil na economia mundial (por exemplo, fretes, *royalties*, etc.).

A segunda resultou da sobrecarga de exigências derivada dos próprios compromissos assumidos com a implantação da

OMC. Entre eles destaco os previstos para atender ao princípio da transparência, muito necessário para o funcionamento de uma economia mundial aberta, mas que, na prática, redundou num imenso conjunto de notificações à OMC (cerca de duzentas) sobre a ação governamental em matéria de comércio internacional, inclusive nas novas áreas, antes não abrangidas pelo GATT. Além das notificações e do controle de seu conteúdo, a sistemática da OMC prevê o exercício de uma periódica revisão da política de comércio externa dos Estados-membros – é o TPRM. O Brasil submeter-se-á a este exercício de transparência de suas políticas-públicas de comércio internacional no próximo mês de outubro. Daí um *content stress* e um *volume stress* de demandas para o setor público e o setor privado no Brasil. A isto se soma a sobrecarga adicional, proveniente das complexidades de pôr em marcha, simultaneamente, um acordo regional da envergadura do Mercosul, que está unindo, num espaço econômico comum, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai.

A terceira razão foi o impacto da própria liberalização comercial afetando setores que se viram expostos a novos desafios competitivos. Em função desta situação, surgiram problemas e exigências de variados tipos, que vão desde a necessidade de reconversão industrial e do seu financiamento, da redução do custo-Brasil e do impacto da globalização no emprego, até temas de defesa comercial que hoje têm, no sistema criado pela OMC, disciplinas e regras de procedimento e comprovação que reduziram significativamente a latitude da apreciação unilateral dos seus Estados-membros. Daí a percepção pelo governo de que, se a abertura comercial criou novas margens de liberdade no combate à inflação e na promoção da modernização econômica do país, também, tanto reduziu, em função dos compromissos assumidos no âmbito da OMC, a possibilidade da utilização, sem maiores cuidados, dos mecanismos de defesa comercial quanto

praticamente inviabilizou o emprego dos instrumentos da política comercial e política industrial que constituíam o cerne do modelo de substituição de importações a que estávamos habituados. Entre estes instrumentos destaco: as restrições quantitativas através de quotas, licenças de importação, medidas administrativas, legitimadas inclusive por meio da invocação de problemas de balanço de pagamentos; as exigências de similar nacional e as regras do conteúdo nacional (índice de nacionalização); e o emprego generalizado de subsídios específicos para setores, com destaque para os destinados a estimular as exportações.

Afora a discussão sobre o câmbio enquanto âncora do Plano Real e a consequência disso para as importações e exportações, estes me parecem ser os itens em evidência no debate sobre comércio exterior no Brasil. É natural que estes itens tenham recebido esta atenção, pois um dos desdobramentos, no Brasil e no mundo, da liberalização comercial e da lógica da globalização é a de diluir a distinção entre o “interno” e o “externo”, entre a política interna e a política externa. É por esta razão que os temas da inserção do país na economia mundial se tornam muito presentes e muito perceptíveis pela opinião pública brasileira.

Neste contexto, cabe agregar uma outra observação. Um país continental, como é o Brasil, que vem da tradição de uma economia fechada, tende a olhar a discussão da política comercial apenas do ângulo das possibilidades e dos problemas internos. Não está instintivamente muito atento ao que acontece no mundo.

Ocorre, no entanto, que, na interdependência que caracteriza a situação contemporânea, o mundo não é, para o Brasil, usando uma linguagem de economista, uma “externalidade”, e ademais, nas condições de poder vigentes no sistema internacional com ênfase no campo econômico, o mundo é mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo. Com isto, o que estou

querendo dizer é que a condição de possibilidade do acesso aos benefícios do avassalador processo de globalização passa pelo *soft power* da confiabilidade e da consistência, no plano interno e internacional, das políticas públicas do Brasil e de seu grau de compatibilidade com o que ocorre no mundo. Daí a importância de se identificar os limites possíveis do campo das proposições e a relevância de se saber, no Brasil, o que está sendo discutido, no plano internacional, em matéria de liberalização do comércio. Ser informado é criar condições de liberdade e é com este intuito que vou, a seguir, expor quais são os temas emergentes e as novas direções ora em discussão no âmbito da OMC.

## II

### A Conferência Ministerial de Singapura

Vou organizar a minha exposição tendo como base a preparação da primeira Conferência Ministerial da OMC, a realizar-se em dezembro próximo, em Singapura.

Como se sabe, os acordos constitutivos da OMC contemplam, a cada dois anos, uma Conferência Ministerial. Singapura será a primeira e a sua preparação vem se dando em dois níveis distintos. O primeiro é o exame por parte dos respectivos Conselhos e Comitês de implementação dos acordos celebrados em Marrakesh – é o assim chamado *stock-taking*, por exemplo, subsídios, *anti-circumvention*, agricultura, etc. Isto inclui revisões previstas nos Acordos da Rodada Uruguai (a denominada *built in agenda*), como, por exemplo, a harmonização de regras de origem, assim como o andamento, moroso e inconclusivo, diga-se de passagem, da conclusão de negociações – o *unfinished business* da Rodada Uruguai – em matéria de serviços financeiros, telecomunicações e transporte marítimo. Este exame está em andamento e os Relatórios dos Comitês e Conselhos serão apreciados pelo Conselho

Geral da OMC, para serem encaminhados com propostas à Reunião Ministerial de Singapura.

Paralelamente a este nível, que transita pelas instâncias formais da OMC, existe um outro processo: o conduzido pelo diretor-geral da OMC, Renato Ruggiero, através de discussões estruturadas com os chefes de delegações dos Estados-membros da OMC. É sobretudo no âmbito deste foro, que têm sido apresentados os chamados *non papers*, com propostas de delegações para inclusão de novos temas na agenda de Singapura.

Como se sabe, a inclusão ou a exclusão de temas na agenda é sempre algo de grande relevância no funcionamento de qualquer organização internacional e, no caso da OMC, representa o sucesso ou o insucesso de uma soma de interesses econômicos, dotados de uma agregação de forças políticas, legitimadas pela aceitação generalizada dos argumentos apresentados por parte do conjunto dos Estados-membros. Assim, por exemplo, para um país que não seja parte de qualquer acordo de livre-comércio ou de uma união aduaneira, a inclusão do tema relativo a maior controle de acordos regionais de comércio atende a preocupações de suas empresas que não têm acesso privilegiado aos mercados cobertos por tais acordos. Por outro lado, no plano internacional, isto poderá significar maior controle de ações tomadas no âmbito regional, com repercussão para a liberdade de os governos negociarem preferências comerciais.

É neste contexto que no quadro da Conferência Ministerial, entre os temas sugeridos encontra-se o do multilateralismo *versus* regionalismo, com vistas a modificar ou ampliar, em Singapura, as decisões tomadas em Marrakesh.

### III

#### **Multilateralismo e regionalismo: o que significa este debate?**

##### (i) Lógica da Globalização *versus* Lógica da Fragmentação:

Em matéria de comércio internacional assiste-se a evolução de dois processos paralelos que obedecem a lógicas distintas: de um lado, a crescente importância do sistema multilateral de comércio e, de outro, a proliferação de acordos regionais que tomam a forma de acordos de livre-comércio ou de uniões aduaneiras e que incluem, por vezes, a coordenação de políticas macroeconômicas como expressão de uma *deep integration*.

O crescimento do sistema multilateral de comércio se evidencia pelo número de membros da Organização Mundial do Comércio. Hoje, cerca de cento e vinte países ou territórios aduaneiros são membros da OMC e vários outros estão negociando ou pleiteando seu ingresso, entre os quais países de maior porte como a China e a Rússia.

Paralelamente, prossegue em ritmo acelerado a assinatura de acordos regionais de comércio os quais já se avizinham a uma centena. Alguns, de grande peso, como a União Europeia e a NAFTA, têm impacto significativo no comércio internacional. Outros, como o Mercosul, o Pacto Andino, a ASEAN, a EFTA, apresentam dinâmica regional. Há ainda formas mistas de associações entre uniões aduaneiras e acordos de livre-comércio como, por exemplo, entre o Mercosul e o Chile ou entre a União Europeia com países da Europa Central e Turquia, e projetos ambiciosos como o da Área de Livre-Comércio das Américas. Daí a pergunta: estes acordos regionais não podem representar uma lógica de fragmentação – uma expressão de forças centrífugas, eventualmente comprometedoras do multilateralismo da lógica

de globalização, cuja expressão evidencia-se no sucesso da Rodada Uruguai?

(ii) Lógica de Aprofundamento *versus* Lógica de Alargamento:

Muitos governos encontram-se ainda, pois, diante de opções de adesão ou não a acordos regionais. Os que já são membros de alguns desses instrumentos, por sua vez, se veem submetidos a duas lógicas distintas: a de aprofundamento dos esquemas já existentes (*deep integration*) e a de alargamento do número de seus parceiros nesses esquemas (*shallow integration*).

As decisões, nesse sentido, devem ser tomadas tanto por blocos maiores quanto por menores. Assim, a União Europeia, enquanto aprofunda as regras existentes entre seus quinze membros atuais, examina novas adesões, sobretudo dos países do Leste Europeu, e contempla novos acordos de associação. Também os membros do Mercosul, ao mesmo tempo em que aumentam seu processo de integração, negociam acordos como o recentemente firmado com o Chile.

(iii) Regionalismo e Princípio de Subsidiariedade:

A proliferação de acordos regionais tem preocupado alguns países e autores como Bhagwati, da Columbia University, que veem nesses instrumentos uma forma de solapar os esforços multilaterais (lógica de fragmentação). Na preparação da Conferência de Singapura, países da Ásia e da Oceania têm igualmente expressado essa preocupação (Coreia, Austrália, Nova Zelândia, Índia, Paquistão entre outros).

De outro lado, os países-membros da União Europeia e do Mercosul lembram que o regionalismo pode e deve ser visto como processo complementar do sistema multilateral de comércio. Expressões como *building blocks* ou regionalismo aberto, embora não unanimemente aceitas ou definidas, têm sido usadas para

expressar essa visão de regionalismo como fator positivo para o desenvolvimento do comércio internacional. Conceitualmente, estas expressões correspondem a uma aplicação, no plano internacional, do *princípio da subsidiaridade*, vale dizer, a articulação da pluralidade de comunidades – a de vocação universal, a OMC – e as de escopo regional, mediante o reconhecimento da dualidade de regimes jurídicos, que devem ser compatíveis e congruentes mas que não tendem, necessariamente, à convergência pela identidade. A razão de ser desta dualidade reside na ideia de que há matérias que, pela sua complexidade e sensibilidade política, podem ser melhor equacionadas num âmbito associativo menor, do que em escala universal – entre elas a *deep integration* do aprofundamento.

(iv) A criação do Comitê de Acordos Regionais de Comércio:

Pouco depois de concluída a Rodada Uruguai, o Secretariado da OMC preparou estudo<sup>2</sup> em que demonstrava as dificuldades encontradas, durante a vigência do GATT 1947, no exame da compatibilidade de acordos regionais com as regras multilaterais. Entre outros problemas, apontava o estudo para o fato de que tal exame se fazia de forma dispersa por meio de Grupos de Trabalho *ad hoc*. Para facilitar o trabalho do Secretariado, sugeriram os autores fosse constituído um Comitê que centralizasse as tarefas de exame de compatibilidade.

Por proposta do Canadá, a ideia passou a ser discutida pelos membros, tendo sido aprovada pelo Conselho Geral em dezembro de 1995. No debate havido, os países, preocupados com a questão do regionalismo, lograram fosse incluído no mandato do novo Comitê o exame das chamadas “implicações sistêmicas” do regionalismo para o multilateralismo.

---

2 *Regionalism and the World Trading System*, World Trade Organization, Geneva, April 1995.



Em operação desde o início de 1996, o Comitê de Acordos Regionais de Comércio tem realizado reuniões em que se alternam os exames de acordos notificados à OMC (como a ampliação da União Europeia e a criação da NAFTA), com a análise de consequências de acordos regionais para o sistema multilateral. O Mercosul deverá ser objeto de exame por parte do Comitê no próximo mês de setembro.

(v) O tema da revisão do Artigo XXIV:

Embora não tenha havido proposta concreta e específica nesse sentido, alguns países (em especial o Japão e a UE) têm demonstrado interesse em que a Conferência Ministerial proceda a revisão do Artigo XXIV do GATT que trata dos acordos regionais de comércio.

O estudo do Secretariado da OMC sobre regionalismo, a que já me referi, salientou as dificuldades de aplicação do Artigo XXIV ao longo de suas quase cinco décadas de existência. Seus conceitos, demasiado amplos, prestar-se-iam a interpretações variadas. Assim, por exemplo, conforme o parágrafo 2, um território aduaneiro é entendido como aquele em que “tarifas separadas e outros regulamentos de comércio são mantidos para uma parte substancial do comércio entre tal território e outros”. Segundo o parágrafo 5 (a) e (b) as tarifas e “outros regulamentos de comércio” de membros de acordos de livre-comércio ou de uniões aduaneiras não serão “no todo superiores ou mais restritivos do que os aplicáveis antes da formação” da área de livre-comércio ou da união aduaneira. Até hoje se discute o alcance e significado das expressões “parte substancial do comércio”, “regulamentos de comércio” e “no todo superiores ou mais restritivos”, que são *standards* jurídicos e, como tais, normas de conteúdo variável e não tipificação rígida de condutas.

É interessante observar que a discussão de blocos regionais ocorre na OMC que, em contraste com o GATT, tem *ratione materiae* uma competência mais ampla e que, portanto, disciplina outros aspectos do comércio internacional, além da redução de tarifas e de sua extensão generalizada por meio da cláusula da nação mais favorecida e do princípio do tratamento não discriminatório. Em outras palavras, a OMC, não sendo uma expressão plena de uma *deep integration* como muitos dos acordos regionais, é institucionalmente uma expressão que vai além da *shallow integration* da interdependência econômica. Daí, no plano conceitual, a relevância da dimensão do tema da compatibilidade do regionalismo com o multilateralismo econômico.

Outro ponto que cabe observar é que todo acordo econômico regional normalmente tem uma macrodimensão política. Basta lembrar que na raiz do Mercado Comum Europeu estava o objetivo de superar os antagonismos que, por duas vezes, neste século, deflagraram a guerra no coração da Europa, como basta recordar, e que agora o alargamento da UE para o Leste Europeu tem inequívoca dimensão política de segurança. Não seria fora de propósito também mencionar que os antecedentes do Mercosul residem nos acordos celebrados entre a Argentina e o Brasil, na segunda metade da década de 80, que tinham como objetivos políticos (i) no campo estratégico-militar, a redução do potencial de tensões entre os dois países, através de *confidence building measures*, especialmente na área nuclear e (ii) no campo dos valores, o auxílio mútuo, voltado para a consolidação da democracia e dos direitos humanos, depois do término de regimes militar-autoritários.

Faço este comentário para registrar que, se o sistema internacional se transformou e hoje se caracteriza por polaridades indefinidas, uma vez que os países não mais se dividem em blocos ideológicos Leste-Oeste, tendo igualmente diminuído os conflitos

de concepção sobre a organização da ordem mundial que separavam, através da polaridade Norte-Sul, os países desenvolvidos e em desenvolvimento, isto não quer dizer que não existam vários e novos problemas políticos e de segurança, eventualmente administráveis por processos regionais de integração, que buscam a paz pelo comércio. Refiro-me especificamente à Ásia, região na qual as tensões locais aumentaram com o fim do guarda-chuva nuclear soviético, inerente à bipolaridade Leste-Oeste. Por isso aponto que esquemas como a ASEAN e a APEC tem, a meu ver, além da dimensão econômica, um componente de *confidence building measures*.

Estas dimensões políticas são também o pano de fundo desta discussão, ainda que ela não seja explicitada no âmbito da OMC.

(vi) Propostas para Singapura:

A delegação da Coreia junto à OMC apresentou dois *non papers* a respeito da questão de regionalismo.

No primeiro, expôs inicialmente a ideia de que os acordos regionais de comércio, ainda que não contrariem a “letra do GATT, contrariam seu espírito” (*sic*). Propôs que a Conferência Ministerial emita declaração política sobre regionalismo e a compatibilidade com a OMC e o desejo de fortalecer as regras que regem os acordos regionais. Propôs, também, uma série de medidas que aumentam o escrutínio exercido pela OMC sobre esses acordos, inclusive revisões bienais e notificações *ex ante*.

No segundo, propôs que:

- fossem identificados elementos do regionalismo que possam estar em conflito com o sistema multilateral de comércio, com ênfase em questões não tarifárias;
- fossem explorados meios de incorporar liberalizações regionais ao sistema multilateral;

- fosse revista a validade das atuais regras (artigo XXIV do GATT e Artigo V do Acordo de Serviços) e
- fossem os resultados desses trabalhos informados à segunda Conferência Ministerial da OMC.

## IV

### Outros temas

O tema do regionalismo em relação ao multilateralismo, no entanto, está longe de ser o mais importante ou controverso na preparação de Singapura.

No âmbito das discussões que estão sendo conduzidas pelo diretor-geral, muitas propostas, na forma de *non papers*, foram apresentadas. Por isso, parece-me importante, um relato, ainda que sucinto, dos temas em discussão, para atualizar a informação dos que não participam diretamente do processo negociador, como atores governamentais, mas que poderão ser afetados por seus resultados. Para a boa ordem da discussão começo por um tema, que será objeto, neste encontro, de exposição específica, mas que ainda assim sinto que merece uma referência rápida, em função das responsabilidades que tive como ministro das Relações Exteriores, por ocasião da Rio-92: meio ambiente.

#### (i) Meio ambiente:

O tema relativo às relações entre comércio e meio ambiente já se encontra integrado à agenda da OMC, inclusive por força dos conceitos consagrados na Rio-92, tendo o Comitê de Comércio e Meio Ambiente se reunido desde o ano passado. Seu relatório, em função da decisão tomada em Marrakesh, será apresentado diretamente à Conferência Ministerial.

Trata-se de tema fortemente influenciado pela agenda da opinião pública, em especial nos países desenvolvidos e que causa preocupações por parte de países que percebem riscos protecionistas por trás de iniciativas relativas a questões como ecorrotulagem, que podem traduzir-se em barreiras técnicas, impeditivas do acesso a mercados.

Uma das discussões em curso diz respeito à relação entre as medidas comerciais adotadas pelos chamados *Multilateral Environmental Agreements* – MEAS (por exemplo, a Convenção da Basileia sobre Resíduos Tóxicos) e o Artigo XX do GATT que permite a adoção de medidas necessárias para a proteção da vida e da saúde humana, animal ou vegetal e relativas à conservação de recursos naturais exauríveis, desde que estas sejam adotadas em conjunto com restrições para a produção ou consumo domésticos.

(ii) Investimentos:

O Acordo sobre Medidas de Investimentos Relativas ao Comércio (Acordo de TRIMs) prevê que, no ano 2000, seja considerada sua complementação por regras sobre investimentos e de política de concorrência.

Conceitualmente, a razão de ser deste dispositivo tem fundamento. Na interdependência instigada pela lógica da globalização, existe uma inequívoca correlação entre comércio e investimento, por força, inclusive, da presença, na economia mundial, de empresas multinacionais. Com efeito, 60% do total do comércio mundial resulta do intercâmbio entre companhias multinacionais, segundo dados recentes levantados pela UNCTAD, e a isto soma-se o impacto nas transações comerciais internacionais, provenientes das políticas de *out sourcing* e terceirização, que têm muito maior latitude geográfica de ação numa economia mundial que opera na lógica da globalização. Esta concentração de poder econômico, em escala mundial, por sua vez, coloca naturalmente,

na agenda, os temas da concorrência leal, da oligopolização e do abuso de poder.

O debate vem se antecipando, no entanto, principalmente em razão da iniciativa da OCDE de negociar entre seus membros um Acordo Multilateral de Investimentos a ser aberto à assinatura de países não membros.

O Brasil, como país não membro da OCDE, tem expressado a dificuldade que teria para assinar instrumento de cuja negociação não está participando. Manifestou preferência, nesse sentido, por discussão de regras em foro mais amplo como a OMC e apoiou proposta apresentada em *non paper* do Canadá de que a ela se outorgue mandato em Singapura para análise da questão de investimentos no sistema multilateral de comércio.

De maneira geral, o tema tem encontrado receptividade da maior parte dos 120 membros da OMC que se expressaram sobre a questão. Opõem-se à negociação alguns países asiáticos (Índia, Paquistão, Bangladesh, Malásia, Indonésia), alguns africanos (Zimbábue, Tanzânia e Quênia) e um latino-americano (Cuba).

(iii) Política de concorrência:

Como observei, desde a Rodada Uruguaí se discute a necessidade de regras relativas à concorrência para empresas internacionais. Trata-se da outra face do tema de investimento numa economia globalizada. O alcance dessas regras, no entanto, não parece claro nos debates já havidos, pois poderiam envolver questões antitruste, *antidumping*, propriedade industrial ou matérias antes conhecidas como “práticas empresariais restritivas”.

A União Europeia apresentou *non paper* sobre o tema em que propõe seja constituído Grupo de Trabalho com programa que compreenderia o exame:

- do comprometimento pelos membros de adotar regras nacionais de concorrência e estruturas para sua aplicação;
- da identificação de regras básicas de concorrência e propostas para sua adoção no plano internacional;
- do estabelecimento de cooperação entre autoridades incumbidas de regras sobre concorrência; e
- da identificação de elementos para solução de controvérsias na área de concorrência.

O objetivo final do Grupo de Trabalho seria o de explorar a factibilidade de integrar novo instrumento na OMC que trata de práticas comerciais anticompetitivas em dimensão internacional. O Brasil manifestou um interesse preliminar pela matéria, encarando-o como complementar ao do investimento.

A delegação do Japão, por seu turno, apresentou *non paper* em que dá ênfase à questão de *dumping* como forma de prática anticompetitiva que afeta negativamente o acesso a mercados e, portanto, o comércio. Propôs programa de trabalho composto de análise, identificação de áreas a serem objeto de regras e formas de assegurar o cumprimento destas.

(iv) Cláusula social:

Certamente o mais controvertido dos propostos para Singapura, o tema encontra clara oposição da maior parte dos países em desenvolvimento e mesmo de alguns desenvolvidos que, ainda que o aceitem, não reconhecem a OMC como foro apropriado para dele tratar. Esta é a posição adotada pelo Brasil.

O tema foi objeto de dois *non papers*, um por parte dos Estados Unidos e outro por parte da Noruega. O documento americano propõe basicamente que se crie Grupo de Trabalho para exame de padrões trabalhistas fundamentais (*core-obligations*), a saber, direito à livre associação, direito de organizar e reivindicar

coletivamente, proibição de trabalho forçado, eliminação de formas exploratórias de trabalho infantil e não discriminação em empregos ou ocupação. Esclarece o *non paper* que estaria assim excluída a questão de diferenças salariais.

Em seu documento, a Noruega expressou o desejo de manter diálogo sobre meios para elevar os padrões trabalhistas em âmbito mundial e sobre como o comércio pode contribuir para esse fim. Deu ênfase ao fato de que a inclusão do tema na OMC contribuiria para se evitar medidas unilaterais que possam ser adotadas na matéria.

O tema da “cláusula social” é controvertido porque nele se mesclam preocupações com a “concorrência desleal”; respostas políticas à agenda da opinião pública ao problema muito mais complexo de desemprego estrutural nos países desenvolvidos, por força da lógica de uma economia globalizada; sensibilidades éticas em matéria de direitos humanos, hoje prevaescentes no campo dos valores em escala mundial, e fundamentados receios de que tudo isso se converta em novas formas de protecionismo, prejudiciais aos países em desenvolvimento.

(v) Revisão de regras do GATT:

A delegação de Hong Kong apresentou dois *non papers* em que expôs a necessidade de criação de Grupo de Trabalho na OMC que reveja a atualidade de regras constantes do GATT e em vigor há cinquenta anos. Entre as áreas que cita como merecedoras de revisão estariam as de regras de origem, comportamentos anticompetitivos, subsídios ou incentivos, requisitos de conteúdo nacional e regras de preferência.

(vi) Agricultura:

Em matéria de agricultura, embora não tenha havido distribuição de *non papers*, o desejo dos países componentes do



Grupo de Cairns, tal como decidido em recente reunião realizada em Cartagena, é o de que se iniciem desde já trabalhos preparatórios para a “Continuação do Processo de Reforma” previsto no Artigo 20 do Acordo de Agricultura.

(vii) Maior liberalização:

A Austrália apresentou *non paper* em que propôs que a Conferência Ministerial de Singapura decida que negociações sobre maior liberalização de tarifas industriais tenham início no ano 2000, ou seja, ao mesmo tempo em que as previstas para agricultura e serviços, outorgando-se a órgãos existentes na OMC mandato para que iniciem, em 1997, o respectivo trabalho preparatório.

Por sua vez, o Canadá também apresentou *non paper* a respeito de maior liberalização em que mencionou setores específicos já objeto de redução a tarifa zero, entre certos países-membros, e de acordo com *phaseout* de cinco a dez anos (farmacêuticos, móveis, equipamento médico, papel, aço, equipamento agrícola, equipamento de construção, brinquedos, cerveja, certas bebidas alcólicas).

A posição brasileira é a de que não estamos em condições nem dispostos a discutir qualquer antecipação do cronograma de maior liberalização comercial de tarifas de produtos industriais, acordado na Rodada Uruguaí, pois necessitamos de tempo para consolidar o Plano Real, promover as reformas necessárias para reduzir o custo-Brasil e ampliar as condições de competitividade da economia do país.

(vii) Serviços:

A Austrália apresentou *non paper* em que propôs o início, desde 1997, da preparação da próxima rodada de negociações de serviços estabelecida para o ano 2000. O programa de trabalho

preparatório incluiria elementos que especificou para diversos setores.

(ix) Compras governamentais – corrupção:

Os Estados Unidos apresentaram *non paper* em que propõem negociações de um “arranjo interino” sobre transparência, abertura e devido processo em práticas de compras governamentais. O “arranjo” seria aplicável a todos os membros da OMC em base não discriminatória e não trataria, num primeiro momento, de exigências de preferência atualmente em existência.

A Comunidade Europeia também circulou *non paper* sobre compras governamentais em que propõe processo paralelo de negociações que fortaleçam as disciplinas e aumentem o número de países que fazem parte do Acordo de Compras Governamentais.

Este tema combina as sensibilidades éticas generalizadas a respeito da corrupção, com considerações muito objetivas sobre a sua prática como uma barreira ao acesso a mercados. Não é preciso lembrar, por outro lado, que qualquer acordo deste tipo teria, para seus signatários, impacto nas normas que regem as licitações. O Brasil manifestou que não considera este tema um tema prioritário para a Conferência Ministerial de Singapura.

## V

### Conclusão

Como se verifica, existe um hiato relevante entre o que se discute usualmente no Brasil e o que está sendo discutido no plano internacional em matéria de política comercial, no âmbito da OMC. É importante superar este hiato, em primeiro lugar atualizando a informação. Foi o que tentei fazer nesta exposição, com o objetivo de instigar uma discussão no trabalho que a seguir se fará no âmbito dos Grupos Temáticos. Essa visa, democraticamente, através de

participações dos atores sociais aqui presentes, à elaboração de subsídios para a preparação conclusiva da posição brasileira em Singapura.

