

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Este texto é produto de discussões internas e de Seminários organizados pelo Itamaraty, com a participação de representantes de amplos setores da sociedade brasileira. Trata-se, portanto, de uma tentativa de síntese das opiniões expressas ao longo desse processo, não refletindo, necessariamente, as posições do Itamaraty.*

*O Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão, patrocina a impressão deste documento, para circulação limitada, como subsídio para um debate mais aprofundado sobre a política externa brasileira. Qualquer citação dos textos que compõem a presente edição deve ser previamente autorizada pelo IPRI.*

## Nota Introdutória

(\*) *Luiz Felipe Lampreia*

*O Reflexões sobre a Política Externa Brasileira consolida um abrangente esforço de reflexão feito no primeiro trimestre de 1993 pelo Ministério das Relações Exteriores, com o inestimável apoio da FINEP e a participação de representantes de expressivos setores da sociedade brasileira oriundos do meio acadêmico, do empresariado e dos sindicatos, além de diversos Embaixadores que já não se encontram no serviço ativo ou que integram o Quadro Especial.*

*A partir das contribuições oriundas de quatro seminários, obteve-se a matéria-prima analítica e informativa que permitiu que o esforço de reflexão, a cargo da Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, com concurso da alta direção da Fundação Alexandre de Gusmão, alcançasse as grandes áreas temáticas onde se oferecem subsídios indispensáveis ao planejamento e à execução da Política Externa Brasileira nos próximos anos, com ênfase na relação que a diplomacia deve fazer entre o interno e o externo na defesa e promoção do interesse nacional.*

*O objetivo desse esforço foi o de explorar, em benefício da instituição e da Política Externa Brasileira, a circunstância histórica especial representada pela conjunção de duas grandes linhas de mudança com incidência direta sobre o Itamaraty e a sua área de competência: as profundas transformações em curso no cenário internacional e as mudanças internas que assinalaram, no Brasil, a consolidação do regime democrático.*

*Embora tenha na reflexão interna e na autocrítica um instrumento permanente de renovação e de adequação política e diplomática, nunca antes o Itamaraty havia, dessa forma sistemática, promovido esforço tão amplo e abrangente de análise dos diversos elementos em jogo na formulação e execução da política externa, do cenário político e econômico internacional pós-Guerra Fria aos aspectos institucionais de funcionamento do Ministério e da carreira diplomática.*

*Essa reflexão, que agora é exposta em seus resultados, serviu de referência permanente ao trabalho da Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas do Itamaraty, cujas atividades passaram em revista, de forma crítica e com ampla participação interna, os métodos de trabalho do Itamaraty em função das novas realidades em que se move a diplomacia brasileira.*

*Por sua qualidade e pelo amplo embasamento social e intelectual das reflexões que contêm, os documentos que integram as duas partes ora apresentadas passam a constituir referência obrigatória de quantos se interessem pela diplomacia brasileira e pelo continuado aperfeiçoamento do seu já expressivo patrimônio de realizações em favor do país. Afinal, é pela renovação refletida e consciente que o Itamaraty tem condições de garantir os níveis de excelência que a sociedade brasileira e nossos interlocutores internacionais lhe reconhecem, para benefício do nosso país.*

*Brasília, 14 de junho de 1993*

Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

## **REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais**

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

"Neste mundo em transformação, o exercício de uma diplomacia dotada de objetivos claros, de longo prazo, capaz de articular uma visão da realidade em que viveremos nos próximos dez a quinze anos, torna-se indispensável para concretizarmos o projeto nacional brasileiro.