Gostaria de dizer, ao concluir, que o Itamaraty e o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso têm muita consciência de que no sistema internacional, se é certo que a lógica da globalização aprofundou as interdependências não é menos verdadeiro que existem fronteiras e vínculos nacionais que estruturam as comunidades políticas. Por isso, as nações são e continuarão a ser, no mundo contemporâneo, instâncias indispensáveis de intermediação. Instâncias de intermediação interna das instituições políticas do estado com uma população que pressupõe um *nós* da cidadania. Este *nós* enseja o agir conjunto gerador do poder, necessário tanto para os compromissos e obrigações da vida democrática quanto para lidar com os requisitos funcionais da modernização e da modernidade. As nações são, igualmente, e por via de consequência, instâncias de intermediação externa. Esta parte de uma identidade própria, assinaladora de especificidades – da localização geográfica no mundo, da experiência histórica, do código da língua e da cultura, de níveis de desenvolvimento econômico, de recursos naturais, de estratificação social. É isto que, no pluralismo do mundo, diferencia as nações. Esta diferenciação configura interesses estratégicos e econômicos e visões que dão a perspectiva organizadora e a latitude da inserção internacional de um país. É justamente a identificação conjunta destes interesses, para Singapura, o que hoje nos reúne neste Encontro. Penso que, nesta tarefa, para repetir o que já disse em várias oportunidades, devemos sempre entoar a melodia da nossa especificidade, sem esquecer, no entanto, que ela deve estar em harmonia com o mundo, pois é circunscrito o espaço para as dissonâncias atonais.



## 40. REFLEXÕES SOBRE A OMC NOS 50 ANOS DO MULTILATERALISMO COMERCIAL (1998)<sup>1</sup>

### I

O presente trabalho examina o *impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional*. Seus termos de referência são mais precisamente o Direito Internacional Econômico e neste, especificamente, o significado da Organização Mundial do Comércio – OMC, no horizonte do cinquentenário do sistema multilateral do comércio, inaugurado em 1948 com o GATT. Apoia-se na minha experiência como representante do Brasil em Genebra – função que me permite, como professor, realçar a originalidade teórica e interesse prático dessa organização na dinâmica de funcionamento do sistema internacional contemporâneo.

À guisa de introdução, buscaria discutir a distinção entre o “velho” e o “novo” e analisar brevemente o que constitui Direito Internacional Público clássico, elaborado com a consolidação, na Europa, do Estado-moderno. A meu ver, este deriva da lógica de Paz de Westfália (1648) que afirmou a coexistência, no mundo,

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente em *Política Externa*, v. 7, n. 1, jun./jul./ago. 1998, com o título O impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional Econômico: reflexões sobre a OMC no cinquentenário do sistema multilateral de comércio.

de Estados independentes. Caracteriza-se por *normas de mútua abstenção* que têm como função salvaguardar, através do recíproco reconhecimento no âmbito do sistema internacional, a plenitude das múltiplas soberanias. Daí, *inter alia*, o princípio da não intervenção criado em função das guerras religiosas entre católicos e protestantes, que levou precisamente à Paz de Westfália.

Essa visão do Direito Internacional Público significa, no plano interno, tutelar a unidade e a independência do poder estatal; assegurar a estatização da produção jurídica e fazer do Direito positivo – posto ou reconhecido pelo Estado – um instrumento de gestão da sociedade no espaço de um território determinado. Em síntese, significa estabelecer juridicamente uma fronteira que separa com nitidez o “interno” do “externo”.

A característica do “novo” Direito Internacional Público, que começa a surgir a partir do século XIX, como lembra Wolfgang Friedmann, é, em contraste, o gradual aparecimento de *normas de mútua colaboração*. Estas proveem das exigências de cooperação entre os Estados, as quais, por seu turno, constituem uma consequência da distância que começa a aflorar entre o pressuposto da plenitude irrestrita da “soberania jurídica” e as possibilidades mais circunscritas da “soberania operacional”.

São as realidades da interdependência dos Estados que levam à diluição das fronteiras e amainam a diferença entre o “interno” e o “externo” – sob o impacto psicológico e material da comunicação, do transporte, da indústria moderna e do comércio. Exemplos desses impactos foram as grandes obras públicas, na Europa, tais como canais e estradas de ferro; a criação da Comissão Internacional (1856) para supervisionar a navegação do Rio Danúbio; a criação da União Telegráfica Internacional em 1865 e da União Postal Internacional em 1874, ambas voltadas a administrar o aumento de correspondência internacional.

A propósito da interdependência e de seus fatores, acima mencionados, no século XIX, cabe ressaltar, evocando Raymond Aron para introduzir o tema desta exposição e as realidades contemporâneas, que as máquinas e a técnica não fazem a História, mas sem dúvida modificam as condições a partir das quais os homens a fazem. No período após a Segunda Guerra Mundial, houve significativa aceleração da inovação tecnológica com grande impacto na vida econômica. Em primeiro lugar, com a redução do custo dos transportes e das comunicações, as fronteiras deixaram de ser “barreiras naturais” e foi diminuindo a porcentagem da atividade econômica conduzida exclusivamente dentro de fronteiras nacionais e baseada, apenas quando necessário, na importação de matérias-primas. Em segundo lugar, os avanços em computação e na tecnologia da informação permitiram desagregar a produção e a oferta de bens e serviços em escala planetária, ensejando o *outsourcing* como uma prática econômica rotineira. Finalmente, o desenvolvimento da tecnologia digital e o aprimoramento das redes de comunicação tendem a criar, como aponta Renato Ruggiero, diretor-geral da OMC, a possibilidade de uma economia sem fronteiras em certos setores. A *internet* que assinala a inexistência de limites territoriais na transmissão de informação é um símbolo dessa possibilidade.

Como se lidou, historicamente, com estes dados técnicos aluvionalmente diluidores das fronteiras e que, em princípio, tendem a comprometer a plenitude das soberanias e delimitar a “soberania operacional”? Em outras palavras, como se tratou, no plano político e jurídico dessas novas realidades?

## II

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em função da destrutividade do conflito bélico e da avaliação de suas causas, ensejou uma ampliação do Direito Internacional de Cooperação,

tal como previsto no artigo 55 da Carta das Nações Unidas. No campo econômico, cabe dar destaque à criação das instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial que criaram uma moldura de cooperação que favoreceu a expansão dos fluxos de capital, dos financiamentos e dos investimentos.

No pós-guerra contemplava-se, além do FMI e do Banco Mundial, uma terceira entidade, a *International Trade Organization* (ITO). No entanto, não entrou em vigor a Carta de Havana em que se negociou a sua criação. Tinha esse instrumento, como objetivo, superar a autarquia e protecionismo que resultaram da crise de 1929 e que nos anos 30 tiveram impacto nas tensões políticas contribuindo assim para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Esta moldura jurídica, composta das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods, voltada para a cooperação, inseriu-se num sistema internacional, politicamente caracterizado por polaridades definidas – Leste-Oeste, e nas suas brechas Norte-Sul. As polaridades definidas tiveram evidentes implicações *no campo estratégico-militar* – é o tema da dissuasão nuclear e do equilíbrio do terror. *No campo dos valores*, diferentes concepções do Leste, do Oeste e do Sul de como organizar a vida em sociedade instigaram a batalha ideológica. Tiveram também implicações *no campo econômico* pois a incidência da dimensão estratégico-militar e dos valores delimitou os modos de conceber e efetivar a gestão da economia, tanto no plano interno dos Estados quanto no plano de cooperação internacional.

Daí a presença na vida internacional não apenas de *conflitos de interesses* mas também de *conflitos de concepção*. Conflitos de concepção induziram à heterogeneidade axiológica das distintas visões a respeito de como promover interesses comuns através de



normas de mútua colaboração. Estes conflitos se espelharam nas definições do Direito Internacional Econômico.

Na *visão do Leste*, ou seja, da URSS, o ator essencial na vida econômica era o Estado. Direito Econômico era assim o direito do planejamento estatal. No plano internacional, por isso mesmo, as normas de mútua colaboração refletiam comércio administrado entre Estados, através de metas quantitativas preestabelecidas. Era o que ocorria no COMECON.

Na *visão do Sul*, buscava-se a harmonização da ação do Estado com o funcionamento do mercado, com o objetivo de promover o desenvolvimento. Direito Econômico seria assim o conjunto de normas voltadas para estruturar a cooperação entre o governo e o setor privado, numa “economia mista”. No plano internacional essa visão correspondia a *normas de mútua colaboração* concebidas também para lidar com as desigualdades e com as “falhas do mercado”. Exemplos dessa visão foram os acordos intergovernamentais de produtos primários, tais como o relativo ao café, que tratavam dos termos de troca, da disciplina de oferta inclusive por meio do acionamento de quotas e da garantia de abastecimento para o consumo. Outros exemplos foram a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – CNUCED (conhecida por sua sigla em inglês: UNCTAD) e a “ideia-força” de um direito internacional de desenvolvimento. Entre os instrumentos deste direito cabe mencionar o regime do sistema geral de preferências, concebido para superar problemas de acesso a mercados por meio de um tratamento especial e diferenciado dado aos países em desenvolvimento. Cabe igualmente realçar a reivindicação de “negociações globais”, voltadas para a criação de uma “nova ordem econômica internacional”.

Nestas duas visões, e sobretudo na segunda, tinha-se uma percepção instrumental do mercado, apto a viabilizar fins políticos.

Esta percepção era compatível com a soberania, incumbida da produção de normas e do Direito como instrumento de gestão da sociedade, e capaz, assim, de exercer uma *política econômica*.

Já na *visão do Oeste*, os atores básicos da vida econômica são as pessoas físicas e jurídicas atuantes no mercado. Este é concebido como tendo uma lógica própria, produtora de normas da qual o exemplo clássico é a *lex mercatoria*, origem do Direito Comercial, como ramo distinto do Direito Civil, e o exemplo contemporâneo é a nova *lex mercatoria*, ou seja, o *droit des affaires*. Nessa visão, na economia a soberania se exerce pelo consumidor e não pelo Estado, pois deveria existir uma autonomia do mercado em relação ao poder político. Seu principal paradigma no plano internacional foi o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT, subproduto da malograda ITO. Com o patrocínio expressivo dos EUA, o GATT criou uma moldura interestatal para a promoção do *droit des affaires*, por meio da expansão do mercado através do livre-comércio. Isto ocorreu por meio de sucessivas desgravações tarifárias, obtidas nas primeiras *Rodadas* de negociações multilaterais de comércio do GATT. Com a Rodada Tóquio, na década de 70, iniciaram-se tentativas de eliminar também *barreiras não tarifárias*, fruto da *política econômica das soberanias nacionais*. Assim, na Rodada Tóquio buscaram-se acordos sobre barreiras técnicas ao comércio, subsídios, *standards* técnicos, valoração aduaneira, licença de importação, *antidumping*, etc. A Rodada Tóquio não teve uma aceitação generalizada mas seletiva das partes-contratantes do GATT. A não abrangência e fragmentação do sistema realçado pela Rodada Tóquio deu ao GATT no final da década de 70 a característica de um direito internacional econômico *à la carte*, para utilizar a metáfora cunhada por Petersmann.

### III

A queda do Muro de Berlim, o desaparecimento da URSS e o fim do conflito Leste-Oeste trouxeram uma mudança do paradigma de funcionamento do sistema internacional. Propiciaram a criação de novo quadro político, com impacto no Direito, pois com a transformação do paradigma, esses eventos levaram a um mundo de *polaridades indefinidas*. Este está sendo trabalhado, simultaneamente, pelas *forças centrípetas de globalização* e pelas *forças centrífugas de fragmentação*. Ambas operam em múltiplas instâncias e foros e abrangem o campo estratégico militar, o de valores e o econômico.

Uma das consequências da *dessuetude* de um sistema internacional de polaridades definidas é a diluição axiológica dos *conflitos de concepção*, que o caracterizava também no campo econômico. Daí a aceitação, mais ou menos generalizada, de que o que existe em matéria econômica, hoje, são *conflitos de interesse*, que basicamente giram em torno de uma avaliação do que a economia de um país está ou pode, no futuro, estar ganhando ou perdendo numa dada situação de mercado.

Em consequência, os Estados, no exercício de uma função regulatória, se percebem e atuam – com forte presença dos atores transnacionais – como instância de intermediação interna e externa destes conflitos de interesse. Essa intermediação tem, de Estado para Estado, características distintas que resultam da identidade própria, proveniente das especificidades dos países que evidentemente não desapareceram num mundo globalizado. Entre elas estão os dados da localização geográfica, a experiência histórica, o código da língua e da cultura, o nível de desenvolvimento econômico, a disponibilidade de recursos naturais, o grau de capacitação científica e tecnológica e os indicadores de estratificação social.

Neste contexto, o papel da “soberania operacional” num mundo interdependente está muito vinculado, quando da criação e aplicação de normas de mútua colaboração, ao processo diplomático de lidar com a diferença configuradora dos distintos interesses e consequentes visões que, no pluralismo do mundo, dão a perspectiva organizadora e a latitude da inserção internacional de um país.

Este novo macrocontexto permitiu a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC que, no plano internacional, consolidou uma visão “GATT Plus” do Direito Internacional Econômico, cuja abrangência erodiu, quase completamente, a incidência de outras visões alternativas. Para isso contribuiu decisivamente a percepção generalizada pós-Guerra Fria de que numa economia globalizada não há desenvolvimento possível em isolamento autárquico.

Abro um parêntese para observar que, no Brasil, isto foi ficando claro com a crise dos anos 80 que evidenciou o esgotamento do modelo de substituição de importações e trouxe na década de 90 uma reformulação da agenda nacional, que passou a contemplar a liberalização comercial. Neste contexto, a oferta de produtos estrangeiros no mercado nacional foi uma conjuntura que muito contribuiu para o sucesso do Plano Real. Com efeito, este grande plano de estabilização econômica superou as inoperâncias do tabelamento de planos anteriores – como, por exemplo, aquele vigente durante o Plano Cruzado – pois, quando o efeito redistributivo do fim do “imposto inflacionário” trouxe aumento do consumo, o abastecimento foi assegurado pelas importações. Este dado positivo, perante a opinião pública nacional sobre a liberalização comercial por ocasião do fecho das negociações da Rodada Uruguai, se via associado a uma reflexão substantiva do governo brasileiro, de prazo mais longo. Ao se inserir no mercado internacional, o Brasil – como pequeno *global*

*trader* que não é um *global player* – nutre, à luz de sua experiência, receio do unilateralismo comercial dos grandes. Tem, por isso mesmo, interesse em normas garantidoras do acesso a mercados, objetivo que somente pode ser atingido com o fortalecimento de regras multilaterais de comércio.

O conjunto de fatores acima mencionados – a diluição dos conflitos de concepção; a inviabilidade do desenvolvimento em isolamento; a segurança do multilateralismo; novas oportunidades de acesso a mercados – explica, a meu ver, por que surgiu a OMC e como constitui a primeira organização internacional, de vocação universal, pós-Guerra Fria. É certo que deriva do GATT, mas foi muito além dele, tanto *ratione materiae* quanto *ratione personae*.

*Ratione materiae* pois, além de bens, a OMC trata de serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS), agricultura, têxteis, etc. Por isso tem personalidade própria no âmbito do Direito Internacional Público, o que não era o caso do GATT. Exprime assim juridicamente uma interdependência aprofundada que, normativamente, vai muito além da medida da fronteira – a tarifa. Lida com as “barreiras não tarifárias” fruto das políticas econômicas das soberanias nacionais e busca responder num sistema regido por normas às inovações tecnológicas antes mencionadas, que corroem a distinção entre o “interno” e o “externo”. O professor John Jackson utiliza uma metáfora apropriada ao dizer que a OMC constitui um mecanismo de *interface* que permite a operação conjunta no plano mundial de computadores de tipos diferentes que são as economias nacionais.

*Ratione personae*, em contraste com o GATT, que era um “clube” que foi se ampliando, a OMC é uma organização com vocação de universalidade. Tem hoje 132 membros e estão em andamento cerca de 30 processos de acessão – entre eles o da China e o do Rússia. O interesse generalizado em aceder à OMC

é uma demonstração da diluição dos conflitos de concepção e da abrangência da visão do Direito Internacional Econômico, chancelada pela Rodada Uruguai.

É interessante notar também que a OMC – como uma instituição e não uma simples relação contratual como foi o GATT – dispõe tanto de *normas de comportamento*, quanto de *normas de organização*. Estas conduzem juridicamente a convergência dos Estados para a promoção de interesses comuns. Além do mais, por força da noção de *single undertaking*, a OMC adquiriu a *unidade* de um *ordenamento jurídico*. Superou-se, deste modo, a fragmentação da Rodada Tóquio – o GATT *à la carte*, que exprimia também a presença e a vigência, no mundo de polaridades definidas, de modelos alternativos de cooperação econômica, provenientes dos conflitos de concepção.

As normas de comportamento e de organização da OMC são fundamentais para a efetividade do seu modelo jurídico de cooperação econômica posto que o mercado não opera no vazio, ou seja, não é um arranjo espontâneo. Requer a *rule of law* que tutela a “segurança das expectativas” e enseja o cálculo econômico racional e a difusão das informações através dos preços.

A OMC, como sistema multilateral regido por normas, tem por *objetivo* promover interesses comuns através da expansão da produção e comércio de bens e serviços. Considera-se esta expansão um bem público internacional, não só pelo benefício potencial que traz para a economia, como também pela relação positiva entre comércio e paz de que Kant falava em seu “Projeto de Paz Perpétua”. A propósito da relação entre paz e comércio, não foi por acaso que o desenvolvimento econômico ocorrido na Ásia só se tornou possível uma vez findas as guerras da Coreia e do Vietnam, que por sua vez estavam ligadas à lógica política de um mundo de polaridades definidas.

Uma característica essencial das normas da OMC é a de que para lidar com uma economia globalizada, diluidora de fronteiras, elas vão muito além da redução de tarifas. Para promover interesses comuns e administrar a interdependência, circunscrevem a competência discricionária das soberanias nacionais para conduzir políticas econômicas que antes eram consideradas domínio reservado dos estados. Assim, por exemplo, além de disciplinas harmonizadoras das políticas de defesa comercial, o acordo de TRIMS (*trade-related investment measures*) proíbe que seus membros exijam de investidores percentuais obrigatórios de componentes nacionais ou se comprometam a desempenho da exportação. Estas medidas, no caso do Brasil, eram parte constitutiva das políticas econômicas do modelo de substituição de importações do qual os contratos BEFIEX são um paradigma.

A OMC distingue-se das organizações de Bretton Woods – o FMI ou o Banco Mundial – que basicamente foram concebidas para administrar recursos além de terem funções regulatórias. Como apontou Peter Sutherland – o diretor-geral do GATT que levou a bom termo a Rodada Uruguai – o ativo da OMC não são os seus recursos mas as suas normas. Daí a importância da credibilidade *erga omnes* destas normas, sua aceitação e observância. Este tema é hoje dos mais significativos para a legitimação da OMC por conta das críticas ao processo de globalização, do seu potencial efeito marginalizante em relação aos países em desenvolvimento e do seu impacto sobre a taxa de emprego, vinculado aos requisitos de competitividade e a inovação tecnológica. Também na avaliação destes aspectos operam as forças centrífugas e a lógica da fragmentação desencadeadas na sequência do pós-Guerra Fria. Nesse contexto, cabe ressaltar que um dos ingredientes críticos do aprofundamento do processo de globalização administrado pela OMC passa por uma diplomacia da opinião pública, pois sem

o apoio desta, em escala mundial, não haverá sustentabilidade política para a liberalização comercial.

O novo Direito Internacional Econômico da OMC requer, conseqüentemente, promoção das normas de mútua colaboração negociadas na Rodada Uruguai. Essa promoção no âmbito da organização encontra-se ligada às técnicas de administrar os riscos envolvidos num tratado internacional voltado para patrocinar a interdependência dos interesses comuns de suas partes contratantes. Estas técnicas são *confidence building measures*, cujo objetivo e função é manter a confiança mútua, ingrediente crítico para a sustentabilidade política da liberalização comercial acima mencionada.

Nesta exposição vou discutir três vertentes destas técnicas que permeiam o funcionamento da OMC e caracterizam a sua originalidade no cenário internacional: (i) o princípio da transparência, (ii) o sistema de solução de controvérsias e (iii) a natureza consensual do processo decisório que a diferencia das instituições de Bretton Woods.

#### IV

O *princípio da transparência* constitui uma “obrigação de comportamento” por parte de seus membros que estão sujeitos à obrigação geral de notificar. Trata-se de obrigação já reconhecida pelo GATT (art. X) que foi reforçada pela “Decisão sobre Procedimentos de Notificação” da Rodada Uruguai. Esse princípio fundamenta os exercícios periódicos de Revisão de Política Comercial (*Trade Policy Review-TPR*), aos quais se submetem todos os membros da OMC. Estes representam uma forma de diplomacia aberta. São uma extensão para o campo das políticas econômicas do princípio da publicidade dos tratados, proposto por Woodrow Wilson, e indicam a interação entre o “interno” e o “externo”



diluidora da distinção entre ambos, que caracteriza o novo Direito Internacional Público Econômico.

O princípio da transparência contribui para uma maior “segurança das expectativas”. Exprime o que Kant chamou de “qualidade formal da publicidade como a fórmula transcendental do Direito público”, pois a transparência torna o público, tanto o comum quanto o visível, o que é um dos pressupostos da democracia, como ensina Bobbio. Esse ingrediente contribui para a democratização da ordem econômica internacional pelo que traz de domesticação do poder através da diminuição do “segredo”, que sempre facilita o unilateralismo da “razão de Estado”. Justifica-se economicamente, uma vez que as normas de mútua colaboração da OMC têm como lastro a racionalidade e a funcionalidade da reciprocidade dos interesses num mercado global. Esta racionalidade e funcionalidade só podem ser percebidas e julgadas se forem visíveis através da publicidade contemplada pelo princípio da transparência. Por este motivo, é uma indispensável *confidence building measure*, inerente à dinâmica do funcionamento da OMC.

## V

O sistema de *solução de controvérsias* da OMC administra o conflito e a cooperação inerentes à vida no mercado. Este, por que não é uma ordem espontânea, mas construída, requer um enquadramento jurídico que é o produto da Rodada Uruguai e foi consolidado pelo princípio de *single undertaking* (empreendimento único). Este, por sua vez, foi globalmente negociado e concebido como um jogo com normas de *fair play*, compartilhadas por todos os membros. Normas comuns, no entanto, não levam necessariamente a interpretações compartilhadas em comum. Os estados diferem na sua análise do alcance e da aplicação de normas e buscam, quando lhe cabe proceder unilateralmente ao processo de qualificação jurídica dos fatos a conduzi-lo em função

dos seus interesses específicos. O Entendimento sobre Solução de Controvérsia (*Dispute Settlement Understanding*) – que integra a *single undertaking* – é fundamental para o sucesso do sistema multilateral de comércio concebido pela OMC pois tem como função evitar o unilateralismo da interpretação e a “autoajuda” na aplicação de normas através de represálias e retaliações comerciais. É assim uma *confidence building measure*, baseada na contribuição que o Direito pode dar, para conter as tendências unilaterais das “razões de Estado” norteadas exclusivamente pelo poder.

O processo de solução de controvérsias da OMC é o resultado da codificação e desenvolvimento progressivo do sistema do GATT. É um *two-track approach*. Oferece ampla oportunidade para uma solução negociada a modo da “jurisprudência diplomática” do GATT. Na impossibilidade de uma solução negociada assegura a qualquer membro um caminho jurídico que é dado pela automaticidade do direito a um *panel* e do direito de um recurso do relatório de um *panel* ao Órgão de Apelação, cabendo observar que a nova regra do consenso invertido, tornou legalmente obrigatórias estes *findings* e *recommendations*. O cumprimento da decisão é monitorado multilateralmente pelos membros da OMC por meio da especialização funcional do seu Conselho Geral, que se reúne como Órgão de Solução de Controvérsias, para administrar o Entendimento de Solução de Controvérsias. O não cumprimento das decisões é sancionável pela suspensão de concessões tarifárias. Estas sanções são disciplinadas por normas e caracterizam-se como sanções típicas do Direito Internacional de Cooperação, pois representam a não participação do membro inadimplente nos benefícios de cooperação.

Como se verifica, o sistema de solução de controvérsias da OMC, enquanto *confidence building measure*, configura-se como

uma “obrigação de resultado”, cuja função é tutelar a segurança e a previsibilidade do sistema multilateral de comércio.

O que tornou possível este original adensamento de juridicidade que equivale a uma “jurisdição obrigatória” no plano internacional é, a meu ver, a diluição dos conflitos de concepção, e a aceitação generalizada de que os contenciosos econômicos passíveis de solução no âmbito da OMC representam conflitos de interesse. Por este motivo, comportam um enquadramento no conceito de *nullification and impairment of benefits* do artigo XXIII do GATT, que foi a base da construção do sistema nas negociações da Rodada Uruguai. Daí a viabilidade política da efetiva instauração do *tertius* jurídico, independente das partes, que levou a um sistema de grande criatividade e sucesso no plano internacional que representa um exemplo da contribuição que pode dar o Direito Internacional Público Econômico à gestão de interdependência. Não hesito em afirmar que o sistema da OMC, num curto período, tem tido muito maior abrangência e efetividade do que a Corte Internacional de Justiça no sistema da ONU.

## VI

O processo decisório da OMC é outra expressão de *confidence building measures* destinadas a manter a credibilidade *erga omnes* de suas normas, sobretudo pelo papel que desempenha na nomogênese jurídica.

Como são então criadas normas na OMC? A OMC e o seu secretariado não têm competência normativa autônoma para impor novas obrigações de política comercial. Nada tem a ver assim com o sistema da Comunidade Europeia, e com o papel da sua Comissão, pois a OMC é conduzida pelos seus membros. Por esta razão, a criação de normas da OMC é um produto de negociações abrangentes. É em função disso que a organização, além de ser o

*locus* institucional para aplicação, administração e funcionamento do *single-undertaking* é também um foro de negociação. As negociações, por exemplo dos *unfinished business* da Rodada Uruguai, como a de telecomunicação ou de serviços financeiros concluídas em 1997, são o produto de entendimentos multilaterais a serem incorporados à OMC e incluídas na abrangência do “empreendimento único” em função da decisão coletiva dos membros. Estas negociações obedecem a prática do consenso que caracterizou o GATT e à qual a OMC conferiu preeminência jurídica formal pelo artigo IX:1 do Acordo de Marrakesh. Consenso é, pois, o ingrediente básico das normas de organização da OMC relativas ao processo decisório. Isto significa que, para fins de criação normativa, a efetiva “norma de reconhecimento” – para empregar a terminologia de Hart, do *quid sit juris* no quadro da OMC – é sua aceitação por todos os membros. A função do consenso, enquanto *confidence building measure* é a de reduzir o medo de ser vinculado por uma decisão não desejada, contribuindo desta forma para a segurança jurídica de todos os membros da OMC. O consenso, como efetiva a obrigação de comportamento, voltada para obter uma efetividade jurídica de resultados, faz da OMC, num sistema internacional hoje caracterizado pela preponderância dos EUA, uma das raras e importantes instâncias multipolares. Daí outro aspecto de sua originalidade no cenário mundial.

Explico-me, reiterando preliminarmente que o contexto político e econômico pós-Guerra Fria levou à diluição dos conflitos de concepção sobre como organizar a vida econômica. Isto significa que os temas em jogo nas negociações são percebidos como conflitos de interesse. Eles oferecem a possibilidade de, simultaneamente, *barganhar* interesses nacionais e *arguir*, no contexto das discussões, interesses gerais abrangentes e sistêmicos em função do que representam para todos como bem público internacional. A OMC como foro institucional para criação de

normas abre a possibilidade de um processo que proporciona tanto barganha quanto argumentação.

A ideia de *empreendimento único* reforça tal interação entre *barganha e argumentação*. De fato, para se ter êxito na gestão do processo de globalização do comércio, todos os membros da OMC devem participar da criação e aplicação de normas. Isso exige o lastro do consenso. É por isso que, em contraste com o FMI e o Banco Mundial, não há voto ponderado na OMC. Aliás, dada a dinâmica da economia internacional, seria difícil estabelecer indicadores apropriados para mensurar o peso ponderado dos membros da OMC no mercado mundial, que varia em função dos setores envolvidos.

Na OMC, o estabelecimento do consenso é mais complexo do que era no GATT que tinha menos membros, uma jurisdição restrita ao comércio de bens manufaturados, e não era um “empreendimento único”.

Com efeito, dado o número de membros, a heterogeneidade de seus interesses e também em função do tema a ser discutido (comércio de bens manufaturados ou produtos agrícolas, tipos de serviços – financeiros, de telecomunicações, movimentos de pessoas físicas, propriedade intelectual, etc.), o processo de criação do consenso na OMC começa pela ação de coligações de geometria variável, que vão se expandindo até alcançar a universalidade dos membros.

Essas coligações não são rígidas nem preestabelecidas. Não há “alinhamentos automáticos” na OMC. Por isso, como observei, é um dos raros tabuleiros no cenário internacional contemporâneo no qual existe uma multiplicidade de atores com suficiente peso econômico para alcançar efetivo *locus standi* e participar assim do jogo diplomático multilateral, integrando essas coligações em função da variedade e especificidade dos seus interesses. Muitas

e relevantes iniciativas têm origem no chamado QUAD – grupo composto dos Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá, todos os quais com indiscutível peso no comércio internacional, mas com interesses parcialmente convergentes e parcialmente divergentes –, o que dá espaço para negociação dos interesses dos demais. Em temas agrícolas, qualquer coligação exige a participação do Grupo de Cairns, um agrupamento heterogêneo que inclui o Brasil e foi decisivo na Rodada Uruguai, indicando o potencial da geração de poder de ação conjunta na diplomacia multilateral. O grupo apresenta uma diversidade inovativa, pois inclui países desenvolvidos e em desenvolvimento engajados na liberalização comercial de produtos agrícolas. A Austrália e a Argentina são membros muito ativos. Em questões relativas ao comércio de têxteis – um tema que a OMC está gradualmente incorporando –, a participação de certos membros asiáticos, tais como Hong Kong e Paquistão, é indispensável. Os grupos regionais estão presentes na OMC. Não atuam, no entanto, como nas Nações Unidas, na busca de um mínimo denominador comum, que naquele foro é frequentemente a base do processo decisório que opera assim, tendo como critério um piso e não um teto. Na OMC, os membros buscam o máximo denominador comum, ou seja, um teto cujo limite é o próprio consenso. É de se notar que a formação de qualquer coligação relevante inclui normalmente países de mercado de grandes dimensões como o Brasil e a Índia.

Essas coligações de geometria variável tratam de temas tais como a velocidade e o ritmo da liberalização e a clivagem entre os temas novos e velhos. Essas coligações existem num contexto multilateral que articula a heterogeneidade de interesses e as assimetrias de poder entre membros da OMC com capacidade para levar adiante iniciativas para criação de normas. Em conjunto, essa heterogeneidade, que abre espaço para um sistema com características multipolares como enfatizei, oferece novas oportunidades e

desafios para o processo decisório da OMC. São, por assim dizer, no momento não a democracia desejável mas a democracia possível no cenário mundial. O êxito da OMC, como democracia do possível, exige no entanto confiança que por sua vez envolve transparência e participação como ingredientes indispensáveis para o sucesso de uma diplomacia de cooperação econômica.

Para arrematar esta análise do papel do consenso, na diplomacia de cooperação econômica da OMC, concluiria recorrendo às categorias de *saída*, *voz* e *lealdade*, tais como formuladas e desenvolvidas por Albert O. Hirschman para discutir como instituições respondem ao desafio da mudança. *Saída* expressa, metaforicamente, o potencial dos mecanismos de mercado para escolher entre alternativas de que são exemplos a fuga dos consumidores de um produto para outro; a mudança de emprego de uma empresa para outra; a troca de partidos – todas maneiras de expressar insatisfação e descontentamento, quando a hipótese de retirada de uma instituição é viável. Não é num mundo globalizado o caso da OMC. *Voz* representa o papel que desempenham os mecanismos de articulação política na promoção de pontos de vista relativos à mudança e ajuste dentro da instituição. Finalmente, *lealdade* dependendo em grande parte de sua intensidade, determina a extensão da *voz* e estabelece os limites da *saída*. A *lealdade* em relação à OMC, trazida por um “empreendimento único” consensual negociado durante a Rodada Uruguai, contribui para excluir a possibilidade de *saída* e amplia a *voz*, mas condiciona seu funcionamento à reciprocidade de interesses abrangentes de todos na continuidade do trabalho da OMC. É por isso que a regra do consenso tem sido usada com prudência e sem bloqueios obstrucionistas pelos membros.

Explico-me através de uma comparação: em outros organismos internacionais, tais como o Conselho de Segurança das

Nações Unidas ou a Conferência do Desarmamento, que trata de temas de segurança e cujo limite é a paz ou a guerra, o recurso obstrucionista ao veto é considerado legítimo e ocorre com frequência porque, teoricamente, a sobrevivência do Estado como unidade independente pode estar em jogo. A OMC, como uma expressão de direito internacional de cooperação no campo econômico e um foro de negociação de interesse geral, não opera sob a mesma presunção. *Sua premissa é operar dentro e não fora do sistema.* O consenso é a contrapartida dessa premissa na OMC, como foro negociador de um direito internacional de cooperação. Essa é a razão pela qual as normas da OMC não podem ser impostas por meio de um *pactum subjectionis*. Todos os membros da OMC criam e estabelecem regras por meio de um *pactum societatis* que assegura uma efetiva dimensão de aceitação generalizada.

Essas regras são, para citar Grócio, uma mistura de *do ut des, facio ut facias, facio ut des* de “barganha” por “interesses nacionais” com a “argumentação” relativa à *comunione adferunt*, da promoção de interesse comum através de normas de cooperação mútua.

## VII

Em síntese, diria, para concluir esta análise sobre as *confidence building measures* examinadas – o princípio da transparência, o sistema de solução de controvérsias e o consenso como base do processo decisório – que elas confirmam, para recorrer à “lição dos clássicos” – uma leitura grociana da OMC. Esta é compartilhada pelos seus membros, que não operam na organização com base numa leitura maquiavélico-hobbesiana da vida econômica internacional. Existe conflito, mas dentro de uma moldura de cooperação que abre espaço para a sociabilidade da promoção de interesses comuns através de normas de mútua colaboração. Daí uma interação organizada e não anárquica dos setores da economia mundial regidos pelas disciplinas da OMC. Esta interação tem



como pressuposto a ideia de que o jogo no mercado não é de soma-zero, sendo ao mesmo tempo, como aponta Simmel – e para concluir numa nota realista e sem ingenuidade –, uma guerra de todos a favor de todos e de todos contra todos.



## 41. PERSPECTIVAS DA ARGENTINA: FELIX PEÑA (2004)<sup>1</sup>

*Momentos y Perspectivas – La Argentina en el mundo y en América Latina* reúne, de forma contextualizada, os textos de análises e reflexões elaborados por Felix Peña no correr de mais de três décadas. Os seus temas recorrentes, presentes neste importante livro, têm sido: (i) o da aliança estratégica entre a Argentina e o Brasil; (ii) o da integração entre os nossos dois países trabalhada com a consciência de que os fatores políticos e culturais têm um papel de grande relevância para viabilizar a racionalidade econômica; (iii) o entendimento de que a parceria argentino-brasileira precisa sempre ter em mente, de forma construtiva, os contextos de vizinhança e regional, ou seja, a América do Sul e a América Latina e finalmente (iv) o critério analítico de uma sempre atualizada avaliação da dinâmica do funcionamento do sistema internacional, dentro do qual se movem as ações da política externa da Argentina e do Brasil.

Os temas de Felix Peña têm um objetivo que os permeia. Este objetivo é o de uma participação real e não formal da Argentina

---

<sup>1</sup> Resenha do livro *Momentos y perspectivas: la Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003, de Felix Peña. Originalmente publicada em *Política Externa*, v. 12, n. 4, abr./maio/jun. 2004.

no sistema internacional, com vistas a influir nas normas e pautas que condicionam a sua inserção no mundo. Este objetivo de participação responde a um conjunto de valores que são os vetores axiológicos da ação e da reflexão de Felix Peña. São eles: a consolidação da democracia; a transformação produtiva do desenvolvimento; a coesão social impregnada pelo dever-ser da justiça; a competitividade sistêmica; e a afirmação de uma identidade nacional no marco do regional.

*Momentos y perspectivas: la Argentina en el mundo y en América Latina* é um livro revelador das características do intelectual e homem público que definem a identidade de Felix Peña não apenas na Argentina, mas no cenário latino-americano: a vocação do diálogo e o empenho em buscar caminhos e não fechar portas no trato dos desafios da cooperação e no seu aprofundamento através da integração. Esta vocação e este empenho, que o tornaram uma personalidade conhecida e respeitada na nossa região, expressam-se por meio de um método de aproximações sucessivas na maneira pela qual Felix Peña versa os seus temas recorrentes. É este método, na discussão dos temas, que explica a lógica e a coerência do livro, organizado em torno da dicotomia *momentos/perspectivas*.

A perspectiva, como lembra Ortega y Gasset, não distorce mas organiza a realidade. A perspectiva de Felix Peña é a da Argentina no mundo e na América Latina, estruturada a partir de um ponto de vista sobre o funcionamento da realidade internacional. Este ponto de vista, explicitado no capítulo II, é o de que o interesse nacional da Argentina era e é o de transitar, em matéria de política externa, dos objetivos à autopreservação para os de autoexpansão. Esta inflexão é a base para alterar, de maneira substantiva e de forma cooperativa, a inserção internacional da Argentina, na leitura de Felix Peña. Estes objetivos de autoexpansão articulados em 1970 pelo autor, antecipam uma nova visão do papel e do lugar do Brasil

na política exterior Argentina, como, aliás, está documentado no recente livro de Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian sobre a matéria (*El lugar de Brasil en la politica exterior argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003).

Foi justamente uma visão compartilhada da recíproca importância de uma efetiva convergência cooperativa Brasil/Argentina o que nos levou – a Felix e a mim – à nossa primeira empreitada conjunta: o livro de 1973, publicado em espanhol em Buenos Aires e em português em São Paulo, intitulado *Argentina e Brasil no sistema de relações internacionais*.

Esta perspectiva organizadora tem o seu complemento no outro par da dicotomia: os momentos. Estes derivam das mudanças de conjuntura e da conseqüente necessidade de ajustar os meios aos fins, ou seja, através do mencionado método de aproximações sucessivas, discutir e propor os instrumentos técnicos apropriados para levar adiante a cooperação e a convergência.

O livro de Felix Peña ecoa nas suas entrelinhas como ele diz, a presença de certos Mestres e a memória de suas lições: Alejandro Burge, com seus trabalhos sobre a união sul-americana; Federico Pinedo e a sua iniciativa de um Tratado de União Aduaneira, Argentina e Brasil de 1941; Raúl Prebisch com sua imaginativa liderança intelectual e inesgotável capacidade de iniciativas, exercida a partir do CEPAL; Arturo Frondizi que como presidente da Argentina impulsionou a aliança com o Brasil, da qual um grande marco é o Pacto de Uruguaiana de 1961. Outra óbvia presença é a de Jean Monnet, o grande estadista da construção da Europa comunitária, cujas *Memórias* Felix Peña leu em profundidade e com muito proveito heurístico.

A postura de Felix Peña está explicitamente em sintonia com o que Albert O. Hirschman chama a paixão pelo possível. Une a capacidade de sonhar com uma apreciação do que as realidades

permitem lograr. O seu juízo, nos diversos momentos em que o livro se estrutura, extrai das particularidades das conjunturas o seu sentido geral para a perspectiva que o impulsiona a escrever e agir. Leva em conta que: *el mundo que nos rodea es inhóspito para solitarios y duro con los países que cometen errores de apreciación sobre lo que necesitan obtener en el plano internacional, y sobre su valor real para el resto de los países, en particular, los que concentran mayor poder político y económico* (p. 11).

O livro se divide em seis seções. Cada uma delas tem uma introdução que contextualiza os elementos caracterizadores da época em que os textos foram elaborados.

A primeira seção – “Momentos de transição” – reúne trabalhos elaborados entre 1968 e 1981. Trata da inserção internacional da Argentina, examina a relação com o Brasil e com a América Latina e avalia os dados básicos do funcionamento do sistema internacional.

A segunda seção – “Momentos de renovação” – reúne estudos escritos entre 1974 e 1988. Trata, em profundidade, do reposicionamento metodológico e conceitual dos problemas de integração na América Latina.

A terceira seção – “Momentos fundacionais” – diz respeito ao que escreveu no período 1991-1992 sobre a criação do Mercosul no contexto do fim da Guerra Fria.

A quarta seção – “Momentos de avaliação” – reúne o que pensou e propôs entre 1996 e 2001. Cuida das crises financeiras e do seu impacto na dinâmica do funcionamento do Mercosul.

A quinta seção – “Momentos de abertura ao mundo” – apresenta trabalhos elaborados entre 2000 e 2002. São estudos sobre o multilateralismo e o regionalismo econômico no contexto

dos desafios presentes nas negociações comerciais em curso (OMC, Mercosul-UE, ALCA).

A sexta e última seção – “Momentos de reflexão prospectiva” – reúne textos de 2002-2003. Tratam da aliança argentino-brasileira nos dias atuais, do Mercosul e de seu futuro e da inserção internacional da Argentina depois da sua crise dos anos 2001-2002.

Os capítulos de *Momentos y Perspectivas* são variações, no sentido musical, de alta qualidade dos temas recorrentes de Felix Peña: a política externa da Argentina; a relação Argentina-Brasil; as negociações econômicas comerciais e os temas, as teorias, os desafios e os instrumentos técnicos da integração. Realço que, na minha avaliação, ninguém pensou e viveu com a profundidade e a intensidade de Felix Peña os temas da integração latino-americana. Neste sentido, Felix não é apenas um *primus inter pares*. É *hors concours*. É *hors concours* pois o seu livro documenta e dá ao leitor a oportunidade de conhecer de forma circunstanciada, como Felix Peña parou para superiormente pensar no correr de mais de três décadas, a sua experiência. Experiência vem do latim *experiri* – ensaiar, testar, pôr à prova. O ato de experienciar envolve tanto a experiência de quem conhece quanto aquilo que se põe como experienciado. No caso de Felix Peña este livro ilumina a experiência de alguém que, como analista e protagonista, testou conceitos e categorias numa vivência direta com o mundo e a nossa realidade sul-americana e soube enfrentar, sem desanimar, os desafios e dificuldades da cooperação e da convergência.





## **42. EMPRESAS TRANSNACIONAIS: LUIZ OLAVO BAPTISTA (1987)<sup>1</sup>**

No exame do sistema internacional é útil, para efeitos analíticos, distinguir três significativos campos. O primeiro é o estratégico-militar caracterizado pelos riscos da guerra e os anseios de paz que permeiam a vida dos povos e das nações. O segundo é os valores, assinalado pelos conflitos ou convergências quanto às formas de conceber a vida em sociedade. O terceiro é o econômico. O campo econômico diz respeito à transferência internacional de recursos, na ampla acepção de financiamentos, juros, investimentos diretos, tecnologia, produtos e serviços. É o que Rosecrance, em livro recente, chama de mundo do comércio, salientando tratar-se de um mundo que cresceu de importância para o sistema internacional desde a Segunda Grande Guerra<sup>2</sup>.

O mundo do comércio vem se expandindo em virtude do processo de internacionalização das economias nacionais. Para este processo sem dúvida contribuíram os desenvolvimentos técnicos que reduziram o tempo e o custo dos transportes e das

---

1 Publicado originalmente como prefácio ao livro BAPTISTA, Luiz Olavo. *Empresas Transnacionais e Direito*. Revista dos Tribunais, 1987, p. 1-10.

2 ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Trading-State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.

comunicações, e dessa maneira, diminuíram o que antes eram barreiras naturais aos fluxos da transferência internacional de recursos. Um excelente exemplo do impacto destes desenvolvimentos se encontra nas transferências eletrônicas de fundos, cujos aspectos jurídicos o professor Luiz Olavo Baptista examinou recentemente na sua importante tese de livre-docência<sup>3</sup>.

O impacto dos desenvolvimentos técnico-científicos para a redução das barreiras à transferência de recursos foi considerável, pois estes desenvolvimentos não enfrentam, como observa John H. Jackson, a resistência de Estados que, através de instituições como o FMI e o GATT já tinham criado, no segundo pós-guerra, uma moldura interestatal para estimular a expansão de um mercado mundial<sup>4</sup>.

Uma das características do mercado mundial de nossos dias é o de resultar ele do esforço de abertura do espaço interestatal a uma circulação bastante livre dos recursos, como produtos, serviços, tecnologia, investimentos, fluxos financeiros, através de um processo que, vem sendo conduzido não apenas pela ação direta ou indireta dos Estados, mas também por obra de atores privados. Um exemplo, entre muitos, disso que foi apontado são as *joint ventures*, as associações entre empresas privadas e entre empresas privadas e Estados – assunto que o professor Luiz Olavo Baptista examinou na sua tese de doutorado, defendida e apresentada na Universidade de Paris em 1981, e retomou no livro escrito em parceria com Pascal Durand-Berthez, que com o

---

3 BAPTISTA, Luiz Olavo. *Aspectos Jurídicos das Transferências Eletrônicas de Fundos* (tese de livre-docência apresentada na faculdade de Direito da USP). São Paulo: 1986.

4 JACKSON, John H. Introduction to RUBIN, Seymour J.; HEFBAUER, Gary Clyde (ed.) *Emerging Standards of International Trade and Investment – Multinational Codes Corporate Conduct*, Totowa, NEW Jersey: Rowman & Allanheld, 1984, p. 1-2.

título *La Associations d'Entreprises (joint-ventures) dans le Commerce International*, foi publicado em Paris no ano passado<sup>5</sup>.

Um dos dados fundamentais, configuradores do mundo do comércio resultante da abertura do espaço interestatal e uma circulação bastante livre de recursos, é o de ter estimulado uma estruturação cada vez maior de poderes econômicos privados no âmbito do mercado mundial através da empresa transnacional.

*Empresa Transnacional e Direito* é precisamente o tema deste novo livro do professor Luiz Olavo Baptista. Não é fácil o tema por ele escolhido, com a sua costumeira capacidade de identificar, nas suas pesquisas e investigações, o que é relevante e significativo.

A empresa transnacional, porque detém o poder de controle de investimentos em diversos sistemas econômicos nacionais, através dos quais organiza e explora a produção de bens e serviços para a venda nos respectivos mercados internos e nos mercados de outros países, é uma unidade econômica que tem como nota o professor Luiz Olavo Baptista, a capacidade de alocar recursos em escala mundial. Por essa razão, o que ela almeja é liberdade para operar transnacionalmente, o que juridicamente se traduz na aspiração do reconhecimento da legitimidade, e da legalidade, de um direito não estatal. É o que alguns autores chamam de uma nova *lex mercatoria*, elaborada pela prática das próprias empresas transnacionais, que buscam reger boa parte de suas relações sem interferência de lei interna ou de lei internacional, pelo jogo da autonomia da vontade, através de contratos e da arbitragem.

A existência de uma pletora de normas deste tipo vem levando a esforços de codificação destas práticas. Uma parte

---

5 BAPTISTA, Luiz Olavo. *Les Joint-Ventures dans les Relations Internationales* (Thèse pour le doctorat de l'Université – présentée et soutenue dans l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris – Paris-II) 1981; BAPTISTA, L. O. ; DURAND-BERTHEZ Pascal. *Les Associations d'Entreprises (joint-ventures) dans le Commerce International*. Paris: FEDUCI-LGDJ, 1986.

importante destes esforços, a exemplo dos códigos deontológicos das profissões liberais ou de conduta em certos ramos de atividade – como mercados de capitais e seguros –, se caracteriza pela ideia de autocontrole por meio da estandarização de regras que são indispensáveis para o exercício contínuo de atividades profissionais. Neste sentido, códigos de conduta para a ação das empresas transnacionais, privadamente elaborados, têm através da “normalização” uma função interna de disciplina e uma função externa de promoção de suas atividades. É exatamente a recepção, pelos direitos estatais e pelo Direito Internacional Público, desta nova *lex mercatória*, o que buscam as empresas transnacionais quando reivindicam clima favorável para o investimento, o que se traduz em expressões que se encontram nas legislações internas e internacionais, do tipo *fair treatment*, eficiência, igualdade, reciprocidade etc.<sup>6</sup>

Os Estados, cientes da importância das empresas transnacionais para a vida econômica, querem atraí-las, mas conscientes de seu poderio, buscam domesticá-lo, entendendo que a contrapartida do acesso aos mercados e aos espaços econômicos dos Estados é a subordinação das empresas transnacionais aos objetivos econômicos e aos valores culturais e sociais dos países nos quais operam. Por isso através de normas de ordem pública, buscam afirmar a sua soberania estabelecendo restrições à liberdade de operar das empresas transnacionais – p. ex., impondo limites à remessa de lucros, de *royalties* ou fazendo exigências em matéria de transferência de tecnologia. Daí a relação de amor/ódio entre empresas transnacionais e governos, que o professor Luiz Olavo Baptista examina no seu livro.

---

6 Cf. FARJAT, Gerard. Reflexions sur les Codes, de Conduite Privés. *Le Droit des Relations Economiques Internationales - Études Offertes à Berthold Goldman*. Paris: Litec, 1982, p. 47-66.

De fato, como os Estados têm interesses econômicos distintos e divergências no campo dos valores, sobre as maneiras de organizar internamente as suas economias, e também sobre as modalidades de sua sincronização, com o mercado mundial, são discrepantes as legislações nacionais em matéria da latitude que oferece à recepção da *lex mercatória*. Os países subdesenvolvidos, p. ex., receptores de investimentos das empresas transnacionais, cuja perspectiva, com muita objetividade; permeia o livro do professor Luiz Olavo Baptista, insistem, quando examinam o assunto, no plano interno e internacional, nas suas especificidades. Isto se traduz em expressões como equidade; tratamento especial e diferenciado; respeito pelas leis, regulamentos e práticas do país receptor do investimento; soberania permanente sobre recursos naturais – termos que buscam estabelecer uma “obrigação de comportamento” para as empresas transnacionais e que, neste sentido, correspondem simetricamente, nas discussões, às garantias de segurança do investimentos que são as “obrigações de comportamento” que as empresas transnacionais almejam obter dos Estados nos quais operam<sup>7</sup>.

Conforme se verifica, existe uma multiplicidade de procedências normativas de distintas hierarquias e de diferentes graus de efetividade que regem a vida da empresa transnacional: algumas resultam de nova *lex mercatoria* outras são de direito público interno. A heterogeneidade e a variedade destas normas levaram à tese de que, para justo e eficiente funcionamento das empresas transnacionais no mercado mundial, seria importante uma coordenação interestatal que através de normas de direito internacional público, promovesse uma regulamentação

---

7 RUBIN, Seymour J. A preface to the Code. RUBIN, Seymour J.; HEFBAUER, Gary Clyde. Lessons from the Code. In: RUBIN, Seymour J.; HEFBAUER, Gary Clyde (ed.) *Emerging Standards of International Trade and Investment – Multinational Code and Corporate Conduct*, op. cit., respectivamente p. 5-15 e 175-196.

internacional da empresa transnacional. Esta regulamentação tem sido uma quimera ou vem levando a uma política de avestruz nos processos de integração econômica internacional – como expõe e demonstra, nas Partes I e II do seu livro, o professor Luiz Olavo Baptista. Daí, no plano prático, as dificuldades de identificar, com clareza, as normas que regem a conduta das empresas transnacionais.

Isto se evidencia no penoso processo de negociação intergovernamental de um *Código de Conduta das Empresas Transnacionais*, ora em curso no âmbito das Nações Unidas.

O código que visa elaborar normas – concebidas como obrigações de comportamento – que teriam como destinatários tanto os Estados, quanto as empresas transnacionais, através de um equilíbrio entre a segurança e a liberdade dos investimentos de um lado, e a sua domesticação aos interesses nacionais dos países em que operam, de outro, vem esbarrando, *inter alia*, no problema de referência ou não ao Direito Internacional Público. Uma parte das dificuldades nesta matéria reside nas ambiguidades e incertezas a respeito de quais são, efetivamente, no momento atual, as normas de direito internacional público contemporâneo aplicáveis neste caso<sup>8</sup>.

É neste contexto que o professor Luiz Olavo Baptista, com muita criatividade, se vale do Direito Internacional Privado e dá sua metodologia para lidar com o problema do relacionamento entre a *Empresa Transnacional* e o Direito. Sem dúvida, trata-se de uma abordagem válida, pois tendo o Direito Internacional Privado como objeto e o conflito de normas, as suas categorias comportam aplicação para uma situação em que uma multiplicidade hete-

---

8 ROBINSON, Patrick. *The Question of a Reference to International Law in the United Nations Code of Conduct of Transnational Corporations*. New York: United Nations, UNCTC Current Studies. Series A n. 1 - ST/CTC/SER. 1, 1986.

rogênea de procedências normativas sempre coloca o problema da lei aplicável no espaço interestatal à ação da empresa transnacional que opera em diversos sistemas econômicos nacionais, tendo como horizonte permanente o mercado mundial. É assim que ele se vale do procedimento da qualificação para aproximar a empresa transnacional do conceito jurídico de grupo de sociedades; é assim também que ele discute a atribuição de nacionalidade às pessoas jurídicas de que se revestem as empresas transnacionais, examinando quando se pode assegurar unidade de tratamento jurídico ou quando se deve aplicar a técnica de *dépeçage*. O regime e responsabilidade aplicável em relação aos componentes da empresa transnacional – acionistas, corpo diretivo, trabalhadores, consumidores, fornecedores –; a jurisdição; a aplicação extraterritorial de leis internas dos Estados, como a legislação antitruste dos EUA –; são outros tantos assuntos que ele examina, em particular na Parte III de sua monografia.

Entende, no entanto, o professor Luiz Olavo Baptista, que as tentativas do Direito Internacional Privado de alcançar a empresa transnacional ainda que úteis e válidas, assemelham-se aos voos do peixe-voador, são falhas porque não escapam do mar, não alcançando efetivamente a atmosfera na qual elas se movimentam.

Talvez uma das razões teóricas para as influências do Direito Internacional Privado, assim como de outras disciplinas jurídicas, para lidar apropriadamente com o problema do relacionamento entre o Direito e a empresa transnacional, resida na persistência de uma concepção estrutural formal do Direito, na qual prevalece a aparência, e só por exceção é que se admite o *disregard of legal entity*. Como a empresa transnacional tem como nota característica a capacidade de alocar recursos em escala mundial, entendendo esta capacidade como a sua função e para isso valendo-se de diversas aparências, imagino que só o desenvolvimento de uma concepção

funcionalista do Direito, da maneira como vem sendo proposta por Bobbio<sup>9</sup>, é que poderia lidar com o assunto.