Pretendo propor ao Presidente da República uma atualização das prioridades diplomáticas. Por isso, pedi ao Secretário-Geral que encarregasse a Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, com a ajuda do IPRI, da tarefa de definir urgentemente um plano de trabalho. Sei que a reflexão sobre a política externa faz parte do cotidiano desta Casa, com a participação e a contribuição de todos os setores do Itamaraty, sem distinção. Esta é uma tarefa permanente e necessariamente coletiva. Quero estimular e aprofundar este exercício de reflexão, a ser enriquecido também com a organização de seminários e o intercâmbio crescente com a comunidade política e acadêmica. Ao Congresso Nacional, em particular, caberá emprestar contribuição relevante para esse esforço."

**Trecho do Discurso pronunciado por Sua Excelência, o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Senador Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de instalação da "Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas" do Itamaraty, em 20 de novembro de 1992.**

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Participaram no trabalho de desenvolvimento de um ou mais aspectos deste exercício de "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira" (redação dos textos, discussão interna, promoção e organização dos seminários, supervisão e coordenação administrativas) os seguintes funcionários:

Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho

Embaixador Gelson Fonseca Júnior

Embaixador Carlos Moreira Garcia

Embaixador Sérgio Seabra de Noronha

Ministro Sérgio Henrique Nabuco de Castro

Ministro André Mattoso Maia Amado

Ministro Alexandre Addor Neto

Conselheiro Antonino Mena Gonçalves

Conselheiro Eduardo dos Santos

Conselheiro Georges Lamazière

Conselheiro Pedro Luiz Rodrigues

Primeiro Secretário Marcos Bezerra Abbott Galvão

Primeiro Secretário Luís Fernando Panelli César

Primeira Secretária Maria Edileuza Fontenele Reis

Primeiro Secretário Sérgio França Danese

Primeira Secretária Susan Kleebank

Terceiro Secretário Alexandre Guido Lopes Parola

Terceira Secretária Ivanise de Melo Maciel

Terceiro Secretário Norberto Moretti

Terceira Secretária Maria Eduarda de Seixas Corrêa

**Nota: Os nomes dos participantes de cada um dos seminários estão listados na parte II**

## ÍNDICE

### *Parte I*

<b>Sumário.....</b>	<b>19</b>
I - Pautas para um Debate.....	19
II - Transição e Cenário Internacional .....	23
III - Objetivos e Prioridades da Política Externa .....	27
IV - Algumas Implicações Institucionais para o Itamaraty .....	31

#### **Capítulo I**

<b>Pautas para um Debate sobre a Política Externa Brasileira na Década de 1990 .....</b>	<b>35</b>
1 - A Situação Nacional e Política Externa .....	35
2 - Objetivos da Ação Diplomática .....	44
3 - Objetivos Brasileiros de Política Externa e as Condições Internacionais Contemporâneas.....	51
4- Conclusões Gerais .....	69
Anexo A .....	71
Anexo B.....	74

#### **Capítulo II**

<b>Diplomacia na Transição Mundial.....</b>	<b>75</b>
1 - Introdução .....	75
2 - O Brasil na Velha Ordem.....	77

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

3 - A Transição .....	82
4 - Cenários Internacionais .....	88
4.1 - Introdução .....	88
4.2 - Cenários .....	89
4.3 - Cenário Básico: a Globalização .....	91
1 - Condições: Integração e Crescimento .....	95
2 - Aspectos Políticos .....	96
3 - Questões Globais .....	98
4 - Os Atores Principais .....	103
5 - As Grandes Áreas da Globalização .....	104
6 - Os Limites à Globalização .....	107
4.4 - Primeira Variante: o Cenário da Regionalização .....	108
4.5 - Segunda Variante: o Cenário da Fragmentação .....	110
4.6 - Cenários: Conclusões .....	111

### Capítulo III

<b>A Política Externa Brasileira na Década de 1990: premissas, características e objetivos.....</b>	<b>127</b>
1 - Premissas Básicas da Política Externa Brasileira .....	127
2 - Características Fundamentais .....	129
3 - Objetivos e Prioridades .....	133