Com efeito, uma teoria do Direito atenta para as diversas funções que o Direito deve desempenhar numa sociedade – por exemplo, as funções de repressão, de promoção, de conservação, de inovação – deverá permitir a elaboração de categorias jurídicas apropriadas para lidar com a empresa transnacional, que instrumentaliza os institutos jurídicos estruturais-formais para cumprir a sua função, criando dessa maneira os problemas colocados com tanta propriedade pelo professor Luiz Olavo Baptista. A elaboração destas categorias através de uma renovação da Teoria Geral do Direito exige, no entanto, preliminarmente, a identificação do seu porquê e de sua necessidade. Daí a importância teórica da contribuição do professor Luiz Olavo Baptista neste livro, que tem o mérito adicional de ser, pela clareza e originalidade com a qual aborda os assuntos nele versados, uma excelente introdução, inclusive para efeitos práticos e didáticos, dos problemas jurídicos que a empresa transnacional suscita.

---

9 Cf. BOBBIO, Norberto. *Dalla Strutturada alla Funzione* – Nuovi Studi di Teoria del Diritto. Milano: Ed. di Comunità, 1977.



### 43. O SIGNIFICADO DA RIO-92 E OS DESAFIOS DA RIO+20 (2002)<sup>1</sup>

#### I

A temática da minha exposição é complexa e multifacetada. Vou organizá-la, propondo, inicialmente, os seus contornos, levando em conta três experiências pessoais. Estas são distintas, porém complementares, posto que dizem respeito à condução e à preparação de negociações no campo do meio ambiente.

A primeira experiência provém das responsabilidades que tive como ministro das Relações Exteriores do Brasil em 1992 e, como tal, a de ter sido o vice-presidente *ex officio* da Rio-92. A segunda, a de ter sido, em 2002, também como ministro das Relações Exteriores do Brasil, um partícipe do processo da Rio+10 realizada em Johannesburgo e, como tal, da delegação de um país que, tendo sediado a Rio-92, passou no Rio de Janeiro a “tocha” simbólica do legado do Rio para a África do Sul em 25 de julho de 2002.

Estas duas experiências foram reveladoras dos desafios da atividade diplomática empenhada na cooperação internacional – empenho que envolve captar interesses comuns e compartilháveis

---

1 Conferência proferida na Universidade Lyon 3 – Jean Moulin, na cerimônia de recebimento do doutorado *honoris causa*, em 4 de abril de 2012.

dos Estados e administrar as desigualdades do poder prevaletentes na vida mundial. Na Rio-92 e na Rio+10, os desafios deste empenho transitaram pelas dificuldades inerentes às negociações da agenda ambiental. Esta é representativa de um tema global que envolve uma cooperação intergovernamental complexa, que passa por problemas de governança no âmbito do qual se imbricam, de um lado, o “interno” dos países, com suas visões, interesses, sensibilidades e, de outro, o imperativo da presença, para falar com Kant, de uma operativa razão abrangente da humanidade. Com efeito, o meio ambiente, sob a égide do conceito do desenvolvimento sustentável consagrado na Rio-92, é como a paz, e talvez mais inequivocamente do que ela, indivisível. Afeta a todos. Basta evocar o tema das mudanças climáticas. Por isso o desenvolvimento sustentável não é equacionável no âmbito territorial das soberanias. No entanto, se é difícil fazer um argumento contrário aos méritos do desenvolvimento sustentável os incentivos para pô-lo em prática esbarram na tendência generalizada de levar em conta as rotinas e necessidades políticas de curto prazo dos países, deixando num segundo plano a urgência de um *policy-dividend* de longo prazo, frequentemente intergeracional, como aponta o *High-Level Panel on Global Sustainability* do secretário-geral da ONU, *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*<sup>2</sup>.

Estas dificuldades político-diplomáticas de natureza geral, no meu caso, tiveram especificidades distintas na Rio-92 e na Rio+10. Na Rio-92 colocavam-se as responsabilidades próprias de um país-sede empenhado no sucesso da primeira grande conferência da ONU sobre temas globais realizada na década de 1990. Tratava-se, na verdade de, ao mesmo tempo, tornar presentes as perspectivas brasileiras e de desempenhar, na condição de vice-presidente *ex officio* da Conferência, o papel de um *tertius* voltado para reconciliar

---

2 New York: United Nations, 2012, § 10, p. 13.

posições e alcançar um terreno comum de entendimento entre as delegações sobre os assuntos pendentes de encaminhamento. Em outras palavras, para valer-me, por analogia, de uma formulação de Georges Scelle, cabia um *dedoublement fonctionnel*, simultaneamente atento à perspectiva brasileira e a uma visão geral preocupada com um substantivo encaminhamento de temas globais do interesse da comunidade internacional como um todo. É neste contexto que vou discutir o significado da Rio-92.

Já na Rio+10, realizada em Johannesburgo em 2002, da qual o Brasil participou ativamente, a nossa perspectiva foi a de nos dedicarmos à manutenção e ao aprofundamento do legado da Rio-92 e de, nesse processo – porém sem as responsabilidades diplomáticas inerentes a um país-sede do evento –, trazer a contribuição da perspectiva brasileira no trato da agenda. Refiro-me, neste sentido, em especial no campo das mudanças climáticas, à implementação do Protocolo de Quioto de 1997, voltado para metas obrigatórias de redução nas emissões de gases-estufa e o papel das energias renováveis na matriz energética mundial e igualmente às preocupações com a perda da biodiversidade.

A terceira experiência é de outra natureza. Provém das minhas atividades como presidente da FAPESP – a grande agência paulista de apoio à pesquisa – que aprofundou a minha percepção do papel da cultura científica como uma variável crítica da possibilidade das sociedades exercerem um papel de controle sobre o seu destino. Como é sabido, a ampliação do domínio do conhecimento é indispensável para viabilizar o desenvolvimento sustentável – é o caso das aspirações do processo de transição para uma economia de baixo carbono, um dos itens da agenda da Rio+20 – e porque os dados da pesquisa de qualidade são uma exigência do processo de negociações tecnicamente complexas como foram as da Rio-92, da Rio+10 e serão as da Rio+20.

O *zero draft* preparado pelo Bureau da ONU, divulgado em 10 de janeiro de 2012, submetido aos Estados-membros e outros *stake-holders* que estarão presentes na Rio+20 afirma, no seu parágrafo 53: *We call for the scientific-basis for decision-making to be strengthened across the system and recognize that the interface between science and policy-making should be enhanced.*

Recordo que o inequívoco marco inicial da *interface* entre ciência e processo decisório nas negociações do meio ambiente e, portanto, da influência da comunidade científica neste processo remonta à Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio de 1985 e ao Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio, de 1987. Com efeito, em poucos anos um fenômeno até então desconhecido transitou pelo conhecimento gerado no âmbito científico e levou aos instrumentos internacionais de regulação da matéria acima mencionada. Observo que o Preâmbulo da Convenção de 1985 explicitamente menciona a relevância de considerações científicas e tecnológicas e a necessidade de aprofundar o conhecimento da camada de ozônio e dos possíveis efeitos adversos resultantes de sua modificação<sup>3</sup>.

Não preciso recordar que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada na Rio-92, teve como base do processo negociador o conhecimento sobre os gases do efeito estufa gerado pelo IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), criado em 1988 pelo PNUMA e pela Organização Meteorológica Mundial com o objetivo de trazer a contribuição da ciência no encaminhamento das causas e problemas do aquecimento global.

---

3 CORRÊA DO LAGO, André A. *Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 60; Preâmbulo da Convenção in *World Treaties for the Protection of the Environment*, ed. Scovazzi and Treves, Milão. Istituto per l'Ambiente, p. 75.

A FAPESP vem respaldando e financiando três grandes programas vinculados a temas centrais, tanto da Rio-92 e da Rio+10, quanto da Rio+20: (i) o *BIOTA-FAPESP* que tem como objetivo catalogar e caracterizar a biodiversidade do estado de São Paulo, definindo mecanismos para sua conservação, avaliando seu potencial econômico e estimando o seu uso sustentável; (ii) o *BIOEN*, o programa FAPESP de pesquisa em bioenergia, dedicado a gerar conhecimentos que assegurem a posição de liderança do Brasil na produção de bioenergia – como é o caso do etanol da cana de açúcar – e, ao mesmo tempo, avaliem e mitiguem os impactos ambientais e socioeconômicos da produção de energia de biomassa, e (iii) o Programa FAPESP de mudanças climáticas globais que tem como objetivo gerar um conhecimento que, indo além da análise global, avalie as especificidades da inserção geográfica do Brasil no mundo, examinando as vulnerabilidades regionais das mudanças climáticas.

É com base na reflexão sobre o andamento destas pesquisas, respaldadas pela FAPESP, e também da experiência da nossa Instituição sobre o papel dos indicadores como instrumentos de elaboração de políticas públicas, que farei algumas sucintas considerações sobre os desafios da agenda da Rio+20. Em síntese, para explicitar o que tenho em mente em função da complementaridade das minhas três experiências: sem conhecimentos científicos de qualidade não há condição de desatar os nós que emperram o encaminhamento do desenvolvimento sustentável no mundo do século XXI, porém só com a ciência, como verifiquei na Rio-92 e na Rio+10, não serão resolvidos os desafios inerentes à Rio+20. Ilustro esta observação registrando que a indiscutível liderança dos EUA na produção de conhecimento na área do meio ambiente e ecologia não se vem traduzindo numa liderança nesta matéria, no plano diplomático.

## II

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou seja, a Rio-92, realizou-se no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992. Ela deu início, no mais construtivo ambiente político do pós-Guerra Fria, ao ciclo de grandes conferências internacionais a respeito dos temas globais patrocinados pela ONU.

No plano das ações da ONU, na área ambiental, a Rio-92 foi precedida, em 1972, pela Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano. Esta representou a primeira tomada de consciência, no plano mundial, da fragilidade dos ecossistemas que, integrados, sustentam a vida na Terra. Seu momento histórico, sua inspiração inicial marcada pela ideia dos “limites ao crescimento”, fruto do Relatório patrocinado pelo Clube de Roma, sua inserção no mundo da política internacional das polaridades definidas – Leste-Oeste, Norte-Sul – fez com que as questões suscitadas, embora de interesse global, não fossem consideradas de maneira suficientemente abrangente. Do ponto de vista diplomático, a Conferência de Estocolmo trouxe à tona as diferenças de perspectivas entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos e assinalou facetas das tensões Norte-Sul, provenientes de conflitos de concepção sobre como lidar de maneira cooperativa com os problemas ambientais da ordem mundial.

A Rio-92 ocorreu num momento histórico distinto, que foi fruto da queda do muro de Berlim e da subsequente desagregação da União Soviética que, por sua vez, alteraram a lógica de funcionamento da “máquina do mundo”. Por isso a Rio-92 não obedeceu à dinâmica das polaridades definidas preexistentes na diplomacia do período da Guerra Fria e abriu espaço para uma cooperação internacional mais abrangente, sensível à conjectura de

tornar operativamente presente uma kantiana razão abrangente da humanidade.

O espaço para uma cooperação internacional mais abrangente na Rio-92 encontrou um caminho no inovador e heurístico conceito de *desenvolvimento sustentável* proposto pelo Relatório Brundtland de 1987, patrocinado pelo PNUMA e intitulado *Nosso futuro comum*. O paradigma do desenvolvimento sustentável, com os seus três pilares – o econômico, o social e o ambiental –, lastreado na ideia-força de que é sustentável o desenvolvimento que permite a satisfação das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas, tornou-se o ponto de partida das negociações que levaram à convocação da Rio-92. Com efeito, a abrangência do conceito de desenvolvimento sustentável favoreceu o encaminhamento, tanto das prioridades dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento, amainando, assim, as tensões da clivagem Norte-Sul, que caracterizaram, diplomaticamente, a Conferência de Estocolmo.

O Relatório de 1987, levou a Assembleia Geral da ONU a decidir, em 1988, a realização de uma conferência sobre temas ambientais e o Brasil, naquela ocasião, se propôs sediá-la. Esta iniciativa diplomática do governo Sarney, no clima político da redemocratização brasileira, tinha como objetivo abandonar a posição até então mais defensiva do nosso país no plano internacional em matéria de meio ambiente, sinalizando uma postura mais ativa, aberta à construção de normas de mútua colaboração neste campo.

A Assembleia Geral da ONU em 1989 (Resolução n. 44) convocou uma nova Conferência com o significativo título, bem mais abrangente do que o da Conferência de Estocolmo, de Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e aceitou a proposta brasileira de sediá-la. Definiu,

na ocasião, uma ampla agenda de 23 itens, calcada no conceito do desenvolvimento sustentável, que conciliava os objetivos do desenvolvimento socioeconômico com a necessidade de proteção do meio ambiente. Não cabe, neste momento, detalhar os trabalhos do Comitê Preparatório da Conferência, superiormente presidida pelo embaixador Tommy Koh de Singapura, e que contou com a colaboração de um secretariado liderado com competência pelo canadense Maurice Strong, com tradição na área ambiental, que remontava à Conferência de Estocolmo. É importante, no entanto, registrar que o Comitê, ao largo de dois anos, elaborou grande parte dos documentos aprovados na Rio-92.

O que cabe destacar nesta exposição, para esclarecer a posição brasileira, é o novo impulso diplomático dado à preparação da Rio-92 pelo presidente Collor e a sua vontade política de levá-la a bom termo. Esta foi, como ele disse em discurso de 11 de agosto de 1990, em primeiro lugar, uma expressão da sensibilidade da sua geração com a questão ecológica. Esta sensibilidade tinha o respaldo jurídico da nova Constituição brasileira de 1988, fruto da redemocratização que consagrou, no seu artigo 225, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A vontade política do presidente Collor, neste campo é também muito representativa do seu empenho em reformular a agenda interna e internacional do Brasil no mundo pós-Guerra Fria, que é uma marca identificadora do seu governo.

O presidente Collor deu substância operativa à sua vontade política criando, em 1990, a Comissão Interministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). Presidida inicialmente pelo então ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, a CIMA teve, na sua composição, ampla participação de todos os setores governamentais e não governamentais ligados à multidisciplinaridade da agenda do que veio a ser tratado na Rio-92 e, neste contexto, coordenou a preparação das posições brasileiras.



O presidente Collor sinalizou politicamente a sua postura sobre a relevância da matéria a ser tratada na Rio-92, designando, no início do seu governo, para secretário do Meio Ambiente da Presidência da República o conhecido ativista ecológico, professor Lutzenberger, que permaneceu nesta posição até a véspera da Conferência. Foi substituído pelo professor José Goldemberg, o grande especialista brasileiro em energia, que associou a esta responsabilidade a condição cumulativa de secretário de Ciência e Tecnologia e foi, em função de suas atribuições, um ativo participante, tanto dos trabalhos preparatórios quanto da Rio-92.

Assumi, cabe lembrar, o Ministério das Relações Exteriores em abril de 1992. Verifiquei, naquela ocasião, que viriam para a Rio-92 vários assuntos não resolvidos no âmbito do Comitê Preparatório e que incumbia ao Brasil, na condição de país anfitrião, tratar de equacionar os assuntos pendentes, seguindo o princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, que é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, consagrado no artigo 4º da Constituição brasileira de 1988. Parti da perspectiva, levando em conta o desafio de um *dedoublement fonctionnel* deste tipo, de que o Brasil, como país em desenvolvimento, que vivia tanto os problemas ambientais derivados da pobreza e da miséria, quanto os provenientes de uma sociedade industrial moderna – teria condição de catalisar os entendimentos necessários à conciliação das posições. O meu objetivo, no exercício da condição de vice-presidente *ex officio* da Conferência, foi o de buscar espaço para o encaminhamento das relações Norte-Sul no mundo pós-Guerra Fria, sob o signo da cooperação, conduzindo a gestão do processo da busca de consenso em interação permanente com o já mencionado embaixador Tommy Koh que, no Rio, presidiu o Comitê Principal da Conferência, e com Maurice Strong do Secretariado, e contando com a destacada colaboração dos grandes quadros do Itamaraty que

atuaram com grande competência nos oito grupos de negociações que trabalharam para o sucesso diplomático da Rio-92. Lembro o papel do embaixador Rubens Ricupero no encaminhamento dos difíceis temas de financiamento da Agenda 21, que carregavam no seu bojo a problemática Norte-Sul.

Durante a Rio-92 foram finalizados os principais documentos por ela aprovados: a Agenda 21, a Declaração do Rio, a Declaração sobre o Manejo, a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de todos os Tipos de Florestas, e assinou-se a Convenção do Clima e a Convenção da Biodiversidade. Deliberação emanada da Rio-92 levou ao processo negociador que resultou, em 1994, na Convenção sobre o combate à desertificação.

A Rio-92 foi o maior evento internacional sediado pelo Brasil. A ela compareceram 172 países – 108 chefes de Estado ou de Governo no seu segmento de cúpula – 16 agências especializadas (por exemplo: FMI, Banco Mundial, GATT), 35 organizações intergovernamentais. Na Rio-92 foram credenciados para dela participar um até então inédito número de representantes de organizações não governamentais, cabendo mencionar, o funcionamento, no Parque do Flamengo – do Fórum Global. Este realizou uma série de eventos paralelos à reunião intergovernamental no Rio Centro, que reuniu 17.000 ativistas dos múltiplos movimentos ambientais. A participação das ONGs na própria Conferência e no Fórum Global, respondeu de maneira inovadora a agenda da opinião pública, nacional e internacional, e as sensibilidades mais amplas da sociedade civil em matéria de temas ambientais. O credenciamento de 10.000 jornalistas de todos os países contribuiu para a abrangente repercussão da Rio-92<sup>4</sup> e para dela fazer uma inovadora expressão de uma diplomacia aberta.

---

4 CORRÊA DO LAGO, op. cit., p. 32.

É de justiça registrar que, na Rio-92, o presidente Collor, nas plenárias e nas dezenas de contatos com altas autoridades estrangeiras, revelou a sua sensibilidade e conhecimento das matérias em discussão, aprofundando, deste modo, no plano diplomático, o significado da Conferência.

A Rio-92 foi vista como um *Earth Summit*, ou seja, como uma abrangente expressão da diplomacia de uma cúpula da Terra. A prática da diplomacia de cúpula generalizou-se depois da Segunda Guerra Mundial e está associada ao desenvolvimento e crescente presença dos meios de comunicação. Reuniões desse tipo veem-se precedidas, como foi o caso da Rio-92, por um trabalho de preparação. Na ocasião em que se realizam são dirimidas as questões pendentes – como foi o caso da Rio-92 – e configuram um *momento* que capta a atenção da opinião pública, nacional e internacional, transmitindo, pelos meios de comunicação, *mensagens* que informam sobre a importância e os resultados da ação diplomática. No caso da Rio-92 a mensagem foi a da relevância da agenda internacional dos temas do meio ambiente.

Como é sabido, a percepção da realidade integra a realidade. Neste sentido a Rio-92 teve o significado de consolidar de maneira duradoura na agenda internacional os temas do meio ambiente e sua constitutiva interligação com o desenvolvimento sustentável. Da mesma maneira que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 incorporou aspirações normativas à agenda internacional, os documentos da Rio-92 – a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Convenção do Clima e a da Biodiversidade – incorporaram as preocupações ambientais na agenda internacional e para ela traçaram uma *vis directiva*. Destaco, na Declaração do Rio, o reconhecimento de que o meio ambiente não é uma externalidade e precisa ser internalizado nos processos decisórios de desenvolvimento (Princípio 4) e aponto

que a “ideia a realizar” de responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Princípio 7), foi a maneira de superar, de maneira construtiva, a clivagem Norte-Sul que caracterizou a Conferência de Estocolmo.

Faço um parêntese para apontar que, nos 20 anos que decorreram da Rio-92 para a Rio+20, a operacionalização do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, tornou-se mais complexa. O princípio continua apontando para existentes realidades internacionais que justificam a diferenciação das responsabilidades. É o que assinala o relatório do PNUMA, *Keeping Track of our Changing Environment, From Rio-92 to Rio +20* (2011) ao apontar, no capítulo fundamental da geração e conservação de energia, que o seu o consumo nos países desenvolvidos é 12 vezes superior à dos países em desenvolvimento (p. 74), que existe, por isso mesmo, um *electric divide*, separando o Norte do Sul (p. 76) e que a parcela majoritária de energia proveniente da biomassa é a da biomassa tradicional (lenha), usada em países em desenvolvimento para cozinhar e aquecer (p. 77).

Por outro lado, e este é o dado novo do mundo contemporâneo, a emergência econômica da China e também, ainda que em outra escala, da Índia, trouxe uma alteração dos dados da questão em matéria do pilar ambiental do desenvolvimento sustentável no plano global. Estes dois grandes países – *monster countries*, como o Brasil, na qualificação de Kennan – não deixam de ser, em termos *per capita* e dos problemas que enfrentam em matéria de magnitude da pobreza, países em desenvolvimento. Entretanto, a celeridade do crescimento que vem experimentando e o impacto que isto vem produzindo sobre os fatores ambientais, a começar pela atmosfera, obriga a falar numa outra dimensão, ausente na Rio-92. Em outras palavras, megaestados de crescimento rápido trouxeram novos aspectos para o objetivo de assegurar

apropriadamente e com a urgência necessária, o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável em escala planetária. Será necessário encontrar, para essa categoria de países, um tratamento que não poderá ser o da total isenção de metas obrigatórias de redução das emissões de gases de efeito estufa. Como costumava dizer Marina Silva, figura de destaque, de ressonância internacional, do ambientalismo no Brasil e antiga ministra do Meio Ambiente no governo Lula, responsabilidade diferenciada quer dizer responsabilidade diferente e não pode ser interpretada como ausência de responsabilidade. Não ignoro, evidentemente, as dificuldades políticas e técnicas deste tema e o que pode acarretar no âmbito da tradicional lógica diplomática do Grupo dos 77, que reúne os países em desenvolvimento nos foros multilaterais. Penso, no entanto, que o tema das mudanças climáticas é de tal relevância para o futuro do desenvolvimento sustentável, que o problema precisa ser enfrentado e que está ao alcance do Brasil contribuir para encaminhá-lo.

Quanto ao impacto da percepção da relevância da agenda ambiental derivada da Rio-92, aponto que o Preâmbulo do Acordo de Marrakesh de 1994, que criou a OMC, consagra os objetivos de desenvolvimento sustentável e que o seu sistema de solução de controvérsias, com a abertura dada pelas exceções gerais do artigo XX do GATT de 1994, vem tratando de contenciosos em que estão em jogo comércio e sustentabilidade ambiental assim como comércio e exploração de recursos naturais. Vale a pena, também, observar, na esteira do relatório do PNUMA acima mencionado, a crescente adoção pelas empresas de *standards* de gestão ambiental – ISO 14.000 – (p. 56), o crescimento dos investimentos em energia renovável (p. 80) e da certificação do manejo ambiental de florestas (FSC – *Forest Stewardship Council* e PEFC – *Programme for the Endorsement of Forest Certification*, p. 40).

### III

Vou ser naturalmente muito mais circunscrito no trato da Rio+10, que se realizou em Johannesburgo em agosto de 2002. Aponto que esta Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável teve como objetivo uma revisão do progresso alcançado na implementação dos resultados da Rio-92. Neste sentido, em contraste com a Rio-92 que articulou as aspirações e uma visão comum dos objetivos a serem alcançados no campo ambiental, Johannesburgo foi essencialmente uma conferência de implementação, na qual a consecução daqueles objetivos foi submetida ao duro teste da realidade das dificuldades diplomáticas inerentes à negociação da agenda do desenvolvimento sustentável. Também cabe realçar que a Rio-92 ocorreu no positivo contexto político internacional trazido pela aspiração de um *momento kantiano* propiciado pelo fim da Guerra Fria. Já a Rio+10 deu-se no contrastante aflorar de um *momento hobbesiano* da vida internacional, do qual os ataques terroristas aos EUA em 11 de setembro de 2001 são um emblema. A estas diferenças entre os momentos políticos que distanciam as duas cúpulas, cabe agregar que a Presidência da África do Sul deu ênfase ao pilar social do desenvolvimento sustentável e teve como objetivo focar a pobreza, em especial a pobreza extrema. Por isso a África do Sul empenhou-se, em Johannesburgo, em cancelar a NEPAD (*New Partnership for African Development*) que, se traduziu válidas e legítimas aspirações da região, acabou dando uma perspectiva individualizada em relação ao resto do mundo, que redundou numa diminuição do relevo do conceito de desenvolvimento sustentável como um tema global<sup>5</sup>.

---

5 CORRÊA DO LAGO, op. cit., p. 105-106. LAFER, Celso. *Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira*. v. II. Brasília: FUNAG, 2002, p. 59-68.

O Brasil, no governo Fernando Henrique Cardoso, preparou-se com seriedade para a Rio+10 e, para isso, constituiu uma abrangente Comissão Interministerial, composta por membros do governo, de ONGs, do setor empresarial e da comunidade acadêmica. Articulou posições, em especial com os países da América Latina e do Caribe, com os quais trouxe para a Conferência a meta, que não foi chancelada, de que até 2010, 10% de toda a energia utilizada no mundo fosse de fontes renováveis. Propôs a criação de um Fundo para a Biodiversidade Biológica, que começaria com modestos recursos, oriundos dos países detentores de maior biodiversidade, cabendo lembrar que Johannesburgo abriu espaço para uma articulação do grupo, que o Brasil integra, dos países megadiversos. Estes colocaram como objetivos reduzir de maneira significativa a taxa de perda de biodiversidade entre os seus membros e, ao mesmo tempo, assegurar que os benefícios oriundos da conservação e uso sustentável dos recursos biológicos viessem a ser utilizados para o desenvolvimento dos países de origem e das populações locais, bem como da humanidade em geral. Isto se traduziu em iniciativas, no âmbito da OMC, de dar um enfoque mais aberto e menos individualista, dos direitos de propriedade intelectual<sup>6</sup>.

O Brasil reiterou, na Rio+10, oficialmente o empenho diplomático do país em efetivar, no âmbito da Convenção do Clima, o Protocolo de Quioto como caminho para guiar os esforços internacionais de reverter o aquecimento global.

Em síntese, na Rio+10, o Brasil do presidente Fernando Henrique Cardoso, em consonância com suas responsabilidades com o legado da Rio-92 e com a efetiva importância que atribuiu às políticas públicas do meio ambiente, foi construtivamente propositivo, como aponta André Correa do Lago numa conferência

---

6 LAFER, op. cit., p. 64-65. CORRÊA DO LAGO, op. cit., p. 210-213.

que reiterou mas não avançou no plano internacional, o conceito do desenvolvimento sustentável, mas que se beneficiou do envolvimento, não apenas das ONGs, mas de novos atores como os do setor produtivo, que adquiriram consciência da importância da matéria em discussão<sup>7</sup>.

#### IV

A Rio+20 ocorrerá em junho de 2012. Terá lugar no Rio de Janeiro por iniciativa do presidente Lula que logrou o apoio da comunidade internacional para fazer do nosso país o anfitrião da nova Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, tendo em vista o significado da Rio-92 e o papel desempenhado pelo Brasil na consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na agenda internacional.

Nesta antevéspera da Rio+20 cabe realçar que o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável continua fragilizado. Todos os componentes do meio ambiente, terra, água, biodiversidade, atmosfera continuam sendo degradados como aponta, com propriedade, o relatório do PNUMA acima mencionado, o *Keeping Track of our Changing Environment* (p. 90). De acordo com os dados provenientes deste relatório, a temperatura média da terra, segundo as várias estimativas disponíveis, indica um crescimento de 0.4° centígrados entre 1992 e 2010 e este aquecimento global está ligado à emissão de CO<sub>2</sub>, que aumentou de cerca de 9% desde 1992 (p. 28-29) e que continua a avolumar-se por conta do crescimento do uso de combustíveis fósseis (p. 22), apesar da maior eficiência energética que tem ocorrido nos processos produtivos (p. 23). Petróleo, carvão e gás dominam, com o percentual de 80%, a produção de energia para a eletricidade, aquecimento, transporte e usos industriais. A participação da energia renovável

---

7 CORRÊA DO LAGO, op. cit., p. 216, p. 110-111.



na matriz energética mundial é modesta comparada com a presença de combustíveis fósseis. Estima-se que a quantia de energia proveniente de fontes renováveis, nisto incluído a solar, a eólica, a hidráulica e a biomassa, aumentou de 13% em 2008 para 16% em 2010. A maior contribuição para esta parcela de energia renovável provém da biomassa (10%), porém a maior parcela do uso de biomassa (60%) em escala mundial origina-se como já apontado, da biomassa tradicional (lenha, 60%) utilizada nos países em desenvolvimento para cozinhar e aquecer. Em síntese, apesar da atenção que vem sendo dada à energia oriunda de fontes renováveis e proveniente de tecnologias modernas como é o caso da solar, da eólica, a da biomassa de etanol continua modesto o seu significado percentual na matriz energética mundial (p. 77).

Assim, independentemente da maior ou menor precisão destes dados, o fato é que eles indicam, com clareza, tendências que configuram a urgência do presente no trato do pilar ambiental do desenvolvimento sustentável, como sublinha Israel Klabin, presidente da Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável.

Esta urgência esbarra em dificuldades. Com efeito, a Rio+20 irá ocorrer num cenário internacional difícil, permeado por significativas tensões políticas e pelo desdobramento da crise econômico-financeira iniciada nos EUA, em 2008, com significativas consequências e especificidades que, na Europa, tem impactado o euro e que atinge, ainda que de maneira diferenciada, a maior parte dos países do mundo. Neste sentido, o contexto internacional da Rio+20 está mais próximo da Rio+10 e muito distante da Rio-92, com um agravante adicional. Com efeito, a Rio+20 irá ocorrer num sistema internacional no qual vem se verificando uma crescente multipolaridade política e econômica, da qual o surgir dos BRICs são uma ilustração. Essa multipolaridade, no entanto, não se traduziu, até o momento, na capacidade de gerar uma ordem internacional

mais estável, dotada de visão do futuro. Disso são exemplos os impasses da reforma do sistema financeiro e monetário, apesar do empenho do G20, que é por si só uma expressão da nova multipolaridade, assim como as dificuldades da Rodada Doha da OMC, que exprimem os obstáculos em transformar em obrigações o Mandato negociador da Conferência de Doha de 2001. Em outras palavras, existe uma difusa, porém real disjunção entre ordem e poder no plano internacional, que é uma sombra que paira sobre a Rio+20.

Do ponto de vista da vontade política do país-sede há uma clara diferença entre a prioridade atribuída à Rio-92 pelo governo Collor e a prioridade dada à Rio+20 pelo governo Dilma. No governo Collor a prioridade foi altíssima, posto que correspondia a uma sensibilidade geracional e ao tema da reorganização da agenda interna e externa do país no mundo pós-Guerra Fria que foi a marca da sua gestão. Representava, além do mais, uma oportunidade única para inequivocamente afirmar a presença do Brasil redemocratizado no mundo. Não existe, no governo Dilma, por várias razões que não cabe, neste momento, detalhar, o mesmo nível de atuação e a mesma prioridade.

Na Rio+10, realizada em Johannesburgo em 2002, o Brasil de Fernando Henrique Cardoso foi propositivo, em consonância com a inovadora visão do seu governo neste e em outros campos da agenda nacional e internacional do país. Concentrou o seu foco, como acima mencionado, na atenção que cabia dar à energia de fontes renováveis, aos desafios da mudança climática e ao papel do Protocolo de Quioto nas metas de redução de emissão de CO<sub>2</sub>, e ao aprofundamento de caminhos na área da biodiversidade.

Na Rio+20 o documento apresentado pelo Brasil em 1º de novembro de 2011 para o processo preparatório da Conferência é abrangente e o já mencionado *zero draft* de 10 de janeiro de 2012,

da ONU, que está em discussão, se tem os méritos de abrangência no trato do desenvolvimento sustentável é modesto no foco e conteúdo concreto atribuído ao pilar ambiental.

Isto vem levando respeitáveis personalidades brasileiras, que tiveram destacada atuação na Rio-92, como o professor José Goldemberg e o embaixador Rubens Ricupero, a apontar a relevância de conferir na Rio+20, em função das urgências do presente, mais conteúdo concreto ao pilar climático e ambiental do desenvolvimento sustentável que é a condição de possibilidade dos demais pilares<sup>8</sup>. Cabe lembrar que a possibilidade do exercício de uma atuação mais propositiva brasileira tem o lastro do fato que o *locus standi* do país no mundo mudou de patamar de 1992 a 2012 e que no campo da agenda internacional do desenvolvimento sustentável o Brasil é uma grande potência, pois nenhum dos seus grandes temas pode ser cooperativamente encaminhado sem uma ativa participação do nosso país.

Sei, em função da minha experiência na Rio-92 e na Rio+10, que são difíceis as negociações diplomáticas de uma Conferência Multilateral como a do Rio+20 e que não são simples os processos internos de mobilização da vontade política para liderar, como país-sede, os caminhos de um evento internacional voltado para aprofundar o desenvolvimento sustentável. Registro, no entanto, na condição de observador atento, que o desafio da Rio+20 é evitar tanto a diluição dos seus resultados quanto o de circunscrever o campo do possível a exortações consensuais.

Assim, à luz da minha experiência na FAPESP quero, em primeiro lugar, destacar a importância do aprofundamento do conhecimento científico para embasar negociações mais ambi-

---

8 RICUPERO, Rubens. Rio menos 20. *Folha de S. Paulo*, 19 de março de 2012, entrevista à *Folha*, p. A-12, 13 de março de 2012. GOLDEMBERG, José. Rio+20 e o futuro que queremos. *O Estado de S. Paulo*, 20 de fevereiro de 2012. RICUPERO, Rubens. Avanço na Rio+20 não pode ficar à mercê dos EUA, diz Ricupero. *Valor Econômico*, 8 de março de 2012, entrevista à Daniela Chiaretti.

ciosas que permitam dar conteúdo operativo a uma kantiana razão abrangente da humanidade. Não vou traçar um *road map* desta empreitada, mas realçar que a consolidação da parceria ciência, diplomacia e sociedade seria um válido objetivo para a Rio+20. Quero concluir esta exposição que já vai longa, modestamente, porém de maneira propositiva, aflorando alguns pontos com base nas pesquisas apoiadas pela FAPESP aos quais, no meu entender, cabe ao Brasil dar um relevo e um foco todo especial na Rio+20.

No campo da *energia*, é pertinente, na sequência da tradição diplomática brasileira e do proposto na Rio+10, reforçar as metas da ampliação de eficiência energética e insistir na meta de aumentar significativamente a porcentagem da energia proveniente de fontes renováveis na matriz energética mundial. No capítulo das modernas tecnologias e do conhecimento necessário para levar isto adiante tenho em mente os resultados e a avaliação do BIOEN – o Programa FAPESP de Pesquisa em Bioenergia – e o que vem sendo alcançado no nosso país com a bioenergia proveniente do etanol da cana de açúcar e da biomassa em geral.

No âmbito dos problemas da mudança climática, que é um dos mais urgentes, tendo em vista o aquecimento global e levando em conta que neste âmbito o Brasil tem sido protagônico, tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso quanto no de Lula e teve, no governo Dilma, em 2011, uma atuação de destaque na COP-17, realizado em Durban, cabe dar sequência e reforçar, na Rio+20, os compromissos de implementação da Plataforma de Durban. Tenho em mente, neste âmbito, o Programa FAPESP de mudanças climáticas globais e o foco que atribuiu às vulnerabilidades regionais das mudanças climáticas que incidem na inserção geográfica do Brasil no mundo.

Em matéria de biodiversidade, no âmbito da qual o Brasil, na condição de um país megadiverso, teve iniciativas na Rio+10,

julgo importante realçar que este é um campo que não se beneficiou, como o da mudança climática, por obra do IPCC, de uma plataforma de conhecimento que permita guiar a ação. Neste sentido poderá ser muito relevante para a elaboração de uma apropriada plataforma de conhecimento neste campo, tal como proposto em Nagoia em outubro de 2010, na COP-10 da Convenção sobre Diversidade Biológica, já referendada pela ONU a experiência acumulada do BIOTA-FAPESP. Com efeito, como vem sendo defendido por Carlos Joly, o coordenador deste programa da FAPESP, os trabalhos do IPBES (Plataforma Intergovernamental para Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos) seguramente se beneficiarão das metodologias que têm trazido resultados muito positivos, inclusive no campo das políticas públicas, no âmbito do estado de São Paulo, para a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Em matéria de indicadores, tão relevantes para sustentar políticas públicas, seja para o encaminhamento de economias de baixo-carbono, seja para lidar, como diz o professor Jacques Marcovitch, com as métricas do desenvolvimento sustentável, cabe conferir alta prioridade para a elaboração de indicadores de compreensão universal que viabilizem ações concertadas, agregando aos conhecidos indicadores de crescimento econômico e aos de desenvolvimento humano (IDH), indicadores de sustentabilidade ambiental.



## 44. MUNDO, CIÊNCIA, DIPLOMACIA (2015)<sup>1</sup>

A velocidade do processo com a qual a cultura científica da pesquisa básica e aplicada amplia os horizontes do conhecimento e modifica as condições de vida de todos é uma das dimensões constitutivas do mundo contemporâneo. Um dos desdobramentos deste processo, que opera em escala planetária, traduz-se na inoperância de padrões tradicionais de orientação para o agir que se tornam inadequados para lidar com a efetiva transposição de barreiras antes tidas como naturais e intransponíveis, de que são exemplos a clonagem e a pesquisa espacial.

O ineditismo do potencial destrutivo da violência das armas nucleares, que enseja a efetiva viabilidade do extermínio de coletividades, mudou qualitativamente o significado da situação-limite guerra e paz da vida internacional à sombra da qual conduzia-se a reflexão estratégica. A bioética surgiu da necessidade de estabelecer novos padrões para lidar com as questões suscitadas pela inovação científico-tecnológica que tornou possível não apenas conhecer, mas agir sobre o corpo humano por meio da plasticidade de uma manipulação transformadora que está ao alcance da tecnociência contemporânea.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 15 de março de 2015.

É neste contexto, refletindo sobre os desafios da ordem mundial, que Kissinger, em importante livro recente, destaca que o alcance e o impacto da revolução científico-tecnológica estão mudando as condições de funcionamento do sistema internacional e contribuindo para a erosão da tradicional lógica interestatal e de suas consagradas normas, respeitadora do papel das fronteiras nacionais. Kissinger aponta que o desafio mais significativo da atualidade é o incessante crescimento do poder computacional e a contínua expansão da tecnologia da informação em todas as esferas da existência. A era digital gerou um ciberespaço que colonizou o espaço físico e que permite a ubiquidade do funcionamento de redes que operam na instantaneidade dos tempos, induzindo grandes mudanças na educação, na leitura, no papel das mídias, nas maneiras de comunicação entre as pessoas, na condução das campanhas políticas, no modo de operar das finanças e da economia, na governança pública e privada das instituições, na gestão das crises de toda natureza, na administração da justiça e na maneira de conduzir a política externa e de atuar no campo diplomático.

A técnica e os seus instrumentos, que resultam do impacto da velocidade com a qual a pesquisa básica e aplicada vem mudando de maneira generalizada as condições de vida, não determinam a História. Alteram, no entanto, as condições por meio das quais os homens a fazem como já dizia Raymond Aron em 1976, refletindo sobre a guerra na era planetária. Uma alteração significativa provém do ineditismo do acúmulo de informação e da dinâmica da sua transmissão que por si só, como pontua Kissinger, não assegura nem o conhecimento nem a sabedoria para orientar-nos no mundo em que estamos inseridos. É por essa razão que a ciência, uma atividade internacional, reconhecida como tal desde o Renascimento pelas Academias Científicas que incentivaram o



compartilhar mais abrangente das descobertas e das ideias, vem se inserindo em novos moldes na pauta da agenda mundial.

A Royal Society da Grã-Bretanha em documento de 2010 explorando a pauta da ciência na política externa destaca três vertentes: a do papel da ciência no embasamento de decisões de política externa – é o tema da *ciência na diplomacia*; a *diplomacia da ciência*, voltada para facilitar os acordos de cooperação internacional, e a *ciência em prol da diplomacia*, como meio próprio de aprimorar a convivência internacional.

Os desafios da ordem mundial e suas tensões, como mudança climática, insuficiência de recursos energéticos, oferta de alimentos, redução da pobreza, governança da internet, escassez de água são alguns dos muitos temas que tornam imperativa a presença da ciência na ação diplomática. Na minha experiência como chanceler, dei-me conta da relevância da contribuição da ciência no embasamento de decisões de política externa no trato, por exemplo, da agenda do meio ambiente e da negociação do desarmamento.

Em outra vertente, cabe destacar que a pesquisa no mundo globalizado, muito mais que no passado, não é territorializada. Tem como uma das suas dimensões a operação em rede da interação entre pesquisadores. Daí a intensificação da *diplomacia da ciência* voltada para acordos de cooperação internacional com instituições de vários países, inclusive porque a geração do conhecimento não está circunscrita a poucos centros, pois a ciência opera num mundo mais nivelado. Este nivelamento exige mais interconexão entre pesquisadores de todas as regiões e procedências. É o que explica o empenho na internacionalização da FAPESP a que venho me dedicando como seu presidente. Dele resultaram mais de cem acordos com agentes de financiamento, universidades e empresas de todos os quadrantes. O objetivo deste processo é aumentar, com base na reciprocidade de interesses, a capacitação dos pesquisadores do estado de São Paulo em todos os campos consolidando,

nas condições do mundo contemporâneo, a vantagem comparativa do valor agregado do conhecimento que, no correr dos anos, vem nos singularizando no país. Deste modo, pelo seu efeito irradiador na vida nacional, estamos contribuindo para ampliar a capacidade do Brasil de lidar com os seus desafios.

Uma palavra final sobre o papel da ciência em prol da diplomacia, fruto da minha experiência na FAPESP e do trato das relações internacionais. Os pesquisadores compartilham os valores da investigação e dos seus métodos, baseados na racionalidade, na transparência e na universalidade. Constituem, assim, uma espécie própria de comunidade internacional integrada transfronteiras, propensa à cooperação, ao mútuo entendimento e à busca de soluções para problemas sociais. São, assim, num mundo fragmentado e permeado de tensões, um ativo diplomático em prol de uma convivência internacional mais pacífica e menos belicosa.

## 45. CÚPULAS IBERO-AMERICANAS (1992)<sup>1</sup>

As Cúpulas Ibero-Americanas têm, como ponto de partida, entendimentos, iniciais entre o México e a Espanha que, logrando o apoio do Brasil, tornaram pública a nova iniciativa diplomática em setembro de 1990. O poder de convocatória dos três países viabilizou a ideia que se materializou em 1991 com a reunião realizada em Guadalajara, no México. A ela se seguiu a reunião de Madri, em 1992, e depois, em 1993, a de Salvador, Bahia, cujos documentos básicos estão reunidos neste volume.

As datas acima elencadas indicam que, num plano mais geral, a primeira observação a ser feita é a de que as Cúpulas são uma operação diplomática pós-Guerra Fria. Surgem depois da queda do muro de Berlim e vêm ocorrendo num sistema internacional que deixou de ter suas polaridades definidas pelas relações de conflito, competição e cooperação entre os EUA e a URSS. Estas relações, em função de sua hierarquia e poder, parametraram, durante a sua vigência, tanto o campo do possível de outras dicotomias da vida mundial, como a relação Norte-Sul – e os seus mecanismos de articulação mundial, como o movimento dos não alinhados

---

1 Texto apresentado na Terceira Cúpula Ibero-americana (Salvador, Brasil, 1993), inédito em português, publicado originalmente em castelhano entre os documentos da *Terceira Cumbre Ibero Americana*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. vii-xxiv.

e o Grupo dos 77 –, quanto à maior ou menor amplitude dos relacionamentos e iniciativas interestatais e transnacionais.

A dessuetude do conflito Leste-Oeste trouxe um mundo de polaridades ainda indefinidas que estão sendo modeladas pelas “forças profundas” de duas lógicas contraditórias: a da *globalização* e a da *fragmentação*. A preeminência da lógica da globalização da economia, da informação, dos valores, dos temas globais como o meio ambiente, assinala o primeiro momento do pós-Guerra Fria. A ela se segue, num segundo momento, a lógica da fragmentação que se expressa na secessão dos Estados (Iugoslávia, URSS), na afirmação de novas entidades, no vigor dos fundamentalismos, nos protecionismos. A coexistência destas duas lógicas contraditórias e, portanto, a ação simultânea de forças centrípetas e de forças centrífugas operando na vida mundial, faz do sistema internacional um sistema caracterizado por *descontinuidades*. Para enfrentar o desafio destas descontinuidades que colocam novos desafios para a governabilidade do sistema internacional, os Estados vêm buscando novos espaços e oportunidades de concertação e cooperação. É nesta moldura mais ampla que explicitamente se enquadram as Cúpulas Ibero-Americanas.

Com efeito, no fecho da Declaração de Guadalajara de 1991, a institucionalização de uma Conferência Ibero-Americana de chefes de Estado e de Governo com a participação dos Estados soberanos da América e da Europa de língua espanhola e portuguesa, com datas e locais estabelecidos para 1992 (Espanha), 1993 (Brasil), 1994 (Colômbia), 1995 (Argentina) fundamenta-se no avançar de *un proceso político, economico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y mas eficiente inserción en un contexto global en plena transformación*.

No documento de conclusão da Cúpula de Madri em 1992, nos parágrafos 4 e 5, depois do registro da aceleração dos processos de mudança, lê-se:

*El fin de la bipolaridad abre nuevas posibilidades de concertación, al acabar con la lógica de la guerra fría y alterar el sentido de los alineamientos en la Comunidad Internacional.*

*Nacen en efecto, nuevos Estados y parece consolidarse la tendencia a la formación de grandes áreas de libre comercio y de integración regional y subregional. Paralelamente, la desaparición del frente ha hecho más explícito el desnivel entre el Norte y el Sur.*

*La conferencia Iberoamericana, en este contexto, surge en nuestro espacio político como foro de concertación dotado de características propias. Transciende enfrentamientos ideológicos y económicos y, al ser transcontinental, puede tener un efecto positivo para evitar que los bloques económicos regionales evolucionen hacia el proteccionismo.*

O documento final da 3ª Cúpula, a de Salvador, Bahia, de 1993, que integra este volume, retoma estas formulações nos parágrafos 4, 5 e 6, ao apontar que a Conferência é um foro de concertação dotado de características próprias, que oferece oportunidades para consulta e reflexão sobre questões de interesse de seus membros num espaço aberto à cooperação e à solidariedade; espaço que é relevante numa conjuntura internacional na qual a superação da Guerra Fria traz tanto novas possibilidades de estabilidade quanto novos riscos de conflitos, contradições e tensões.

Um dos desdobramentos da lógica da globalização no mundo pós-Guerra Fria é a afirmação, no campo dos valores,

da democracia. Uma das consequências desta afirmação num sistema internacional que não está mais condicionado pela relação Leste-Oeste é a de ensejar, com maior autonomia em relação a superpotências, a convergência entre Estados e sociedades que compartilham o ideal democrático. As cúpulas Ibero-Americanas espelham esta nova realidade, pois têm como um dos seus pontos relevantes a explicitação da afinidade democrática, que caracteriza a forma de estar no mundo dos estados que a integram.

Na Declaração de Guadalajara afirma-se: *Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respecto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales*. No documento de conclusão de Madri, de maneira ainda mais explícita, reafirma-se *nuestro compromiso con la democracia representativa, el respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales como pilares que son de nuestra Comunidad*. No documento final de Salvador, e na mesma linha reitera-se este compromisso.

A afirmação da democracia é importante para caracterizar as Cúpulas como iniciativa diplomática. Com efeito, uma das notas da democracia como forma de conceber a vida em sociedade é a ênfase na transparência do poder, tanto no plano interno quanto no plano internacional, como mecanismo de controle, pela cidadania, da responsável ação dos governantes. Daí a importância atribuída à opinião pública nacional e mundial, inclusive como estímulo à paz, e a noção de “diplomacia aberta” advogada pelo presidente Wilson no final da Primeira Guerra Mundial.

A diplomacia das cimeiras, que se generalizou depois da Segunda Guerra Mundial, até mesmo por obra da expansão dos meios de comunicação, exprime tanto esta dimensão internacional das democracias quanto as realidades de sociedades de massa nas quais a política externa não pode limitar-se ao clássico trabalho discreto das chancelarias, mas requer a luz do espaço público. É justamente esta

luz do espaço público que os chefes de Estado e chefes de Governo, como os mais autorizados representantes de seus países no diálogo internacional, buscam nas reuniões de cúpula. Precisamente porque elas normalmente são precedidas por um prévio trabalho de preparação, e também criam oportunidades para, no calor da hora, equacionar, no mais alto nível, problemas complexos, o *evento*, pela sua dimensão de espetáculo, configura-se como um *momento* para captar a atenção da opinião pública, propondo e pilotando, através da mídia, mensagens informadoras da importância e dos resultados da ação diplomática. Daí a frequência dos encontros de cúpula na prática diplomática contemporânea e também a institucionalização do seu formato<sup>2</sup>.

As Cúpulas Ibero-Americanas representam, portanto, uma institucionalização do espaço público da diplomacia dos chefes de Estado e de Governo de países congregados pela *vis directiva* dos valores democráticos. Em contraposição, no entanto, às cimeiras econômicas do G7, nas quais a substância dos assuntos é facilitada pela relativa homogeneidade de desenvolvimento dos Estados que a integram, o que assinala a comunidade ibero-americana é a heterogeneidade econômica e as diferenças relativas da influência política no sistema internacional dos seus Estados-membros no contexto de um referencial histórico-cultural comum. É justamente este referencial que constitui a base da comunidade, pois uma das características da cultura é a de transcender as desigualdades de poderio político, militar ou econômico. Como

---

2 Cf. CAZIMAJOU, Emile. L'Activité diplomatique. *Société Française pour de Droit International*. Colloque de Tours, Aspects Récents du Droit des Relations Diplomatiques. Paris: Pedone, 1989, p. 139-145, p. 189-196; SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoria política* (versão em espanhol de Maria Luz Moran). Madrid: Alianza Editorial, 1992, cap. 8; LAFER, Celso. Diplomacia e Transparência: o arquivo do Itamaraty. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, v. 4, n. 2, jul./dez. 1989; v. 5, n. 1 jan./jun. 1990, p. 35-43; BOBBIO, Norberto. *Três ensaios sobre a democracia* (trad. Sérgio Bath). São Paulo: Cardim/Alario Edit, 1991, p. 59-78; LAFER, Celso. *Ensayos Liberales* (trad. Stella Mastrangelo). México: FCE, 1993, p. 55-72.

dizia Andre Malraux: *La culture ne connaît pas de Nations mineures, elle ne connaît que des Nations fraternelles*<sup>3</sup>.

Uma ação diplomática, lastreada na cultura, tem numa língua comum a sua base natural. Não é este o caso da comunidade ibero-americana, que é bilinguística, mas as diferenças entre o espanhol e o português não impedem as convergências que derivam do sentimento de pertencer e participar de uma mesma área cultural. Explorar e desenvolver este sentimento confederativo-cultural, traduzindo-o em ação diplomática foi o que as Cúpulas Ibero-Americanas se propuseram a fazer desde o primeiro momento.

Na Declaração de Guadalajara afirma-se no § 2:

*Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A 500 años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad.*

E, no § 24, lê-se: “Reafirmamos la fuerza de nuestra cultura que se ve enriquecida por nuestra participación en los procesos de integración y globalización.”

No documento de conclusão de Madri, no § 2, lê-se:

*Nos reunimos a los quinientos años del encuentro de los mundos, a lo largo de los cuales se han ido forjando los vínculos que nos hacen reconocernos hoy como miembros de una comunidad. Ha sido esta una ocasión significativa en la que hemos querido dar testimonio de que nuestra*

---

3 Cf. FLORY, Maurice. Les relations culturelles et scientifiques. *Aspects Récents du Droit des Relations Diplomatiques*, op. cit., p. 153-171. A referência a Malraux está na p. 184.



*reflexión y nuestro trabajo en común pueden dar frutos que se multipliquen en el futuro.*

*Iberoamérica debe potenciar lo específicamente propio y lo universal de sus valores compartidos en un compromiso renovado con la libertad y la justicia.*

*Consideramos que nuestros países extraen su fuerza, más allá de su común origen, de una común opción. La identidad iberoamericana está fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas y en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad como creadores de su destino. Ni el racismo ni la xenofobia, que condenamos sin paliativos, pueden tener nunca cabida en nuestros comportamientos y actitudes.*

No documento final de Salvador, que se encontra reproduzido nesse volume, declara-se, de maneira sintética e precisa, no § 4:

*La Conferencia Iberoamericana constituye, en nuestro espacio político, un foro de concertación dotado de características propias. Encontramos su razón de ser en el reconocimiento de un acervo cultural común, así como en la riqueza de nuestras orígenes y de su expresión plural.*

A afirmação de uma personalidade política no cenário internacional, das Cúpulas Ibero-Americanas, com base num acervo cultural comum e numa opção de conferir a este acervo uma “visão de futuro” para a ação diplomática, coloca o problema da *identidade*. A identidade pode ser entendida como o conjunto mais ou menos ordenado de predicados por meio dos quais se responde à pergunta – quem sou? A resposta, tanto no plano individual quanto no plano coletivo, é usualmente elaborada com base na dicotomia *diferença-semelhança* que, como toda dicotomia, como

ensina Bobbio, pode ter um uso descritivo, um uso axiológico e um uso histórico<sup>4</sup>.

As Cúpulas Ibero-Americanas reconhecem, como é óbvio, o pluralismo das identidades nacionais de cada um dos seus Estados-membros, que se afirmam no plano internacional pelas especificidades que os caracterizam no sistema internacional. A aceitação democrática das diferenças e de sua criatividade é o ponto de partida para a afirmação mais ampla da *semelhança*, ou seja, da elaboração diplomática de um assumir como própria, a cada um dos seus integrantes, uma solidariedade com os outros, tendo em vista uma concepção do bem e do interesse comum. Neste sentido, na dicotomia *semelhança/diferença*, o termo forte é a *semelhança* e o uso axiológico da dicotomia na elaboração diplomática das cúpulas ibero-americanas sublinha, no seu emprego descritivo e histórico, a convergência.

A primeira Cúpula, que se realizou em Guadalajara, precisamente porque teve um caráter “fundacional”, deu grande importância ao tema da identidade. Daí a pertinência de um dos seus anexos documentais a saber, o texto *América Latina hacia el tercer Milenio (desarrollo y identidad cultural)*. Daí, também, na apresentação de Leopoldo Zea ao volume publicado pelo Fondo, sobre a Primeira Cúpula, a ênfase dada ao tema da identidade. Com efeito, o tema que perpassa a importante apresentação de Zea é precisamente o da identidade ibero-americana na sua complexidade.