**Capítulo IV**

<b>O Debate sobre a Política Externa: algumas implicações institucionais para o Itamaraty.....</b>	<b>143</b>
1 - Algumas Premissas: mudança política e mudança institucional - estímulos diferenciados e objetivos comuns .....	143
2 - O Tema da Transparência: sua dimensão administrativa .....	145
3 - O Itamaraty e a Sociedade Brasileira: a necessidade da diplomacia pública.....	146
4 - A Política Externa e o Momento Nacional: o problema da formulação de políticas .....	149
5 - A Política Externa e o Momento Nacional: o problema de recursos e da coordenação .....	150
6 - As Linhas Básicas da Ação Diplomática: cenários complexos e a articulação cuidadosa de opções .....	151
7 - Linhas Gerais de Prioridades .....	153
8 - Processos de Decisão .....	155
9 - Algumas Questões Específicas .....	156
10 - A Imagem do País .....	159
11 - Observações Finais .....	159
<b>Bibliografia básica.....</b>	<b>161</b>



*Parte II*

**Capítulo I**

Resumo do Seminário do Clube das Nações .....165

**Capítulo II**

Resumo do Seminário de São Paulo .....179

**Capítulo III**

Resumo do Seminário do Rio de Janeiro .....205

**Capítulo IV**

Transcrição do Seminário dos Embaixadores .....249

**A organização dos Seminários bem como a preparação deste documento contaram com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).**

# Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

## *Parte I*

*Sumário*

## **I - PAUTAS PARA UM DEBATE**

Vivemos uma conjuntura de mudanças no cenário mundial, tanto no plano político como no econômico. Esta conjuntura exige uma reflexão cuidada e profunda sobre os interesses nacionais, pois as opções que fizermos agora terão conseqüências imediatas e de longo prazo sobre o nosso papel internacional e, também, sobre o nosso projeto de Nação. É muito comum ouvir, hoje em dia, que o Brasil não terá condições de 'fazer' política externa, enquanto não resolver os problemas internos, enquanto não houver um 'projeto nacional' (ou um grau de consenso mínimo). Sem pretender assumir uma posição sobre esse juízo, cabe recordar que: a) nas democracias, a construção da vontade política tende a ser mais rápida, ou pelo menos mais intensa, nas questões que afetam direta e claramente a cidadania; b) a ausência de uma preocupação ampla e constante dos brasileiros sobre as questões internacionais não impediu, historicamente, que houvesse uma política externa articulada, e apoiada num razoável consenso.

As prioridades diplomáticas devem servir às necessidades internas e o serviço prestado pelo Itamaraty é relevante na medida em que contribui para a solução dos problemas nacionais. O prestígio da instituição está ligado, não só à sua atuação mas à maneira como a sociedade percebe o que faz pelo Brasil. Há que ter presente, porém, que, nas relações internacionais, a realização de objetivos está sujeita a duas formas de constrangimento: as condições de poder de um Estado dificilmente se alteram no curto prazo, e o convívio entre soberanos cria um ambiente de extremas resistências. A 'nova ordem', sobre a qual permanecem tantas incógnitas, não gera equações fáceis, que vinculem o que se quer com o método de obtê-lo. Ao contrário, hoje há mais clareza sobre as limitações no comportamento dos Estados do que sobre suas 'liberdades'.

Para refletir sobre a relação interna-externa devemos levar em conta dois elementos: o monopólio declinante do Estado em matéria de política externa e a natureza da democracia brasileira (excessiva fragmentação política, magnitude dos problemas econômicos e sociais). Neste contexto, um dos papéis do Itamaraty seria 'organizar' o debate sobre o processo internacional, estabelecendo, a cada passo da formulação diplomática, alianças com os diversos segmentos da sociedade e da burocracia governamental, de tal forma que as opções concretas tenham base real de apoio. As peculiaridades do momento brasileiro não devem acarretar imobilismo, nem reducionismo em matéria de política externa. Se não existem projetos com ordenação específica, sabemos quais são as metas globais que a sociedade persegue: democracia, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento, equilíbrio social, erradicação da pobreza, etc. Esses são os parâmetros a partir dos quais a diplomacia definirá seus objetivos.