O tema da identidade é uma das inquietações constantes da sociedade mexicana e por esse motivo um tema recorrente de sua diplomacia que, confrontada com uma relação historicamente

---

4 Cf. BOVERO, Michelangelo. *Identità individuali e collettive. Ricerche Politiche Due – Identità, interessi e scelte collettive*, a cura de Michelangelo Bovero. Milano: Il Saggiatore, 1983, p. 31-57; BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedad – para una teoría geral de política* (trad. Marco Aurelio Nogueira). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, cap. IV.

muito assimétrica com os Estados Unidos, sempre fez da valorização de sua identidade e do fato de ser a fronteira-separação do mundo latino-americano com o mundo anglo-saxônico, um dos pilares de sua política externa. Neste sentido a iniciativa mexicana de pôr em marcha a operação diplomática que levou à criação, em Guadalajara, da comunidade ibero-americana, adquire, além do sentido geral que procurei analisar, um significado próprio que cabe explicitar.

De fato, em 1990, quando se dá início à articulação da operação diplomática das Cúpulas, o governo do presidente Salinas já tinha manifestado a sua disposição de reposicionar as relações México-EUA. Este reposicionamento veio a ser o NAFTA e para lidar com esta redefinição política da inserção internacional do México, que representava colocar no mundo pós-Guerra Fria, em outros moldes, realidades econômicas e de vizinhança, era importante demonstrar que esta mudança não se configuraria como uma ruptura da identidade internacional do México. Como apontou Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no seu relevante ensaio sobre as Cúpulas Ibero-Americanas, para o México era essencial procurar demonstrar à opinião pública interna e internacional que a integração na América do Norte não significaria o abandono das vinculações políticas e culturais do país com as suas circunstâncias autóctones e latino-americanas. Traduzir esta mensagem no plano internacional era um dos objetivos importantes do México. Daí uma das motivações da diplomacia mexicana ao patrocinar, com o apoio da Espanha e o subsequente entendimento com o Brasil, a iniciativa consagrada em Guadalajara que deu ao governo do presidente Salinas um respaldo simbólico de que necessitava para a sua abertura ao Norte<sup>5</sup>.

---

5 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. As conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância. In: FONSECA JR., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (org.) *Temas de Política Externa Brasileira II*, v.1. Brasília/São Paulo: IPRI-Paz e Terra, 1994, p. 157.

A segunda Cúpula realizou-se em Madri, e também a Espanha, além do significado mais geral do “confederalismo cultural” inerente à razão de ser da comunidade ibero-americana como forma de atuar no mundo pós-Guerra Fria dos seus Estados-membros, tinha objetivos específicos na operação diplomática que copatrocinou com o México. Com efeito, a transição para a democracia, depois da morte de Franco e o posterior ingresso da Espanha na Comunidade Europeia, ensejou a superação do relativo isolamento do país no sistema internacional. A consolidação do regime democrático, a prosperidade econômica dos anos 80, a melhoria dos equilíbrios sociais obtida pelo governo de Felipe Gonzalez deu à Espanha novas possibilidades de atuação internacional, como observou Fernando Morán na apresentação ao volume publicado pelo Fondo sobre a Segunda Cúpula.

Sinalizar esta recuperação do *locus standi* da Espanha num mundo de polaridades indefinidas que permite, como apontou Fernando Morán, o acréscimo dos protagonistas internacionais com relevância, era um dos alvos da diplomacia espanhola. Daí a importância de celebrar o V centenário da viagem de Colombo – marco inicial da presença da Espanha como grande potência no sistema internacional – com as Olimpíadas de Barcelona, com a Exposição Universal de Sevilha e com a realização da Cúpula de Madri.

Conforme se verifica, para a Espanha, assim como para o México, ainda que em função de outras razões, era importante mobilizar a participação ativa dos países ibero-americanos numa cimeira. Significava, em síntese, para a Espanha, retomar, no contexto de sua inserção na Europa, de maneira *aggiornata*, com a comunidade criada em Guadalajara, sua clássica dimensão americana e transcontinental. Neste processo, em função da natureza controvertida da herança colonial, na elaboração

diplomática do referencial cultural comum, foi importante dar às celebrações de 1992 um caráter prospectivo. Daí o significado do trecho já citado do Documento de Conclusão da Cúpula de Madri, no qual se afirma que a força dos países da comunidade ibero-americana vai mais além da sua origem comum, pois reside numa opção comum que permite potencializar o especificamente próprio e o universal dos valores compartilhados. Daí, também, uma das prioridades da Cúpula de Madri, que foi a da educação e serviço de modernização, e a aprovação de vários programas de parceria nesta linha de ação conjunta.

Se Guadalajara teve uma dimensão forte de *fundação* e Madri uma dimensão forte de *celebração/projeção*, cabia ao Brasil, como país sede da 3ª Cúpula e nesta condição responsável pela secretaria *pro tempore* da comunidade ibero-americana, preparar a Reunião de Salvador. A análise deste ponto requer um exame das razões que levaram o Brasil a aceitar ser um dos copatrocinadores da iniciativa mobilizadora de uma diplomacia de cimeiras ibero-americanas. Creio que também o Brasil, por distintas, porém, complementares razões às do México e da Espanha, quis assinalar, com as Cúpulas, as novas modalidades de sua inserção internacional, e foi nesta direção que cuidou da elaboração diplomática do referencial comum.

Com efeito, uma das notas identificadoras importantes da eleição e da presidência Collor que se deu no contexto da redemocratização do país ocorrida nos anos 80 foi o da reformulação da agenda interna a partir da percepção do esgotamento do modelo da economia, baseado no processo de substituição de importações. Daí os temas da abertura da economia, da competitividade, da modernidade, da redefinição do papel do Estado, da livre-empresa com responsabilidade social, da consolidação da democracia, da promoção dos direitos humanos

e da preservação do meio ambiente. Daí, também, o desafio de traduzir estes novos imperativos internos em possibilidades externas num sistema internacional que estava se transformando e que caminhava para configurar-se, por força da simultaneidade da lógica da globalização e da lógica da fragmentação, pela indefinição das polaridades. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – agendada para realizar-se no Rio em 92 – seria a grande oportunidade para sinalizar *urbi et orbi* uma nova visão brasileira, mas fazia todo sentido dar sequência diplomática a este evento, sediando, em 1993, uma nova Reunião de Cúpula. Foi esta instituição, penso eu, como igualmente detecta Luiz Felipe de Seixas Corrêa no seu já citado trabalho<sup>6</sup>, que levou o presidente Collor a aceitar, no primeiro encontro que teve com o presidente Salinas, em setembro de 1990, em Nova York, por ocasião da Assembleia Geral da ONU, a ideia do copatrocinio brasileiro às cúpulas ibero-americanas.

A qualidade e o sucesso de Guadalajara, a contribuição que deu para a ação diplomática mexicana, reconfirmaram, em 1991, para o presidente Collor, o acerto da decisão tomada em Nova York, no calor da hora do seu encontro com o presidente Salinas. Com efeito, com a sua sensibilidade para o manejo da agenda da opinião pública, viu claramente o potencial da Cúpula a ser realizada no Brasil em 1993, para a explicitação das novas modalidades da inserção internacional do Brasil, que ele pretendia conduzir na sua gestão.

No governo Collor, o foco inicial, do ponto de vista da grande diplomacia das cimeiras, concentrou-se no preparo da Conferência do Rio, que veio a ser a primeira conferência multilateral de alcance e participação universal após o término da Guerra Fria. Não cabe,

---

6 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *As conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância*, op. cit., p. 154.

nesta introdução, uma análise da Rio-92. Registro, no entanto, para poder esclarecer o papel do Brasil em Salvador, que um dos objetivos brasileiros foi o de comprovar uma nova sensibilidade interna e externa em relação ao meio ambiente, vinculando, no entanto, este “tema global” a um dos temas recorrentes identificadores da diplomacia brasileira a partir de 1930, que é o do desenvolvimento<sup>7</sup>.

Nesta linha, penso que é válido afirmar que na preparação da Conferência do Rio e por ocasião de sua realização, o Brasil, como um país de contrastes, que vive intensamente os problemas do meio ambiente derivados do subdesenvolvimento, traduziu criativamente a sua experiência no plano internacional, ao encaminhar, lastreado na condição de país-sede, sob o signo da cooperação, a problemática Norte-Sul, muito ciente de que a dicotomia não poderia mais articular-se através das categorias elaboradas durante a vigência da bipolaridade EUA-URSS. Daí, neste contexto, a importância da Agenda 21, um programa de trabalho que, pela sua abrangência e equilíbrio, oferece uma “visão do futuro” a respeito da interconexão entre meio ambiente e desenvolvimento. Daí, também, a importância chave do conceito de “desenvolvimento sustentável” aceito e endossado na Rio-92.

O conceito de desenvolvimento sustentável é plurívoco. Liga a preocupação com o meio ambiente com a preocupação com a economia e a pobreza. Realça que o desenvolvimento, para ser sustentável, além de sua dimensão econômica, precisa ser igualmente viável do ponto de vista do meio ambiente e da sociedade. Significa o reconhecimento dos Outros – dos nossos contemporâneos no espaço de um mundo comum, das futuras gerações na amplitude do tempo. O conceito de desenvolvimento

---

7 Cf. RICUPERO, Rubens. A diplomacia do desenvolvimento. In: ARAÚJO, João Hermes Pereira de et al. *Três Ensaios sobre a Diplomacia Brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 193-109.

sustentável implica também no valor solidariedade ao colocar a questão da “internalização” cooperativa dos custos do meio ambiente saudável no processo decisório público e privado. Por isso tem a vantagem de reposicionar a agenda Norte-Sul sob a perspectiva da cooperação e não da confrontação internacional. O conceito de desenvolvimento sustentável é, ademais, uma expressão operacional do valor justiça, uma vez que leva em conta o tema da distribuição equitativa dos custos e benefícios do desenvolvimento em escala global.

Conforme se verifica, do ponto de vista do Brasil, a Rio-92 foi uma oportunidade para colocar em novos termos, compatíveis com o mundo pós-Guerra Fria, um tema recorrente na diplomacia brasileira – o desenvolvimento – dotando-o de abrangência universal e de *vis atractiva*<sup>8</sup>.

As circunstâncias conhecidas que, depois da realização da Cúpula de Madri, levaram dentro do estrito enquadramento democrático ao afastamento, no segundo semestre de 1992, do presidente Collor e a sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco, não dificultaram, na linha de continuidade com inovação que o Itamaraty imprime à política externa brasileira, o aproveitamento da experiência da Rio-92 e do repertório diplomático do país no preparo da reunião de Salvador. E, assim como o México fez do tema da “identidade” e a Espanha o da “projeção”, itens substantivos das Reuniões de Cúpula que sediaram, ajustando-os às circunstâncias internas e internacionais de maneira compatível com os seus parceiros, assim também o Brasil, ao assumir a secretaria *pro tempore* da Cúpula, trabalhou o referencial comum para tratar em conjunto do seu tema recorrente: o *desenvolvimento*.

---

8 Cf. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992-Rio de Janeiro)*. Relatório da Delegação Brasileira. Brasília: FUNAG, IPRI, 1993. *A inserção internacional do Brasil: A gestão do Ministro Celso Lafer em Itamaraty*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.



Na preparação da Cúpula de Salvador, a chancelaria brasileira, levando em conta o que foi o processo da Rio-92, promoveu a mobilização de setores públicos e não governamentais dos países-membros da comunidade ibero-americana por meio de um intenso cronograma de reuniões. A ideia, como apontou Luiz Felipe de Seixas Corrêa, foi a de ter um leque de opções aberto para canalizar a cooperação dentro da moldura conceitual do tema global da Cúpula: uma agenda para o desenvolvimento. Realizaram-se, assim, três reuniões ministeriais nas áreas da saúde, educação e cultura, cujas conclusões estão publicadas neste volume; sete encontros de nível governamental que trataram, respectivamente, da criança, das grandes cidades, do combate à pobreza, do financiamento do desenvolvimento, da ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (cujas conclusões também estão produzidas neste volume), do desenvolvimento econômico e da agricultura; e três eventos de natureza não governamental: uma reunião de jornalistas; uma conferência de lideranças sindicais e uma reunião de presidentes de organizações empresariais ibero-americanas<sup>9</sup>.

Em Salvador, tendo como pano de fundo este trabalho prévio, coube ao presidente Itamar Franco abrir a discussão com os seus pares, afirmando logo no início de seu discurso: *O tema que ocupa nossa atenção justifica esta reunião de Cúpula. A urgência nos impõe o dever de examinar o problema do desenvolvimento dentro de suas perspectivas de justiça social e de construção humana. A amplitude dos debates que se seguiram, reproduzidos neste volume e no qual os chefes de Estado e de Governo expuseram a sua visão e a visão dos seus países a respeito do tema da Cúpula de Salvador, encontrou o seu denominador comum no Documento Final. Este – para valer-me da reflexão etimológica proposta no discurso do*

9 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância*, op. cit. p. 160-161.

presidente Paz Zamora da Bolívia, e válida tanto para o espanhol quanto para o português – procurou *desarrollar lo que está arrollado, es decir lo que está envuelto en si mismo*. Daí a ideia de explorar como, no mundo pós-Guerra Fria, é possível tirar a rolha daquilo que está engarrafando o trânsito para o desenvolvimento.

O documento final, que consta do volume, na sua Parte Primeira oferece uma série de reflexões e sugestões sobre a questão do desenvolvimento, entre elas: a importância das estratégias individuais que levem em conta a herança cultural e as forças dinâmicas de cada sociedade (§10); a relação mútua entre a consolidação da democracia e a promoção do desenvolvimento (§11); as questões do comércio, finanças, tecnologia, dívida externa, cooperação para o desenvolvimento sustentável, promoção do desenvolvimento social e os temas de população e correntes migratórias (§13); a urgência da conclusão satisfatória da Rodada do Uruguai (§15); os efeitos negativos da instabilidade do mercado financeiro mundial (§16); o acesso a tecnologias (§17); a mobilização e a administração solidária de recursos internacionais para o fortalecimento de programas nacionais de desenvolvimento social e combate à pobreza (§19).

A parte primeira do documento também registra o avanço do diálogo Norte-Sul logrado na Rio-92 (§8) e a importância da base conceitual e instrumental nela negociada para uma cooperação de longo prazo, voltada para o desenvolvimento sustentável (§18).

Um dos objetivos explícitos do documento final de Salvador era o de contribuir de maneira positiva e não confrontacional para os debates, no âmbito das Nações Unidas, a respeito do tema do desenvolvimento, e tal maneira a assegurar a sua permanência na agenda, apesar da magnitude dos compromissos da Organização no campo político e da segurança (§7).

A Segunda Parte do documento final, voltada para a cooperação entre os países-membros da comunidade ibero-americana leva em conta o processo preparatório em diversos parágrafos, atribuindo prioridade, nos temas tratados, ao combate à pobreza e ao financiamento para o desenvolvimento (§27). Registra, igualmente, o que está sendo feito em outras áreas de cooperação, como, por exemplo, educação (§33) e celebra o início das atividades do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe, cujo convênio-constitutivo fora assinado na Cúpula de Madri (§25).

A Parte Segunda do documento final cuida igualmente da concertação política dos Estados-membros da comunidade ibero-americana. Reafirma a utilidade das consultas entre as chancelarias em casos de urgência e relevância (§24 – a) e o interesse na opinião consultiva da Carta Internacional de Justiça da Haia sobre a aplicação extraterritorial das leis de um país em outro (§ 24 – b ); menciona o apoio prestado às candidaturas vitoriosas do Brasil e da Espanha ao Conselho de Segurança e, neste contexto, a conveniência de explorar o interesse comum em apoiar candidaturas de países ibero-americanos no sistema da ONU e em outros organismos internacionais (§24 – c); sublinha o acordo na realização de prévias consultas informais entre os países ibero-americanos antes de grandes reuniões internacionais, com destaque para a Assembleia Geral da ONU (§26).

A Terceira Parte do documento final, intitulada “matérias de interesse”, é um desdobramento da concertação política contemplada na Parte Segunda e cuida, em diferentes níveis de generalidade, de assuntos do interesse de países-membros, cabendo realçar o consenso quanto à “necessidade de adequar o Conselho de Segurança das Nações Unidas à nova realidade internacional (§72)”.

Da análise da Cúpula de Salvador; do exame das de Guadalajara e Madri e de seus antecedentes; do registro de como foram tratados os grandes temas e rastreadas as possibilidades e também os limites da cooperação econômica e da concertação política – empreendidos neste prólogo – que conclusão de ordem mais geral cabe formular?

O estudo dos documentos e a minha própria experiência com a diplomacia de cimeiras na Rio-92 e na Cúpula de Madri, haurida na condição de ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, reforça a minha convicção, expressada publicamente logo após a Reunião de Madri<sup>10</sup>, de que as Cúpulas Ibero-Americanas são um *formato* que oferece, no espaço aberto por um sistema internacional de polaridades indefinidas, um *nicho de oportunidades* para a articulação e concertação diplomática dos interesses dos Estados-membros. O denominador comum desses interesses, é certo, tem como limite a diversidade e heterogeneidade dos Estados da comunidade ibero-americana mas o seu potencial se vê magnificado pela utilização diplomática do referencial comum.

No esforço de trabalhar este referencial comum, a secretaria *pro tempore* da Cúpula, cujo epicentro é o país-sede, nos caso de Guadalajara, Madri e Salvador se valeu de um tema básico da política externa do México, da Espanha e do Brasil, procurando dar a este tema, através do impacto da diplomacia das cimeiras na opinião pública, uma ressonância e uma legitimidade mais ampla, com base no consenso dos demais. A criatividade deste processo nestes três casos, esteve ligada ao empenho do país-sede. Por isso creio que a funcionalidade das Cúpulas, como agente das relações internacionais, está melhor servida pelo mecanismo da secretaria *pro tempore* do que por uma eventual institucionalização de um mecanismo permanente de administração, uma vez que

---

10 Cf. pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados em 6 de agosto de 1992. In: *A Inserção Internacional do Brasil: A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*, op. cit., p. 136-137.

a burocratização pode comprometer a criatividade exigida para traduzir multilateralmente afinidades genéricas em interesses concretos. Esta tradução, no tempo, é o grande desafio que as Cúpulas Ibero-Americanas têm pela frente. Este desafio será ou não apropriadamente respondido através do método de aproximações sucessivas, cabendo a cada país-sede a responsabilidade de mobilizar forças e vontades para ir dando ao formato das Cúpulas a sua substância.



## 46. O DIÁLOGO TRANSATLÂNTICO: CARLOS FUENTES (2013)<sup>1</sup>

Carlos Fuentes era um homem de encantador convívio e múltiplos talentos – romancista, contista, ensaísta, diplomata. Era, ademais, um homem elegante, inclusive no trajar – o que surpreendeu a José Saramago que afinal concluiu que somar exigência crítica com gravata bem escolhida não era coisa pequena<sup>2</sup>. Tinha o dom de gentes e sabia ser um *agregador*. Exerceu superiormente esta dimensão de agregador no âmbito do *Foro*, dimensão relevante para uma instituição como a nossa que reúne, e esta é uma de suas forças, integrantes de várias tribos – a dos empresários, a dos políticos, a dos intelectuais, a de personalidades dos meios de comunicação.

A capacidade de lidar com a diversidade das várias tribos do nosso *Foro* e exercer a função de agregador teve sua correspondência na diversidade das direções e escrituras que sempre foram um signo de vitalidade da obra de Carlos, como apontou com discernimento Octavio Paz em *Solo a dos voces*. Assim, respondeu ao estímulo de promover a diversidade inerente ao diálogo transatlântico no

---

1 Publicado originalmente em *Política Externa*, v. 21, n. 3, dez./jan./fev. 2012/2013.

2 *Jornal de Letras*, 30 de maio a 12 de junho de 2012, p. 14.

âmbito do nosso *Foro* da mesma maneira que na sua obra respondeu aos múltiplos estímulos do seu “eu” literário.

O seu ponto de partida de criador literário e grande narrador foi instigado pelo desafio de entender o México (os cinco sóis de um país que não tem começo mas origem: *Los cinco soles de México*, p. 7-9) e lidar com os caminhos e descaminhos da Revolução Mexicana (por exemplo: *La muerte de Artemio Cruz*, *Los años con Laura Diaz*).

Entretanto, a sua ficção e a sua ensaística não se circunscrevem aos estímulos da criação dada pela circunstância mexicana do seu eu literário e intelectual. Para voltar a Octavio Paz: *En Carlos Fuentes, por ejemplo, coexisten varias voces y cada una de esas voces, cada uno de esos dialectos, es igualmente sujo: ¿Cómo determinar qué es lo mexicano y que es lo extraño en esa pluralidad? Lo mexicano es el choque a la confluencia de todas esas voces...*<sup>3</sup>.

Na confluência destas múltiplas vozes, tem um papel relevante a voz da literatura em língua espanhola mas também a voz da língua portuguesa da literatura brasileira. Por essa razão, é um agudo e sensível estudioso dos grandes romances latino-americanos – tenho em mente o livro *La gran novela latinoamericana* – e não posso, como brasileiro, deixar de destacar o arguto apreciador de Machado de Assis, “Machado de La Mancha”, que considerava como o único grande romancista latino-americano do século XIX.

No âmbito das múltiplas direções do percurso de Carlos Fuentes vou cingir-me, nesta intervenção, à tarefa que me foi atribuída: a do seu papel no diálogo transatlântico. Vou explorar o tema, tendo como foco a sua dimensão de intelectual público, que foi uma faceta importante da sua personalidade literária – como foi a de Octavio Paz e é a de Mario Vargas Llosa.

---

3 Entrevista a Rita Guibert – *Obras Completas – Miscelánea III*, p. 421



O tema do intelectual público diz respeito à relação entre os intelectuais e o poder, ou seja, aos nexos entre *Política e cultura* – para falar com Bobbio – autor do grande livro *Il dubbio e la scelta* – *Intellettuali e potere nella società contemporanea*, 1993.

Nas democracias modernas e pluralistas o poder ideológico – que é o que se exerce sobre as mentes através da produção e transmissão de ideias – é fragmentado. É um poder exercido pela palavra e pela sua difusão que impacta os comportamentos.

A política contemporânea em sociedades complexas requer este tipo de poder que está ao alcance dos intelectuais. Refiro-me, tanto àqueles intelectuais que têm o domínio dos conhecimentos técnicos necessários para equacionar a relação meios-fins, como é o caso dos economistas, dos juristas, dos educadores, dos engenheiros, dos especialistas em meios de comunicação, quanto àqueles intelectuais que propiciam, para a sociedade e para o poder – em exercício ou potencial – princípios gerais, valores, sentido de direção.

Carlos Fuentes, como *intelectual público*, preocupou-se e ocupou-se de princípios/valores/sentido de direção.

Exerceu a tarefa intelectual de agitar ideias, suscitar problemas<sup>4</sup> no âmbito mais amplo do espaço público. Um destes espaços que ele ajudou a criar foi o *Foro*. No âmbito do *Foro*, exerceu esta tarefa de intelectual público, como diria Bobbio, com *espírito laico*, vale dizer com o *espírito crítico* que se opõe ao *dogmático*<sup>5</sup> – o que significa que este espírito laico pode ser exercido a partir de distintas posturas, em consonância com aquelas que caracterizam a dos integrantes do nosso *Foro*.

---

4 BOBBIO, Norberto. *Il dubbio e la scelta - Intellettuali e potere nella società contemporanea*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993, p. 127.

5 *Ibidem*, p. 130.

O sentido de direção do diálogo transatlântico que Carlos, com sucesso, empenhou-se em imprimir ao *Foro*, está intimamente ligado à sua concepção de intelectual público. Neste sentido, um livro modelar desta sua concepção é o seu livro de 2002, *En esto creo* – publicado no Brasil em 2006 pela Rocco, com o título *Este é o meu credo*. O título em espanhol é mais revelador. Permite evocar a distinção que Ortega y Gasset elaborou entre crenças e ideias. *Las ideas se tienen, en las creencias se está*. Aponta Ortega que crenças não são ideias que temos, mas sim ideias do que somos. As crenças em que estamos nos sustentam e são o fundo a partir do qual pensamos as ideias que resultam da nossa atividade intelectual. As ideias, complementa Ortega, necessitam de crítica como o pulmão de oxigênio e se afirmam apoiando-se em outras ideias que, radicadas em nossas crenças, nos permitem enfrentar o mar de dúvidas que nos envolvem<sup>6</sup>.

*En esto creo* é um livro da maturidade de Carlos. É uma decantação do seu percurso de intelectual público. O livro é constituído de pequenos verbetes que são a elaborada expressão das ideias que resultam de suas crenças. Estes verbetes são *entradas*, também na acepção histórico-geográfica brasileira, ou seja, vias de acesso – caminhos mas também fronteiras – para o entendimento de problemas do continente das nossas preocupações. Está alfabeticamente organizado de A a Z.

Estes verbetes lidam com os temas que dizem respeito às muitas circunstâncias que cercaram não só o “eu” de Carlos Fuentes, mas cercam o *nosso eu* contemporâneo.

O primeiro verbete de *En esto creo* intitula-se *América Ibérica*. Para os propósitos desta minha intervenção, pondero que não se trata apenas de um acaso alfabético. Carlos acreditava na América Ibérica porque via o Atlântico não como um abismo, mas

---

6 Cf. ORTEGA Y GASSET, José. *Ideas y Creencias*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 23-38.

sim como uma ponte dos vários encontros do qual resultamos. Estes encontros são uma expressão das várias vozes que, como mencionei citando Octavio Paz, caracterizam a pluralidade de sua escrita. É por isso que a sua crença na *América Ibérica* é profunda e explicativa da sua militante dedicação ao *Foro Iberoamerica* e ao diálogo transatlântico que constitui a sua razão de ser. Neste diálogo Carlos empenhou-se em incluir Portugal e o Brasil que são a outra face do mundo ibérico – a da cultura e da política lusitana e brasileira, que se expressam em português e que têm, com a que se expressa em espanhol, por obra da História e da Geografia, a herança de um compartilhado repertório de significados.

Obviamente, no meio do livro, no meio do caminho está a pedra, como diria Carlos Drummond de Andrade – a pedra dos cinco sóis –, o verbete *México*, que é o ponto de partida da reflexão de Carlos sobre a América Ibérica. O México é, para Carlos, o retrato de uma criação que nunca descansa porque ainda não concluiu sua tarefa. É como a literatura, para Antonio Candido, uma atividade sem sossego. Também o diálogo transatlântico é uma atividade sem sossego.

Entre os muitos verbetes de *En esto creo*, deixo de lado os que dizem respeito ao mundo da vida (a *lebenswelt* de Husserl) ou à cultura no sentido amplo. Vou fazer referência apenas a alguns que são relevantes para perceber o sentido de direção de natureza política, subjacente ao modo como Carlos, no meu entender, concebia o diálogo transatlântico. Destaco os verbetes:

(i) *Esquerda* – na qual aponta que a globalização permite à esquerda chamar a atenção sobre a dicotomia crescente entre o espaço econômico e o controle político e observa que se o capitalismo propõe as razões da economia, a democracia propõe os valores do consenso político para concluir que, no meio-termo entre ambos, a esquerda é o espaço político no qual os mais fracos

da sociedade e do mercado podem combater e negociar suas conquistas.

(ii) *Globalização* como tema do final do século XX que se prolonga no século XXI e que, como o deus Jano, tem duas faces – que vem levando à união de *Creso* – o dinheiro e o *hedonismo* – o prazer. Esta união permite que os vícios da aldeia global façam surgir os vícios aldeia local – os tribalismos, os nacionalismos redutores e chauvinistas, a xenofobia, os preconceitos raciais e culturais.

Neste contexto Carlos nega a política do *avestruz*, que esconde a cabeça na areia, e a do *touro* que destrói tudo na loja de louça e evoca, como caminho, *globalizar a solidariedade* tal como proposto por Fernando Henrique Cardoso no memorável discurso pronunciado em 30 de outubro de 2001, em sessão solene na Assembleia Nacional da República Francesa, que tive o privilégio de ouvir, acompanhando-o como seu chanceler<sup>7</sup>.

(iii) *Política* – na qual examina as suas *luzes* (a de Roosevelt e a de Cárdenas de sua infância), e suas *sombras* (os seus carrascos), mas pondera que, se houve nos EUA, um senador McCarthy, houve também um Martin Luther King. Há, portanto, esperança na postura de Carlos Fuentes. Esta explica a sua vocação para o diálogo e a sua postura de intelectual público que tem, na linha de Tocqueville, a preocupação salutar com o futuro que o fez velar e combater.

(iv) *Revolução* – No trato deste grande tema, que diz respeito, como aponta Hannah Arendt, à possibilidade de um novo início, fruto de uma aspiração trazida pelo potencial da convergência entre libertação e liberdade, Carlos observa que as duas mais coerentemente modernas foram a Francesa e a Americana. A que

---

7 Cf. *Palavra do presidente* 14, 2001, p. 499-505.

teve desdobramentos mais significativos, como diz Carlos, foi a Revolução Francesa, pois o capitalismo e a democracia foram os seus rebentos.

O caráter laico de uma Revolução é, no seu entender, a garantia de sua sanidade, o que significa, em outras palavras, não acreditar, como diria Bobbio, no milagre da política. Daí, para Carlos, os descaminhos insanos da *Revolução Russa*, que associou herança religiosa bizantina com o comunismo; da *Revolução Chinesa* que, na época de Mao, trouxe a rigidez legitimista e burocrática do antigo Império do Meio; da *Revolução Cubana* que, a partir da esquerda consagrou a fraude mortal da direita latino-americana: o culto ao líder máximo.

É claro que Carlos, a partir do eu da sua circunstância, não deixa de examinar os vários paradoxos da *Revolução Mexicana* para concluir que a Revolução, no século XXI, como um novo início, que não se confunde nem com a revolta nem com a rebeldia, requer pluralizar o mundo e valorizar dialogicamente as diferenças étnicas, políticas, religiosas, sexuais e culturais.

Daí o significado do verbete *xenofobia*, no qual destaca a importância do ato fraternal num mundo globalizado rodeado de abismos. O verbete está permeado pela sua convicção de que as culturas perecem no isolamento e prosperam na comunicação. Daí o alcance do diálogo transatlântico, no qual empenhou-se.

Concluo lembrando que, no verbete *Sociedade Civil*, Carlos destaca a sua importância, reflete sobre o terceiro setor e sobre as várias modalidades da sua articulação e presença. Lembra que o terceiro setor tem um pé na sociedade e outro nas instituições e pode enriquecer as instituições públicas e privadas e abrir horizontes em um mundo em transformação. O *Foro Iberoamerica* e o *diálogo transatlântico* como um terceiro setor *sui generis* vêm cumprindo estas funções inspirados pelo saber com sabor que

é como podemos definir a sabedoria de um grande intelectual público como foi Carlos Fuentes, que animou e vivificou as nossas atividades desde o seu momento inaugural.

## 47. ARMAS NUCLEARES (2017)<sup>1</sup>

No mundo contemporâneo, a escala e a intensidade dos conflitos passam pelo potencial destrutivo das armas. Estas vêm adquirindo letalidade crescente por obra da aplicação militar de inovações trazidas pela contínua ampliação do conhecimento científico-tecnológico. O marco inaugural de uma inédita letalidade foi dado pelas armas atômicas.

O emprego da bomba em Hiroshima e Nagasaki evidenciou seu potencial de extermínio, impacto devastador do meio ambiente e terríveis consequências para a vida dos que sobreviveram à catástrofe.

Desta nova realidade se deram conta, desde a primeira hora, os cientistas nucleares a recém-criada ONU e os pensadores que se debruçaram sobre a matéria, refletindo sobre o seu significado histórico. Em função do horizonte das armas nucleares, como observou Hannah Arendt, as guerras deixaram de ser “tormentas de aço” que limpam o ar da política, como observara Ernst Jünger, à luz da sua experiência como piloto na Primeira Guerra Mundial – o que ecoa, lembro eu, a crítica de Hegel ao *Projeto de Paz Perpétua* de Kant. As guerras também não podem ser mais consideradas a

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 20 de agosto de 2017.

continuação da política por outros meios, como avaliou Clausewitz ao pensá-las. Podem constituir-se em tremendas catástrofes, cujo alcance é capaz de transformar o mundo num deserto e a Terra em matéria sem vida.

A consciência dos riscos inerentes ao potencial destrutivo das armas nucleares para a humanidade traduziu-se na importância de valorizar a paz e conter a guerra por meio do que Bobbio denominou de um pacifismo ativo. Este tem entre as suas vertentes o pacifismo instrumental voltado para proscrever, eliminar e ir reduzindo a quantidade e a periculosidade das armas de destruição em massa, coarctando os meios técnicos de extermínio da condução da guerra no mundo contemporâneo.

É neste contexto do desenvolvimento progressivo do direito internacional de desarmamento que se situa a adoção, em 7 de julho passado, do texto negociado e aprovado por 122 membros da ONU de Tratado sobre a Proibição da Armas Nucleares. O Tratado mereceu decidido apoio do Brasil. Está em consonância com a Constituição, que circunscreve a atividade nuclear a fins pacíficos. Insere-se na linha de coerência da diplomacia brasileira pois nosso país é parte de todos os instrumentos internacionais de não proliferação nuclear e consistentemente vem manifestando preocupação com a persistência das armas nucleares para a segurança internacional. A relevância do Tratado foi devidamente destacada pelo chanceler Aloysio Nunes Ferreira no artigo “Rumo a um mundo sem armas nucleares” publicado na *Folha de S. Paulo*, de 7/7/2017.

O Tratado, no entanto, foi boicotado pelos nove estados nucleares e pelos aliados dos EUA que estão sob o amparo da defesa do seu guarda-chuva nuclear – os membros da OTAN, o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália. A justificativa para o boicote é a de que o Tratado é incompatível com a política da dissuasão nuclear que tem sido essencial para manter a paz no mundo há mais de 70 anos.



---

A dissuasão nuclear diferencia-se da defesa. Baseia-se no equilíbrio do terror, proveniente do medo das armas nucleares. Pressupõe uma discutível definição comum de racionalidade e razoabilidade de conduta que seria compartilhada pelos detentores das armas nucleares. É inerentemente precária, pois o seu fundamento, como observou Raymond Aron, é o de construir a segurança internacional no ilimitado crédito, sem saque possível, do potencial de extermínio das armas nucleares. Foi a consciência desta precariedade que estimulou o recém-elaborado Tratado.

O tema dos riscos das armas nucleares continua na ordem do dia, como as discutíveis racionalidades das posturas da Coreia do Norte evidenciam, e as reações dos EUA de Trump realçam.

A proscricção legal de outras armas de destruição em massa – as biológicas em 1975 e as químicas em 1997 – são antecedentes do Tratado de 2017, que abre inovador espaço aos aspectos humanitários relativos ao uso de armas nucleares e seu efeito sobre o meio ambiente.

A fonte material que levou ao novo Tratado provém da inconformidade dos países não detentores de armas nucleares, inclusive os que detêm capacitação científico-tecnológica para fabricá-las, com o não cumprimento por parte dos detentores de armas nucleares, na condição de Estados-partes do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), da sua obrigação, contemplada no artigo VI. Este prevê a negociação de boa-fé de tratado de desarmamento geral e completo sobre estrito e eficaz controle internacional. Esta obrigação, conforme o Parecer Consultivo de 1996 da Corte Internacional de Justiça, não é apenas uma obrigação de conduta diplomática, mas uma obrigação de resultado voltada para levar a termo estas negociações. Sua importância se explica em função da precariedade e dos riscos da lógica da dissuasão nuclear.

O TNP, que congrega a totalidade dos Estados não nucleares, foi prorrogado indefinidamente no pós-Guerra Fria em 1995 na expectativa de que as negociações de um abrangente desarmamento nuclear prosperassem. Elas continuam na estaca zero. Daí, a posição dos 122 Estados que negociaram o texto do novo Tratado de 2017.

São funções do Direito Internacional informar aos Estados qual é o padrão aceitável de conduta e indicar qual é a provável conduta de outros estados. O boicote assinala que, no momento, a provável conduta dos seus defensores não é a de assegurar um mundo livre de armas nucleares. O Tratado, no entanto, comunica – pela ação majoritária da comunidade internacional – que não é um padrão aceitável de conduta manter armas nucleares. É uma deslegitimação dotada de peso jurídico da continuidade da dissuasão nuclear e representa meritória contribuição para a “ideia a realizar” de livrar a humanidade do flagelo do potencial de extermínio das armas nucleares que ameaça a vida na Terra.

## 48. O MUNDO E OS REFUGIADOS (2016)<sup>1</sup>

O século XX foi caracterizado como uma era de extremos pelas rupturas, tanto criativas quanto destrutivas, na vida das pessoas num mundo que foi crescentemente se interconectando. Estes extremos, para o bem e para o mal, prolongam-se no século XXI.

No plano das relações internacionais, a permanência da destrutividade da violência, que a inovação tecnológica amplia e irradia, é um dos dados mais constantes da dinâmica dos extremos. Esta violência expressa as dificuldades da diplomacia em encontrar interesses comuns e compartilháveis. Revela como o sistema internacional não tem sido capaz de bem lidar com o mundo caleidoscópico que resultou dos desdobramentos do término da Guerra Fria. Neste mundo, a globalização das emoções, dos ressentimentos e das paixões se conjuga e frequentemente se sobrepõe à razoabilidade dos interesses dos povos e dos estados.

É o caso do resultado do plebiscito da Grã-Bretanha em prol da saída da União Europeia. Esta decisão deixa de lado a convergência da reciprocidade de interesses. Explicita a corrosão dos valores que impulsionaram uma das poucas utopias bem-sucedidas da segunda metade do século XX: a lógica da construção, juridicamente

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 17 de julho de 2016.

acordada e não imposta, de uma Europa próspera e em paz. A ressonância da candidatura presidencial de Trump nos EUA insere-se nesta moldura, na qual a mobilização interna das emoções deixa em segundo plano a articulação dos interesses americanos no mundo.

A vigência das emoções se vê intensificada também porque as memórias dos povos e dos seus dirigentes nem sempre são compartilháveis. Daí conflitos de valores e perspectivas que dificultam o papel da convergência universalizadora de receios e esperanças. A narrativa da memória da Europa, por exemplo, é muito distinta da do mundo muçulmano e árabe. O desagregador unilateralismo fundamentalista do Estado Islâmico e a intensificação da ação do terrorismo transfronteiras almejam a propagação do medo, que não se amolda aos critérios da razoabilidade diplomática da solução pacífica dos conflitos.

Pode-se dizer que o sistema internacional contemporâneo vive a instabilidade desordenada proveniente da interação entre forças centrípetas e centrífugas e está permeado pelos desdobramentos, que têm impacto na dinâmica global da alteração das relações de poder. Na Ásia, as que resultam da primazia da China e da emergência da Índia. No Oriente Médio, as provenientes de um novo e mais significativo papel que passaram a desempenhar na região o Irã e a Turquia.

Nada disso coloca em questão com tanta profundidade o valor e o papel de uma comunidade internacional, tal como preconizada no preâmbulo da Carta da ONU, quanto o problema dos refugiados. Com efeito, as nações não estão unidas para efetivamente conter por uma ação conjunta a emergência em larga escala de uma crescente população de excluídos do mundo.

Estão se repetindo em novos termos no século XXI componentes dos extremos do século XX que geraram, com o flagelo da

guerra e os fanatismos das emoções do poder cego, tantas pessoas sem lugar no mundo.

Na discussão dos extremos no século XXI cabe um paralelismo com os do século XX. Lembro, assim, a análise de Hannah Arendt a respeito daqueles que na Europa pós-Primeira Guerra Mundial viram-se, por obra dos totalitarismos, expulsos da trindade Estado-povo-território, tornaram-se indesejáveis não documentados em quase todos os lugares e tidos como descartáveis – ponto de partida dos campos de refugiados, facilitadores dos campos de concentração.

Foi a reação diplomática a estas catástrofes que levou a “ideia a realizar”, que está na origem da ONU, de institucionalizar uma comunidade internacional atenta aos direitos fundamentais e à dignidade do ser humano. Partiu-se conceitualmente do pressuposto kantiano de um direito à hospitalidade universal, lastreado na hipótese de que a violação do direito num ponto da Terra seria efetivamente sentida em todos os demais. É esta a “ideia a realizar” de uma comunidade internacional tuteladora do direito à hospitalidade universal que está hoje em questão de maneira dramática.

Na perspectiva do efeito destrutivo atual dos extremos, cabe sublinhar a trágica precariedade que assola a vida de pessoas nas regiões do que pode ser qualificado de o arco da crise. No Oriente Médio e partes da África há Estados falidos (como Iraque e a Líbia), Estados em estado pré-falimentar, conflitos e guerras civis que se prolongam com intervenções extrarregionais como a que desagrega a Síria, a precariedade e artificialidade de fronteiras interestatais, que instigam conflitos étnicos e religiosos. Tudo isso, em conjunto, vem catalisando a existência dessa enorme população de excluídos do mundo comum, refugiados que fogem do arco da crise, sem encontrar destino e acolhida.

O número de pessoas que buscam asilo e estão internamente deslocadas nos seus países ou são refugiadas por obra de guerras e perseguições, elevou-se de 59,6 milhões em 2014 para 65,3 milhões de pessoas no final de 2015. Isto significa que uma em cada 113 pessoas da população mundial está fora do mundo comum e não tem acesso ao direito à hospitalidade universal. Cerca de 51% de refugiados do mundo são crianças, muitas separadas dos pais e viajando sozinhas à procura de destino. A situação da Síria, do Sudão do Sul, do Iêmen, do Burundi, da República Centro-Africana são forças alimentadoras deste fluxo de pessoas de países de baixa renda que enfrentam esta dura realidade.

O limbo em que se encontram os excluídos do mundo comum, mais tenebroso que os círculos do inferno de Dante é, na perspectiva de uma razão abrangente da humanidade, a mais grave tensão difusa que permeia a vida internacional.

## 49. UNIÃO EUROPEIA, 50 ANOS: LIÇÕES DO PASSADO, DESAFIOS FUTUROS (2007)<sup>1</sup>

Em março de 1957, tendo como antecedente a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951 – marco inicial da reconciliação franco-alemã que assentou o primeiro alicerce de uma comunidade mais ampla – foi assinado o Tratado de Roma. Os seis países fundadores – Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos – deram início, naquele momento inaugural, a um efetivo e abrangente processo de integração europeia.

A integração europeia representa o inédito na vida internacional. Isto é evidente para quem examina este processo de fora e a partir de uma perspectiva brasileira. Foi também algo surpreendente para os próprios analistas europeus das relações internacionais. Raymond Aron, por exemplo, ao escrever em 1979 o necrológico de Jean Monnet intitulou o seu artigo com um ponto de interrogação: “Jean Monnet a-t-il gagné?” Em 2007, no cinquentenário da União Europeia, a resposta à pergunta de Aron é sim. Com efeito, o processo europeu é qualitativamente muito distinto de qualquer outra expressão do regionalismo no mundo, seja na dimensão jurídica, na política e na econômica.

---

1 Publicado na revista *O Mundo em Português*, v. 64, 2007.

É uma resposta historicamente original no trato dos três conhecidos problemas inerentes à dinâmica do funcionamento do sistema internacional, no qual paz e guerra se alternam. Com efeito, a Europa que se constituiu a partir do Tratado de Roma logrou: (i) captar e levar adiante o interesse comum; (ii) administrar as desigualdades do poder e (iii) mediar e dirimir pacificamente controvérsias e conflitos de valores.

O encaminhamento destes problemas se deu por processos voluntários entre países vizinhos e soberanos que tinham um passado de tensões e guerras. Não foi, assim, uma integração por imposição hegemônica como a seu tempo na Europa cogitaram Carlos Magno, Filipe II, Napoleão e Hitler. Correspondeu ao conjunto de aspirações do europeísmo voltado para promover uma Europa unida, respeitadora de todos os seus Estados, povos e indivíduos. É um desdobramento de uma leitura kantiana da realidade internacional que se alimentou no século XIX do ideal de uma fraternidade dos povos europeus, articulado por figuras como Victor Hugo e Mazzini.

Foi neste contexto que Mario Soares, ao refletir sobre o cinquentenário do Tratado de Roma, com a autoridade de quem conduziu a adesão de Portugal à Europa comunitária e é um respeitado líder socialista, observou que a utopia mais concretizada na segunda metade do século XX não foi o socialismo. É a do ideal de uma Europa em paz e prosperidade.

Os “pais fundadores” do processo europeu – personalidades do calibre de Adenauer, da Alemanha, Schuman e Monnet da França, De Gaspari da Itália, Spaak da Bélgica – souberam dosar idealismo e realismo e construíram a noção de “interesse europeu” articulada ao “interesse nacional”. Por terem vivido os dramas da Europa da primeira metade do século XX, sublinharam o papel do Estado de direito e dos direitos humanos na construção europeia



e, como humanistas de linhagem cristã ou socialista, inspiraram os partidos democrata-cristãos e socialistas da Europa Ocidental que levaram adiante o processo.

Conceberam uma inovação revolucionária que operou numa moldura propícia a incessantes pequenas rupturas. Estas são o fruto de mecanismos de permanentes negociações intergovernamentais instigadoras do abandono de um destino nacional solitário em prol de um destino compartilhado. O que é atualmente a União Europeia resulta de dois processos destas incessantes rupturas – o alargamento e o aprofundamento – no âmbito dos quais a associação de múltiplos interesses econômicos e políticos vem edificando um destino comum.

Este destino comum se expressa, como diz Felix Peña, por meio de normas, de redes e de símbolos. Por isso vai além da fusão dos mercados nacionais num mercado único, cabendo lembrar que todos os cidadãos dos Estados-membros têm, além da sua cidadania originária, a cidadania da União Europeia com seus direitos no espaço comum.

O *alargamento* promoveu a extensão geográfica por adesão negociada ao projeto comunitário europeu e às exigências do seu acervo. Da Europa dos 6 de 1957 passou-se, em 1995, por via de quatro alargamentos (1973, 1981, 1986, 1995), para a dos 15. O término da Guerra Fria e o fim da bipolaridade levaram às transformações econômicas e políticas do Leste Europeu que ensejaram com sua incorporação a também inédita consolidação democrática continental. Daí em 2004, com o quinto alargamento, a Europa dos 25 e, neste ano, a dos 27. Todo alargamento representou a busca de um novo equilíbrio, mas cabe registrar que os últimos, que contemplaram a Europa Oriental, vêm trazendo dificuldades próprias de uma mutação de escala. A isto cabe agregar que o entendimento franco-alemão, como polo irradiador do

processo europeu, viu diminuída a sua capacidade articuladora em função não só da mutação da escala mas também das perspectivas próprias da dinâmica da integração, trazidas pelos novos membros originários do Leste Europeu.

O *aprofundamento* é representativo do contínuo adensamento da integração da Europa Comunitária. Este adensamento no plano institucional trouxe, desde o início, uma transferência de competências dos Estados-membros para a Europa Comunitária – hoje inequívoca no pilar da integração econômica e monetária. Em matéria de teoria política, o aprofundamento é uma novidade no clássico capítulo da divisão de poderes e nas técnicas das distribuições de competências concebidas pelo federalismo. A originalidade reside na aceitação de valores comuns; nos poderes colocados a serviço destes valores e na autonomia concedida a estes poderes para efetivá-los.

Nesta matéria cabe destacar, para quem examina o problema numa ótica latino-americana, as funções e o sucesso da Comissão, do Tribunal e, mais recentemente, do Banco Central Europeu. A Comissão é um órgão supranacional incumbido de defender o interesse geral da União Europeia, de gerir e executar as políticas comunitárias, dispondo do direito de iniciativas legislativas e da capacidade de representação diplomática. O Tribunal encarrega-se de zelar pela prevalência hierárquica do direito comunitário no espaço europeu e tem contribuído para a construção europeia por meio de uma interpretação teleológica. O Banco Central Europeu, instituído em 31 de junho de 1998, define a política monetária da União Europeia, introduziu e administra o euro, a moeda que, em 1º de janeiro de 2002, passou a circular em 12 Estados-membros em substituição às moedas nacionais.

É certo que atualmente a União Europeia enfrenta dilemas para levar adiante o seu processo e digerir o que já logrou, num

mundo que é muito diferente do de 1957. Entretanto, o fato é que a experiência europeia na construção da paz e da prosperidade regida pelo Direito é, para falar como Kant, um sinal da possibilidade do progresso humano. Daí a sua dimensão exemplar de alcance geral que transcende a região, pois a Europa comunitária tem sido, por obra de sua identidade política, também no plano geral, uma força em prol da paz, da diplomacia e do multilateralismo. Por isso pode ser qualificada como um bem público internacional.

Preservar este bem público é um imperativo para assegurar, num marco predominantemente hobbesiano, uma voz kantiana. Isto requer lideranças que sejam democraticamente aptas, ao mesmo tempo, para falar como Bertrand de Jouvenel, da dimensão *rex* de pacificar e da dimensão *dux* de inovar, sem desestabilizar. Este tipo de liderança não pode cingir-se aos papéis da gestão do existente. Precisa promover o novo a partir do já criado, para garantir o desenvolvimento sustentável deste bem público. É isto que os amigos e admiradores do processo europeu esperam: que, com base nas lições do passado, as novas gerações sejam capazes de empreender para responder aos desafios do futuro.



## **50. 60 ANOS DO GATT E DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (2008)<sup>1</sup>**

No dia 1º de janeiro de 1948 entrou em vigor o GATT que deu origem ao sistema multilateral de comércio baseado na reciprocidade e na não discriminação hoje institucionalizado com vocação universal na OMC. No dia 10 de dezembro de 1948 a Assembleia Geral da ONU adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que introduziu na agenda internacional, com inédita abrangência, o papel, em escala planetária, dos direitos humanos na convivência coletiva. Estes dois eventos que ocorreram há sessenta anos são, em função da relevância de seus desdobramentos, ingredientes importantes na configuração da ordem mundial contemporânea. Cabe, por isso mesmo, parar para pensar o significado destes dois marcos da vida do sistema internacional, de cuja origem e posterior desenvolvimento o Brasil participou atuando com a qualidade da sua diplomacia.

O GATT e a Declaração Universal têm em comum a preocupação com a construção de uma ordem mundial mais pacífica no pós-Segunda Guerra Mundial. A Declaração identifica, no

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 17 de agosto de 2008.

respeito pelos direitos humanos, no plano interno, um ingrediente sustentador de uma visão do mundo propiciadora da conduta pacífica no plano internacional. O GATT tem como ideia inspiradora o papel construtivo do comércio como amainador do impacto dos preconceitos e promotor de uma interdependência positiva entre as nações.

A violência e a destrutividade da Segunda Guerra Mundial, a descartabilidade do ser humano levada a cabo pelo nazismo e o xenófobo isolamento autárquico da década de 1930 foram fontes materiais de uma visão das coisas voltada para construir uma ordem mundial empenhada na sustentabilidade da paz de que tanto o GATT quanto a Declaração Universal são tributárias.

Cordell Hull, secretário de Estado do presidente Roosevelt, afirmava que a paz durável e o bem-estar das nações estavam indissolúvelmente ligados ao máximo grau praticável da liberdade de um comércio internacional conduzido com amizade, *fairness* e igualdade. Lidava, deste modo, com as tensões provenientes da exacerbação dos unilateralismos protecionistas dos anos 30, que a crise econômica de 1929 favoreceu.

A Carta da ONU, em cujo âmbito se insere a Declaração Universal, tem como uma das suas fontes inspiradoras, no campo dos Direitos Humanos, a importância, afirmada por Roosevelt, para um mundo futuro, livre da discricionariedade e da guerra, de quatro liberdades: a da palavra e de expressão; a da religião; a da vida ao abrigo da necessidade e a de viver sem medo. René Cassin, um dos redatores da Declaração Universal, trabalhou com a convicção de que seria impossível uma paz internacional efetiva num mundo no qual os direitos humanos fossem muito desigualmente respeitados.

A Declaração Universal traçou uma política do Direito que trouxe o desenvolvimento de um Direito Internacional dos Direitos

Humanos que se corporificou em tratados de proteção geral (como os Pactos de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos e Sociais) e de proteção particularizada (como a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial). Esta política de Direito vem levando à promoção do valor dos direitos humanos e também ao seu controle, pois a maioria dos tratados prevê o monitoramento dos compromissos assumidos. A grande conferência da ONU de Viena de 1993 sobre os Direitos Humanos, lastreada em abrangente representatividade, afirmou a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento de todos os Direitos Humanos, confirmando diplomaticamente a formulação de Bobbio sobre o relacionamento entre direitos humanos e democracia no plano interno e possibilidades de paz no plano internacional.

O GATT, em sucessivas rodadas de negociações, foi reduzindo tarifas e outras barreiras ao comércio internacional, ampliando o número de suas partes-contratantes e a conclusão da Rodada Uruguai levou à criação, em 1994, da OMC. Essa se caracteriza pela abrangência de seus integrantes, pelo objetivo de fazer do comércio internacional um instrumento de desenvolvimento dos países e pela consolidação institucional de um sistema multilateral de comércio regido por normas promotoras de segurança das expectativas de seus membros. Neste contexto vem desempenhando um grande papel como um eficaz sistema de solução de controvérsias – que o Brasil tem utilizado com sucesso – e que é a expressão de um inovador papel do Direito na vida internacional.

No correr destes 60 anos o sistema multilateral de comércio, inaugurado pelo GATT, e a Declaração Universal e a política de direitos humanos que vem promovendo tiveram um impacto significativo na dinâmica do funcionamento da ordem mundial.

São história viva e como tal enfrentam desafios na continuada afirmação da obra a realizar dos valores que estão na sua origem.

Os Direitos Humanos expressam a ambição normativa da agenda internacional. Esta ambição enfrenta as seletividades do realismo do poder e a heterogeneidade de valores existentes no sistema internacional que, em conjunto, obstaculizam a plena e compartilhada afirmação de uma razão abrangente da humanidade. A OMC, por sua vez, enfrenta o desafio da gestão de uma economia globalizada num mundo caracterizado pela desigualdade e pela diversidade das condições de competitividade. Isto se traduz, por exemplo, na persistência de tendências protecionistas, sobretudo na área agrícola, que impediram, no mês passado, a conclusão da Rodada Doha. O desdobramento destas duas experiências comprova como é uma esquiva conquista da razão política no plano internacional captar interesses comuns e compartilháveis, mediar conflitos de valores e a diversidade cultural e gerir as desigualdades do poder.



## **51. PROTEÇÃO DE NACIONAIS NO EXTERIOR: DECISÃO DA CORTE DA HAIA (2004)<sup>1</sup>**

Atualmente, segundo estimativas oficiais, cerca de 1.800.000 brasileiros residem no exterior. Regra geral, buscam em outros países oportunidades de trabalho e melhoria econômica. É o caso de brasileiros que vivem nos Estados Unidos (aproximadamente 700.000); no Japão (quase 270.000); no Paraguai (por volta de 300.000); na Europa (em Portugal, na Itália, na Alemanha, as cifras são 90.000; 76.000; 56.000).