O Itamaraty, como instituição, não pode substituir os agentes sociais e políticos na definição de rumos e propostas acabadas. Pode, isto sim, sublinhar - por um diálogo permanente com

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

representantes de diversos setores da coletividade - que, daqui para a frente, o peso da dimensão internacional afetará um número crescente de decisões e atividades das sociedades nacionais. O meio internacional oferece oportunidades, mas, ao mesmo tempo, determina limites e constrangimentos, estabelece custos. Uma das obrigações do Estado, e particularmente do Itamaraty, é advertir para os custos internacionais de cada opção que se faça internamente e, mais do que isto, provocar articulação de posições nos temas em que a conta dos ganhos e perdas internacionais seja imediata e relevante.

Para saber o que queremos do mundo, devemos definir as necessidades e interesses que podem ser satisfeitos pelo sistema internacional e encontrar as maneiras de fazê-lo a custos remuneradores. Antes disso, porém, é preciso ter consciência da 'presença' internacional do Brasil, que se compõe de a) fatores estáticos e permanentes (dimensão, localização, população, etc.); b) situações estruturais (regime político, sistema econômico, relações políticas e econômicas com o exterior, etc.); c) comportamentos conjunturais (posições em debates de crises internacionais, etc.). Assim se delinea o perfil externo do país.

Embora faltem ainda algumas definições, sobretudo no plano internacional, mas também no cenário interno, algumas conclusões e indagações preliminares parecem úteis:

**1.** Pela própria natureza do momento brasileiro, é difícil que se articule um projeto político completo, integrando com sentido unívoco as dimensões interna e externa.

**2.** A ausência de um projeto global talvez seja natural para um país da complexidade do Brasil. Não obstante, é tarefa diplomática definir, com clareza, diante das diversas instâncias do mosaico de interesses que a sociedade indica, as suas dimensões internacionais (custos e benefícios).

**3.** A democracia é o palco natural da disputa de interesses, e um fator de amadurecimento será justamente, com base em debate sólido e soluções consistentes, encontrarmos bases consensuais em questões fundamentais para o desenvolvimento nacional.

**4.** Haverá, ainda, se considerarmos a conjuntura dos próximos anos, a sincronia entre uma agenda interna complexa e mobilizadora (revisão constitucional e eleições) e uma agenda internacional, também complexa (reordenação de hegemonias). O desafio é fazer uma diplomacia 'criativa' neste momento.

**5.** Na articulação da política externa, o Estado - no Brasil e em qualquer outro país tende a ter posição hegemônica, pois, afinal, é por seu intermédio que chegam os primeiros impulsos das pressões e das oportunidades externas, e cabe a ele buscar dar coerência à presença internacional do país. Diante da crise fiscal, que debilita o Estado, sobretudo em sua capacidade de forjar instrumentos para a ação externa, temos de ser 'criativos' com recursos escassos: as condições internas impõem limites à projeção do interesse nacional. Teremos de buscar realizar os 'serviços essenciais'. Definir prioridades é uma imposição.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

6. Diante desse quadro, estamos confrontados com uma situação paradoxal (que inverte a da década de 1970): que política serve melhor à realização de nossos interesses? Ao buscar uma resposta a esta indagação, deveremos levar em conta alternativas que, ao final, poderão combinar-se numa resultante única, capaz de funcionar de modo eficaz no complexo ambiente internacional contemporâneo. Um exemplo dessas 'alternativas' é o seguinte: de um lado, uma política externa universalista, mas que aceite trabalhar com objetivos mínimos, de outro, uma política externa de objetivos reduzidos, mas que, em alguns setores, trabalhe com possibilidade maximalista. Como se disse, provavelmente seremos levados a escolher um caminho que combine essas e outras possibilidades.