Os brasileiros residentes no exterior espelham o movimento transfronteira de pessoas que é uma das facetas do processo de globalização. A Comissão patrocinada pela OIT que tratou das dimensões sociais da globalização, no seu relatório recém-publicado aponta que este movimento de pessoas tem sido, na última década, da ordem de 10 milhões anualmente; que as remessas que fazem para os seus países em desenvolvimento atingem US\$ 75 bilhões anualmente e que o número mundial de imigrantes irregulares está entre 15 e 30 milhões de pessoas.

Esta realidade é uma novidade para o Brasil que foi tradicionalmente um país de imigração e não de emigração. Daí

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 18 de abril de 2004.

novas responsabilidades para o Estado brasileiro no exercício jurídico de sua competência pessoal. Esta tem como fundamento o vínculo da nacionalidade e diz respeito, no contexto do tema deste artigo, a brasileiros que não se encontram no território nacional.

O atendimento de brasileiros no exterior é feito precipuamente pela rede consular. O cônsul é um agente público. Usualmente é um diplomata de carreira que, no entanto, não atua como diplomata. Esquemáticamente, pode se dizer que o diplomata tem como *função básica a representação dos interesses de um país* perante um outro Estado ou no âmbito de uma organização internacional. Esta é a natureza de sua acreditação, que é feita perante as autoridades correspondentes do país ou da organização internacional. O cônsul é um agente público que atua perante as autoridades locais de um outro país no âmbito de sua circunscrição consular. Exerce certas funções de ordem administrativa (p. ex., concessão de vistos, emissão de passaportes, registro de nascimentos), econômicas e marítimas, mas a função maior da atividade consular é a *função de proteção* dos nacionais, pessoas físicas e jurídicas, do Estado do qual é agente público.

A presença de brasileiros vivendo no exterior dá nova dimensão a esta função de proteção que se traduz em prestar, de maneira efetiva, ajuda e assistência aos nacionais que não se encontram no país. Foi levando em conta este desafio que o Itamaraty, no governo Fernando Henrique Cardoso, deu especial atenção ao papel da rede consular como um serviço à cidadania. Este serviço cresce de importância não só por conta de brasileiros vivendo no exterior, muitos sem documentação apropriada, como também porque as medidas antiterroristas, em especial nos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, contribuíram para a insegurança jurídica dos nacionais no exterior.

As relações consulares foram objeto de uma Convenção Internacional, a Convenção de Viena de 1963, da qual o Brasil é parte, que codificou as normas que regem a atuação consular. Entre estas normas estão as de seu art. 36, que obriga as autoridades competentes de um Estado a informar, sem tardar, à repartição consular competente quando um seu nacional for preso, posto em prisão preventiva ou detido de qualquer maneira, a ele dando ciência deste seu direito. Prevê, igualmente, o direito dos funcionários consulares de visitar o seu nacional que estiver detido e com ele conversar e se corresponder e providenciar a sua defesa perante os tribunais.

O alcance do art. 36 foi objeto de uma importante decisão na Corte Internacional de Justiça da Haia em 2001, num caso movido pela Alemanha contra os Estados Unidos – o caso dos irmãos Le Grand. A Corte retomou a interpretação do art. 36 numa ação movida pelo México contra os Estados Unidos, decidida em 31 de março próximo passado. Nesta ação, o caso Avena e outros nacionais mexicanos, o México alegou que a prisão e a condenação à morte de 54 nacionais mexicanos tinham sido feitas sem o cumprimento, pelas autoridades dos Estados Unidos, das obrigações previstas pelo art. 36. Em síntese, o México reivindicou, perante a Corte da Haia, o reconhecimento do seu direito de valer-se tempestivamente de sua competência pessoal para exercer a proteção consular; solicitou o reconhecimento do direito individual dos nacionais mexicanos a um devido processo legal por meio de assistência jurídica perante os Tribunais, que adviria do exercício da proteção consular e reivindicou a rescisão das condenações, por vícios processuais insanáveis.

A Corte da Haia, na sua sentença, reconheceu tanto a violação, por parte dos Estados Unidos, do direito do México de exercer a função de proteção consular, quanto o direito individual

dos nacionais mexicanos a esta proteção que enseja a assistência jurídica no correr do processo. Determinou, igualmente, que cabe aos Estados Unidos providenciar, pelos meios que julgar apropriados, a revisão das sentenças e condenações dos nacionais mexicanos, cujos direitos individuais, à luz do art. 36 § 1b, não foram respeitados.

Esta decisão tem grande alcance, pois a Corte apontou que a sua sentença, ainda que tenha versado apenas sobre a situação de nacionais mexicanos, examinou, de modo amplo, a Convenção de Viena. Por isso suas conclusões aplicam-se a estrangeiros de outras nacionalidades que se encontrem em situação similar nos Estados Unidos. Foi por esta razão que, no seu comunicado de imprensa, o governo mexicano observou que a decisão da Corte representa uma ferramenta jurídica para a defesa dos nacionais no estrangeiro, de todos os países que são parte da Convenção. Apontou, igualmente, a relevância do direito de toda pessoa detida, independentemente de sua situação migratória, de ser informada, sem tardar, de seu direito à assistência consular.

Para o Brasil, que tem nacionais, correta ou incorretamente documentados, nos Estados Unidos e em outros países, a decisão da Corte da Haia, na qual tem assento e dela participou na sua inteireza um ilustre internacionalista brasileiro, o ministro Francisco Rezek, é muito bem-vinda, como caminho de afirmação do direito e da recusa do arbítrio jurídico.

## 52. A INDEPENDÊNCIA DO KOSOVO E A CORTE DA HAAIA (2010)<sup>1</sup>

O fim da Guerra Fria dissolveu polaridades, desengessando a agenda internacional. Contribuiu, assim, para dar um espaço às latentes forças centrífugas da vida social. Daí a crescente presença de uma sublevação de particularismos, como apontou com antevisão Octavio Paz. Esta sublevação hoje se expressa no vigor reivindicatório de uma agenda voltada para afirmar o valor das políticas de reconhecimento e identidade. Dela é uma manifestação o tema do multiculturalismo no plano dos direitos humanos, seja no âmbito interno, seja no internacional.

A força centrífuga da sublevação dos particularismos pode instigar a secessão dos Estados que têm seu impacto desestabilizador na vida internacional. Lembro, neste contexto, que o sistema internacional é fundamentalmente um sistema de natureza interestatal que se baseia em soberanias. Estas, no entanto, haurem sua legitimidade do princípio de autodeterminação dos povos. Assim, se a soberania estatal criou o quadro institucional de uma sociedade mundial interestatal, foi a autodeterminação

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 15 de agosto de 2010.

nacional que gerou o poder político e o significado moral da ideia de uma sociedade internacional.

O nacionalismo, com a sua dimensão de identidade e reconhecimento, permeia, por isso mesmo, a dinâmica do sistema interestatal. No entanto, para assegurar a estabilidade deste sistema, as normas do Direito Internacional tratam com muita cautela uma aplicação, no plano internacional, do princípio da autodeterminação dos povos que possa dar margem às tensões difusas oriundas da secessão de Estados. É por essa razão que o princípio é conjugado com o do respeito à integridade territorial dos Estados.

Faço estas considerações para poder comentar adequadamente o alcance da decisão da Corte Internacional de Justiça, de 22/6/2010, sobre a Declaração Unilateral da Independência de Kosovo, de 17/2/2008, que é uma das consequências da desagregação da Iugoslávia. A decisão é fruto do parecer consultivo solicitado pela Assembleia Geral da ONU. Teve como objeto a questão da consonância com o Direito Internacional desta Declaração, oriunda das instituições de autogoverno de Kosovo.

A Resolução da Assembleia Geral, requerendo o parecer, explica que foi motivada pela diversidade das reações dos membros da ONU a esta Declaração. No correr do processo na Corte da Haia manifestaram-se não só a Sérvia, que estava na origem da Resolução, e os autores do Kosovo da Declaração Unilateral, mas inúmeros membros da ONU. Entre eles, muitos sabidamente preocupados com os riscos reais e potenciais da secessão de Estados. Por exemplo, Rússia (Chechênia), China (Tibete), Espanha (Catalunha), Irã (curdos), Chipre, Bolívia. O Brasil também se fez presente dando ênfase ao princípio da integridade territorial dos Estados, em consonância, diga-se de passagem, com o valor da

unidade nacional que caracteriza o nosso percurso histórico desde a Independência.

A Corte fez referências a Declarações de Independência do século XVIII (um exemplo é a dos EUA), as do século XIX (como as latino-americanas na primeira onda de descolonização), as do começo do século XX que levaram à criação de novos Estados (como os que resultaram da desagregação dos impérios multinacionais depois da 1ª Guerra Mundial). Registrou que na segunda metade do século XX, por obra da ONU, o Direito Internacional da autodeterminação criou um direito à independência de povos de territórios destituídos de autogoverno e de povos submetidos ao domínio e à exploração estrangeira. Neste contexto operou-se a descolonização e a multiplicação de Estados no sistema internacional.

A Corte registrou a importância do princípio de integridade do território no relacionamento interestatal. Ponderou que nos termos da questão colocada para sua apreciação não lhe cabia examinar, seja a abrangência do direito à autodeterminação para além dos processos de descolonização, seja a existência de um direito à secessão, por conta do que aponte como a sublevação dos particularismos. Concentrou a sua atuação na *lex specialis* criada pela Resolução 1244 de 1999 do Conselho de Segurança. Esta propiciou uma presença da ONU, para estabilizar o Kosovo. A Resolução contemplava uma solução negociada para definir o *status* futuro de Kosovo entre a Sérvia e as instituições de autogoverno de Kosovo, sob a égide da administração interina da ONU. A negociação, observo eu, caracterizou a criação da República Checa e a da Eslováquia, que assinalou o fim da Checoslováquia. Foi considerada uma nota essencial na decisão da Corte Suprema do Canadá de 1998, no seu parecer sobre os limites do direito e secessão de Quebec.

As negociações mediadas por enviado especial da ONU, o finlandês Martti Ahtisani, e também pela troika União Europeia, EUA, Rússia foram infrutíferas. Foi o impasse que levou à Declaração Unilateral de Independência. A Corte entendeu que a Resolução do Conselho de Segurança não impedia ou excluía a independência de Kosovo, como a Resolução sobre Chipre. Concluiu que a Declaração Unilateral de Independência não era contrária ao Direito Internacional e não violava a Resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança.

Quais as conclusões que devemos extrair da decisão da Corte? Como ela foi dada no exercício de sua competência consultiva, ela não é um comando. É um parecer que possui *vis directiva*. Tem, por isso mesmo, uma dimensão jurídica de consequências políticas, como os pareceres consultivos, sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares, de 1966 e a sobre a construção de um muro em território palestino ocupado, de 2004. A decisão legitimará a independência de Kosovo, hoje reconhecida por 69 países. Deslegitima a posição da Sérvia. É um reconhecimento de graves fatos de natureza humanitária que vêm tornando tão complexamente insuportável a convivência dos povos nos Bálcãs. Consolida um caminho, via secessão, para as tensões da sublevação dos particularismos na região. Não deixa, no entanto, de ser, apesar das cautelas especificadoras da Corte, um precedente que coloca em questão o princípio da integridade territorial dos Estados. Neste sentido, a Corte aceitou a efetividade das forças centrífugas, cujas tensões difusas permeiam a estabilidade da ordem mundial.



### 53. SOBRE O HOLOCAUSTO (2011)<sup>1</sup>

Em 1º/11/2005 a Assembleia Geral da ONU aprovou por consenso Resolução copatrocinada pelo Brasil, que criou o dia internacional da comemoração das vítimas do Holocausto. Designou 27 de janeiro como a data para esta celebração, dia em que, no ano de 1945, as tropas soviéticas libertaram Auschwitz. A visualização dos horrores deste campo de concentração fez do nome de Auschwitz o símbolo do ineditismo do Mal que o Holocausto, promovido pelo regime nazista, encarnou ao levar adiante, de forma organizada e deliberada, a preconceituosa e gratuita descartabilidade, em larga escala, de seres humanos (judeus, mas também ciganos, homossexuais, doentes mentais e deficientes).

A Carta da ONU elaborada no pós-Segunda Guerra Mundial preocupou-se com a promoção e a tutela dos direitos humanos. Uma das fontes inspiradoras desta preocupação foi a de conter a radicalidade do mal, emblematizado por Auschwitz, nas suas duas vertentes. Estas são, na lição de Bobbio, o mal ativo, infligido pela violência desmedida do poder de governantes, e o mal passivo, sofrido pelas vítimas da prepotência do mal ativo, que padeceram uma pena sem culpa. O Holocausto, que é disso uma encarnação,

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 20 de fevereiro de 2011.

foi o desfecho do empenhado planejamento dos governantes nazistas focado no extermínio dos judeus. É um crime de genocídio que, nos termos da Convenção da ONU de 1948, resulta de atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso.

O Holocausto é a expressão radical do crime de genocídio pois almejou o extermínio, não de uma parte, mas de todos os judeus no mundo. Levou à morte cerca de 6 milhões de pessoas, não pelo que tivessem feito, mas unicamente pelo fato de serem judeus. É um crime que desafia a compreensão, pois o extermínio foi um fim em si mesmo, sem motivação política, econômica ou bélica. Por isso, como realça o historiador israelense Yehuda Bauer, não há História do Holocausto sem o testemunho dos seus sobreviventes. São eles que permitem captar aquilo que se passou.

O Holocausto é uma tragédia judaica. Por isso na Assembleia Geral, a Resolução foi apresentada por Israel. É, no entanto, e ao mesmo tempo um problema universal, pois expressa a que pode levar os extremismos dos ódios racistas ou religiosos, dos preconceitos e da xenofobia que são fontes motivadoras do crime de genocídio. Por isso a Resolução foi aprovada por consenso.

Hannah Arendt esclarece essa interação entre particularismo e universalidade. Aponta que o Holocausto foi um crime perpetrado no corpo do povo judeu, explicando que a escolha das vítimas tem inequívoco vínculo com a força ideológica do antissemitismo racista. É, no entanto, pela sua natureza, um crime de lesa humanidade porque é a denegação da condição humana da pluralidade e da diversidade.

O Holocausto é, ademais, uma recusa do potencial de progresso na convivência humana representado pelos valores do Humanismo, do Liberalismo, da Democracia, do Estado de Direito, do Socialismo, do Pacifismo. Daí a importância política de inculcar

nas gerações futuras as lições do Holocausto, para evitar futuros atos de genocídio, como estipula a Resolução de 1º/11/2005.

Nos debates da Assembleia Geral em 2005, o embaixador Ronaldo Sardenberg explicitou que o copatrocinio do Brasil à Resolução expressava a condenação absoluta, pelo nosso país, do Holocausto, reafirmava reverência pelas suas vítimas e manifestava solidariedade em relação aos sobreviventes de um crime que desafiava a palavra. Na sequência desta posição internacional, o presidente Lula participou das celebrações do dia em lembrança do Holocausto e da homenagem às suas vítimas, realizadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Em 27 de janeiro de 2011, dando continuidade a estas manifestações oficiais, a presidente Dilma participou de solenidade realizada em Porto Alegre, auspiciada pela Confederação Israelita do Brasil e pela Federação Israelita do Rio Grande do Sul.

No seu discurso, a presidente Dilma apontou que o dever da memória não pode se confundir com a simples passividade da lembrança. No caso do Holocausto, a memória expressa a firme determinação de impedir que a intolerância e a injustiça se banalizem no caminho da Humanidade, disse ela, ecoando explicitamente a reflexão de Hannah Arendt.

A manifestação da presidente está em consonância com a Resolução que afirma o direito à verdade ao rejeitar a denegação do Holocausto como um evento histórico, que é o que faz o Irã de Ahmadinejad. A realização do evento em Porto Alegre tem um alcance simbólico, pois a cidade foi a base de atuação de Ellwanger, o editor de assumida orientação nazista e estridente antissemitismo, autor de obra que denega o fato histórico do Holocausto. Ellwanger foi condenado em 1996 pelo crime da prática do racismo pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A condenação foi confirmada pelo STF e o ministro Mauricio

Corrêa, como relator do Acórdão de 17/9/2003, apontou que a denegação de fatos históricos incontroversos como o Holocausto, lastreados na pretensa inferioridade e desqualificação do povo judeu, constitui uma incitação à discriminação.

A Resolução da ONU destaca a importância de mobilizar a sociedade civil para pôr em prática medidas de lembrança e educação sobre o Holocausto, alinhando-se, neste sentido, à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esta realça o papel da instrução na promoção da compreensão, da tolerância e da amizade entre todas as nações e grupos sociais e religiosos. A Resolução está em sintonia com a Constituição de 1988 que almeja, para o nosso país, a efetivação dos valores “de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” e tem no repúdio ao racismo, do qual o antissemitismo é uma notória manifestação, um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil.

## 54. O ORIENTE MÉDIO E O DISCURSO DE ÓDIO (2006)<sup>1</sup>

São indizíveis, adverte a Carta da ONU, os sofrimentos da guerra. Atingem os que padecem uma pena sem culpa, vitimados pela violência empregada nos conflitos bélicos. A intervenção de Israel no Líbano, induzida por uma provocação militar do Hezbollah, trouxe à tona a sensibilidade em relação a estes sofrimentos que incidem no contexto dos conflitos no Oriente Médio.

O contencioso Israel/palestinos é um dos epicentros destes conflitos. Ele não tem a clareza jurídica de uma controvérsia, qual seja o das condições de criação de um Estado-palestino política e economicamente viável e o reconhecimento do direito de Israel de viver em paz dentro de fronteiras reconhecidas. Não tem esta clareza, pois o problema se insere num ambiente de tensões. As tensões, em contraste com as controvérsias, são difusas. Manifestam-se por posturas que escapam à razoabilidade da lógica diplomática.

O Oriente Médio está permeado por múltiplas tensões. Entre elas a tensão da hegemonia provocada pelo unilateralismo da intervenção norte-americana no Iraque e seus efeitos; a tensão

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 17 de setembro de 2006.

do solipsismo da razão terrorista; a tensão estratégica, induzida pelas aspirações de poder do Irã; a tensão da sublevação dos particularismos religiosos e nacionais.

Um entorno regional com estas características é centrífugo e heterogêneo. Carece de uma vontade comum de estabilidade. Por isso os esforços de persuasão diplomática se veem atropelados pela violência. Esta é a razão pela qual a política na região está mais vinculada à busca dos meios para sobreviver e vencer ficando em segundo plano a aspiração kantiana de construir a paz e evitar os sofrimentos da guerra, reconhecendo o direito à hospitalidade universal.

Esta contextualização de complexidades é necessária para o tema deste artigo que diz respeito ao impacto, no Brasil, da importação das tensões no Oriente Médio.

Uma das características da globalização é a internalização, nos países, das tensões do mundo. É o que vem ocorrendo com a situação do Oriente Médio, no qual um dos elementos de irradiação é a tensão de hegemonia trazida pela ação norte-americana no Iraque. Esta leva ao antiamericanismo e afeta Israel que tem, nos EUA, um decidido aliado.

No caso do Brasil, para a equação da internalização contribui o fato de existir um expressivo número de cidadãos brasileiros de origem libanesa com laços de família e de memória afetiva em relação ao Líbano, com compreensível sensibilidade em relação ao que se passa num país que estava se reconstruindo em meio a suas dificuldades. Também é um dado desta equação a existência de um número relevante de cidadãos brasileiros de origem judaica, muitos dos quais também têm laços de família e de afeto com o Estado de Israel e que, por isso mesmo, olham para a segurança de Israel com atenção. Neste olhar, existe a memória de guerras do passado e dos insucessos das negociações permeado por uma sensibilidade

própria em relação aos atentados terroristas em Israel e ao fato do Hezbollah operar a partir do Líbano, respaldado pela Síria com o declarado apoio logístico-militar do Irã – cujo presidente denega o Holocausto e propõe o desaparecimento de Israel do mapa do Oriente Médio.

Feitos estes registros, observo que o preâmbulo da Constituição considera como valores supremos do nosso país a concepção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias. Essa diretriz tem sido bem-sucedida na construção histórica do amálgama do povo brasileiro na diversidade das suas origens. Daí o tranquilo entendimento entre brasileiros de origem árabe e de origem judaica. Este é um ativo adquirido da convivência nacional a ser preservado. Não pode ser corroído pelo discurso de ódio que, lamentavelmente, tem aparecido como parte das internalizações das tensões do Oriente Médio.

É o caso, por exemplo, de certas virulentas manifestações anti-israelenses mescladas de inequívoco antissemitismo do tipo das relatadas por *Carta Capital* de 6/9/2006, em matéria apropriadamente intitulada “O Líbano é aqui”.

A contenção do discurso de ódio tem sido objeto das normas internacionais dos Direitos Humanos às quais o Brasil aderiu. É o que estipula a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto de São José. Este, no seu art. 13, 5, reza: “A lei deve proibir toda a propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitui incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”.

É nesta moldura que o Direito brasileiro, no âmbito do art. 5-XLII da Constituição que prevê o crime da prática de racismo, capitula como prática de racismo o discurso de ódio (art. 20 da Lei

nº 7716/89, com a redação dada pela Lei nº 8081/90). Foi esse o entendimento que o Supremo Tribunal Federal consagrou ao decidir, em 2003, o caso *Ellwanger*, observando que a liberdade de expressão não consagra o “direito à incitação ao racismo”.

Daniel Sarmiento, escrevendo sobre o *hate speech*, explica, neste contexto, por que ele compromete a dinâmica da democracia. Observa que o discurso de ódio está mais próximo de um ataque do que de uma participação no debate de opiniões; não se baseia no recíproco reconhecimento da igualdade da dignidade humana que é a garantia da integridade da discussão na esfera pública e, ao estigmatizar grupos, a eles causa dano, propiciando preconceitos.

Em síntese, a importação das tensões do Oriente Médio na forma de discurso de ódio precisa ser afastada. É inaceitável, pois fere a dignidade humana e compromete um dos objetivos constitucionais do Brasil que é o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3, IV).



## 55. VARIAÇÕES SOBRE O TEMPO (2011)<sup>1</sup>

“O tempo não perdoa o que se faz sem ele” costumava dizer Ulysses Guimarães, citando Joaquim Nabuco. Deste modo ensinava a importância na política do apropriado discernimento do momento oportuno. Não é fácil a identificação deste momento, pois entre outras coisas requer conjugar o tempo individual de um ator político com o tempo coletivo de um sistema político e de uma sociedade. Além disso, o tempo flui e é instável no seu movimento e não apenas na política. É o caso do tempo da meteorologia, cada vez menos previsível por obra das mudanças climáticas provocadas pela ação humana.

A vasta reflexão dos pensadores, dos poetas e cientistas sobre o estatuto do tempo e seu entendimento aponta para uma complexidade que carrega no seu bojo o desafio de múltiplos significados, cabendo lembrar que a função da orientação é inerente à busca do saber a respeito do tempo. Assim, uma coisa é conhecer o *tempo do relógio* que molda o mensurável de uma jornada de trabalho. Outra coisa é lidar com a não mensurável duração *do tempo vivido, que perdura na consciência*, e que não se confunde, por sua vez, com o *tempo do direito* que é o tempo normatizado dos

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 20 de novembro de 2011.

prazos, dos recursos, da prescrição, da coisa julgada, da vigência das leis e do drama cotidiano da lentidão da justiça.

Faço estas considerações lembrando que, em 1999, quando fui ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, elaborei uma reflexão sobre os tempos com os quais estava lidando – o da mídia, o financeiro, o econômico e o político – para orientar-me e, ao mesmo tempo, justificar os desafios que estava enfrentando.

O *tempo da mídia* já era, naquela época, e continua sendo cada vez mais, um *tempo online*, caracterizado pela instantaneidade e pela fragmentação que a revolução digital magnifica pela atuação das redes. A instantaneidade provoca, no Brasil e no exterior, a repercussão imediata dos eventos nas percepções coletivas. Leva a uma concentração no momento presente, afasta a atenção em relação ao passado e contribui para moldar o futuro em função de avaliações, frequentemente precárias, das expectativas.

O *tempo financeiro* é também um *tempo online*, de escopo internacional, que lida com a confiança inerente ao crédito. Passa pelas percepções a respeito da consistência das políticas macroeconômicas dos países e da solidez das instituições financeiras. Transita pela volatilidade dos fluxos financeiros, exponencialmente ampliada pela sua desregulação no plano internacional. Isto levou, na época, ao contágio irradiador das crises financeiras nas economias emergentes – entre elas a do Brasil. Este contágio irradiador do tempo financeiro é um dos dados da crise de 2008 nos EUA, que se aprofundou este ano com a crise do euro.

Tem outras características o *tempo político*. É mais lento e é menos internacional que o da mídia e o financeiro, pois é condicionado pela territorialidade das instituições e, no caso do Brasil, pelos dilemas do equilíbrio federativo. Estes dificultam a solução de temas como o da guerra fiscal entre os Estados, e hoje afloram no debate sobre os *royalties* do pré-sal. O tempo político

está voltado para dentro do país e o seu horizonte transita pelo calendário das eleições, pelos interesses dos partidos e pelas aspirações e ambições de suas lideranças.

O *tempo econômico*, que é do ciclo do investimento, da produção e da distribuição, é mais lento que o da mídia e o das finanças e não tem, como o da política, um horizonte marcado pelo calendário eleitoral. É um tempo que requer tempo e que não comporta a instantaneidade de soluções. É o que eu apontava naquela época para explicar, sem maior sucesso, as minhas dificuldades no atendimento das expectativas geradas pelos outros tempos com os quais me confrontava.

Lograr sincronizar os diversos tempos, foi a conclusão a que cheguei, é o grande desafio de um ator político e a chave para a condução de políticas públicas no mundo contemporâneo. Estes tempos, cabe realçar, são simultâneos e assimétricos e não sucessivos como os tempos evocados pelo *Eclesiastes* (o de nascer, o de morrer, o de plantar, o de colher, o de guardar, o de jogar fora etc.).

Acrescentei novos elementos a esta reflexão sobre o tempo na política quando, em 2001-2002, chefei o Itamaraty e confrontei-me com o desafio representado pela sincronização de outros tipos de tempo. Refiro-me ao *tempo da globalização* e ao *tempo da diplomacia*. O *tempo da globalização* é um tempo rápido, facilitado pelo fim da rigidez da guerra fria e propiciado pelo encurtamento dos espaços e pela porosidade das fronteiras, que internaliza o mundo na vida dos países. O tempo da globalização passou a exigir do Brasil uma diplomacia de participação ativa na vida internacional posto que deixou de ser possível operar por um relativo distanciamento do mundo e assim contar com um tempo mais distendido. Por sua vez, o *tempo da diplomacia*, no mundo contemporâneo é, paradoxalmente, tanto o da urgência das crises

e das dificuldades de seu encaminhamento, quanto o da lentidão das negociações como as comerciais ou as do meio ambiente, que resultam das dificuldades de construir consensos lastreados na identificação de interesses compartilhados.

A busca do saber sobre o tempo tem, como mencionei, uma função de orientação. Neste século XXI é preciso parar para pensar a vertiginosa instantaneidade dos tempos e os problemas da sua sincronização que a revolução digital vem intensificando. A tradicional sabedoria dos provérbios portugueses diferencia o tempo do falcão e o tempo da coruja. O tempo do falcão é o da rapidez e da violência. É este tempo que nos cerca. O tempo da coruja é o da sabedoria, a sabedoria que nos falta para lidar com a estrutura de possibilidades do tempo no mundo em que estamos inseridos.



<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>

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

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

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

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



www.funag.gov.br