## II - TRANSIÇÃO E CENÁRIO INTERNACIONAL

Em todo o mundo, os analistas, e também os estadistas, procuram cada vez mais identificar os traços definidores do novo tempo. Para onde vamos? Quais os caminhos? Em meio a tantas e tão complexas incógnitas, três evidências fundamentais aparecem com alguma nitidez.

A primeira e a mais simples delas é a de que vivemos um período de transição histórica, em que a própria natureza do sistema internacional sofre alterações importantes, em que elementos da 'velha ordem' (muitos dos quais funcionam como fatores de retardamento da mudança) convivem com outros que são parte das transformações em curso e poderiam vir a caracterizar uma 'nova ordem'. O especial significado deste período reside em que nele se redefinem as regras do jogo internacional, com conseqüências diretas para todos os atores envolvidos.

Desta circunstância deriva a segunda evidência que cabe destacar: não podemos ficar imobilizados diante das profundas e aceleradas mudanças, à espera de horizontes mais nítidos de condições ideais para supostamente decidir de modo mais seguro. Hoje, não nos envolvermos no processo de transformação do mundo equivale a nos privarmos de seus eventuais benefícios

Em terceiro lugar, nossa presença e participação nesse processo serão facilitadas se formos capazes de algum esforço prospectivo, de estabelecer cenários que, à falta de cartas mais precisas, sirvam para identificar as rotas que possivelmente a História virá a seguir. Assim, tal esforço e tais cenários funcionam como instrumento de redução da incerteza e da imprevisibilidade da cena internacional, características que tantas dificuldades causam, hoje em dia, aos operadores de política externa.

Trabalhando com o conceito de período de transição, seria possível construir um cenário básico de evolução das relações internacionais no sentido da globalização, com duas variantes alternativas: a regionalização e a fragmentação.

O cenário da globalização apóia-se em tendências atuais marcantes, em especial, mas não exclusivamente, no plano econômico Sua lógica interna dominante é a da interdependência crescente dos diversos atores no cenário internacional (Estados, corporações, movimentos da sociedade civil). No plano econômico, o movimento de transnacionalização das estruturas produtivas, liderado e conduzido pelas empresas transnacionais, é a principal força de globalização. No plano político, o fim da guerra fria e a perda de importância do conflito estratégico abrem caminho para novas formas de cooperação como, por exemplo, a atuação revigorada do Conselho de Segurança. Finalmente, no plano das idéias, assiste-se a uma universalização de padrões culturais ocidentais e de conceitos como democracia e economia de mercado, assumidos como formas preferenciais (ou únicas) de construção de sistemas políticos e econômicos nacionais.

A globalização requer a liberalização continuada do comércio mundial e a gradual passagem à integração profunda entre países, setores e indústrias com a definição de regras multilaterais em campos importantes para a competitividade global e para a transnacionalização. A globalização requer também uma economia mundial em rápida expansão, pois a recessão tende a aumentar o protecionismo e os obstáculos à abertura e à integração. Assim, a globalização é, ao mesmo tempo, motor do crescimento e consequência dele. Daí seu interesse para países que, como o Brasil, estão em fase de redefinição de sua inserção internacional, pois sem alto crescimento e sem continuidade no processo de integração da economia mundial, tal inserção torna-se problemática. Na globalização, o mundo divide-se em países, setores e indústrias integrados, de um lado, e marginalizados, do outro. Entre estes, alguns estão em processo de integração, e outros, de crescente marginalização. A América Latina, não inserida nos componentes e áreas mais dinâmicas da globalização, pode integrar-se, em novas bases, por meio de uma regionalização bem conduzida e da retomada do crescimento, ou marginalizar-se, progressivamente, caso não consiga superar os seus problemas internos, nem caminhar no sentido da integração regional ou hemisférica. Ao Brasil, país com economia diversificada e comércio global, interessa o fortalecimento de regras multilaterais que permitam apoiar sua inserção eficaz e benéfica na economia mundial. Para nós, dados os profundos desníveis internos de desenvolvimento e os problemas de baixo crescimento e instabilidade macroeconômica, a globalização apresenta enormes desafios. Ao mesmo tempo, porém, pareceria que somente na globalização poderão países como o Brasil encontrar um lugar condizente com seu potencial e suas aspirações. O fortalecimento do multilateralismo é também a garantia de que a tendência a uma crescente integração regional e a constituição de espaços políticos e econômicos mais harmônicos entre vizinhos se fortaleça em esquema de abertura e no contexto de relações globais entre os espaços integrados.

O movimento de globalização é compatível com pelo menos três formas de ordenamento político internacional:

1) a unipolaridade, com um esquema de superpotência, apoiado não tanto no poder militar, mas sim no poder econômico e na capacidade de liderar as regras da globalização e da montagem de um novo ordenamento mundial.

2) a balança do poder, resultado da superação definitiva da categoria de superpotência e da instauração de um mundo de alianças e rivalidades, em torno de um núcleo de grandes potências.

3) a participação ampliada, que se faria por meio de uma melhor repartição do poder mundial, maior transparência nos processos decisórios e fortalecimento dos foros multilaterais.

Por fim, há que registrar a importância cada vez maior das chamadas 'questões globais' nas relações internacionais. Tais questões estão presentes nas áreas de segurança (desarmamento, não-proliferação, narcotráfico, etc.); sócio-econômica (regras comerciais, meio ambiente, migrações, etc.); político-ideológica (democracia, direitos humanos, etc.); sistêmica (identidade do Estado,

resolução de conflitos, etc.). Tais questões são relevantes, pois anunciam uma crescente interdependência, e sua forma de equacionamento pode ir definindo os contornos de um novo relacionamento internacional.

A regionalização, nesta abordagem, é um cenário alternativo à globalização, na medida em que supõe a formação de blocos fechados e excludentes, nos quais as relações políticas e econômicas intrabloco têm predominância sobre as relações interblocos. O Brasil, por sua situação de país que não tem vinculação prioritária com nenhum dos três grandes espaços econômicos (América do Norte, Europa, Bacia do Pacífico), teria seus horizontes diminuídos num mundo de blocos. Nesse cenário, o Brasil seria provavelmente levado a abandonar sua postura universalista em favor da associação periférica com um dos blocos, mais provavelmente com o da América do Norte.

O cenário da fragmentação, por fim, é aquele no qual as forças centrífugas assumem posição dominante, nos planos político e econômico. Ainda menos que a regionalização, não se trata de um cenário estável, e sim de um prolongamento do período de transição, em que não se estaria caminhando para uma nova ordem, mas convivendo com uma crescente desordem. O Brasil, embora provavelmente afastado das áreas de maior turbulência e livre de problemas realmente significativos de separatismo, sofreria com os prejuízos da fragmentação, sobretudo pela redução do crescimento na economia mundial.

O período atual de transição é um período aberto. Durante a atual conjuntura, se assistiria a uma combinação de elementos desses três cenários. A longo prazo, no entanto, o cenário básico da globalização parece ser o único possível, pois reflete forças econômicas objetivas que vêm moldando, há algum tempo, o sistema internacional. Para o Brasil, há um dado essencial a considerar: nossa capacidade de influir na configuração do ambiente em que teremos de operar será reduzida. Embora sem abrir mão de procurar ampliar nossa influência, devemos estar preparados para o que virá.

Teríamos de evitar duas atitudes extremadas e igualmente irrealistas: primeiro, considerar que as tendências internacionais nos indicarão o caminho, que seremos premiados simplesmente por segui-lo; segundo, julgar que existem opções que desconsideram a realidade externa, e que poderíamos implementá-las apesar desta realidade. Não podemos trabalhar nem a favor nem contra o internacional: temos, sim, de operar com o internacional. Algumas escolhas terão de ser feitas, prioridades deverão ser estabelecidas, a fim de maximizar o uso dos recursos escassos de que dispõe a diplomacia brasileira. Ao mesmo tempo, deveremos evitar opções que reduzam o espaço do país na cena mundial.

A globalização terá um custo elevado para o Brasil, que deverá combinar um esforço de modernização e integração na economia mundial com resgate interno de dívidas sócio-econômicas do passado. A diplomacia brasileira deveria refletir essa nossa heterogeneidade: ser uma diplomacia adaptativa, buscando extrair o melhor do status quo; mas, também, criativa e crítica, reconhecendo que a ordem internacional não nos é a mais favorável.



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

O exercício de elaboração de cenários internacionais, ao iluminar certos aspectos da realidade, pode ser útil para a política externa brasileira, por permitir a construção de estratégias alternativas. Vale insistir: tentar atuar, num mundo tão complexo, sem planejamento e sem uma visão de futuro seria desastroso.

O objetivo primeiro da política externa é a realização das aspirações nacionais. A diplomacia deve servir ao projeto coletivo da construção de um país democrático, desenvolvido e justo. Ao mesmo tempo, o trabalho diplomático brasileiro deve manter-se fiel à sua reconhecida tradição de respeito aos princípios da boa convivência, da cooperação e da paz entre as nações, de observância estrita das regras do direito internacional, de permanente e ativo trabalho na construção de um mundo melhor. Essa tradição é um dado positivo e importante para o prestígio do Brasil e, por conseguinte, para a consecução de nossos objetivos no contexto mundial.

### III - OBJETIVOS E PRIORIDADES DA POLÍTICA EXTERNA

Neste momento de rediscussão e definição de regras importantes do convívio entre Estados, a atuação na esfera multilateral é da maior importância, pois é nos foros internacionais que se concentra esse processo de debate e regulamentação. Assim, parecem aconselháveis as seguintes linhas gerais de conduta (a enumeração é exemplificativa e não pretende esgotar as possibilidades):

- Defender o multilateralismo e a maior abertura à participação no processo decisório internacional; antes do conteúdo das regras, é fundamental pensar nos procedimentos pelos quais são estabelecidas.

- Apoiar a reforma das Nações Unidas, das instituições de Bretton Woods e do GATT. Na questão da composição do Conselho de Segurança, devemos nos guiar pela cautela e pelo sentido de oportunidade, engajando-nos na reforma daquele órgão e pleiteando um assento permanente.

- Atuar de forma decidida na reforma e reforço da área econômica e social da ONU, sob a liderança do ECOSOC.

- Participar ativamente dos debates de 'questões globais' como meio ambiente, direitos humanos, desarmamento, solução de conflitos, etc.

- Participar de coalizões variadas, tanto globais, como o G-77 e o G-15, como regionais (Grupo do Rio), e também naquelas formadas para consideração de temas específicos (Grupo de Cairns)

Também no plano bilateral, seria aconselhável repensar o que se vem fazendo e começar, talvez, por um exame completo do acervo de país a país e descobrir, em cada caso, o melhor padrão a seguir. Desde já, e sem prejuízo de que tal exame leve a outras recomendações, pareceriam naturais as seguintes diretrizes gerais:

- Reforçar a prioridade das relações com os nossos vizinhos da América Latina, especialmente da América do Sul, dando atenção às dimensões política, econômica e social (sem descuidar da dimensão de segurança presente nas questões do narcotráfico e do terrorismo, por exemplo).

- Buscar, em nossas relações prioritárias com os EUA, uma política afirmativa que vá além da mera administração de contenciosos, abrindo caminho para uma agenda renovada, com cooperação em novas áreas.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- Tornar ainda mais densas as relações com a Comunidade Européia, procurando torná-las estáveis e mutuamente interessantes. Nesse relacionamento, explorar tanto a via bilateral, das relações de país a país e a multilateral (MERCOSUL/CEE, por exemplo).

- Decidir sobre o nível de intercâmbio que desejamos manter com os países ex-socialistas do Leste Europeu e com os novos estados resultantes da dissolução da URSS.

- Aprofundar as relações com o Japão e tornar claramente prioritária, na diplomacia brasileira, uma estratégia asiática e voltada para o Pacífico, de intensificação gradual de nossas relações com aquela região.

- Ampliar os vínculos com a Rússia, a China, e a Índia, podendo-se pensar, no futuro, em algum tipo de articulação política conjunta entre os quatro 'países-continente'.

- Acompanhar atentamente a evolução político-econômica do continente africano, especialmente os acontecimentos em Angola e na África do Sul, países situados em área de especial interesse para a diplomacia brasileira. A primeira linha de presença será necessariamente política, e a participação nas forças de paz deslocadas para a região é importante para a continuidade, em novos moldes, de nossa presença.

- Atribuir ao tema do Atlântico Sul, que conjuga parceiros sul-americanos e africanos, uma atenção multifacetada, que incorpore, por exemplo, as questões da cooperação econômica e do meio ambiente.

Na esfera econômica, nossa atuação diplomática deve ter presentes os objetivos básicos do país, que podem ser sintetizados no seguinte: obtenção de recursos e vantagens que facilitem seu processo de desenvolvimento, nos planos comercial, financeiro, científico e tecnológico. Nesse sentido, as seguintes linhas de conduta pareceriam justificar-se:

- Defender o reforço e o aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral (conclusão da Rodada Uruguai, estabelecimento de uma nova organização multilateral de comércio, maior coordenação macroeconômica nas áreas de comércio, finanças e desenvolvimento, etc.).

- Favorecer a participação de maior número possível de países no sistema, tornando-o efetivamente universal.

- Buscar o equacionamento definitivo do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento, e sustentar a redefinição do papel dos organismos financeiros internacionais.

- Relançar, em novas bases, a discussão do tema do desenvolvimento no cenário internacional.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- Reforçar os vínculos com cada um dos três grandes espaços econômicos: NAFTA, CEE e Ásia/Pacífico, sem optar imediatamente por uma associação com qualquer um deles.

- Levar adiante o MERCOSUL e buscar o aprofundamento da integração com nossos demais vizinhos, especialmente da América do Sul, abrindo novas frentes de cooperação econômica com o Chile e com países da região amazônica.

O aumento do fluxo de emigração recomenda que se dê atenção ainda maior à defesa do interesse e da integridade dos nacionais brasileiros no exterior.

Por fim, a diplomacia deveria ter como objetivo igualmente prioritário contribuir para o melhor esclarecimento de nossos parceiros sobre a complexidade da situação brasileira, cuja superação não depende exclusivamente da iniciativa do Estado. Nessa linha, deve trabalhar pela projeção de uma imagem mais positiva do país, mediante a valorização, por exemplo, dos avanços feitos na esfera política.

#### **IV - ALGUMAS IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O ITAMARATY**

Do confronto dos cenários prováveis de evolução do meio internacional com os desafios do momento nacional e as prioridades da política externa brasileira, surgem algumas lições que poderiam, e deveriam, refletir-se na instituição:

- O Itamaraty deve ser o elo de ligação entre o interno e o externo, trabalhando no âmbito doméstico para que as decisões incorporem as duas faces de cada questão: a nacional e a internacional. Pode, portanto, desempenhar função relevante na reestruturação do Estado brasileiro ao contribuir para que a ação governamental leve em conta o impacto das decisões internas no exterior, e o meio internacional como balizador de nossas decisões.

- A instituição deve estar pronta para participar e articular certas posições de Governo, inclusive com a participação do Legislativo, e de organizações sociais, em temas de forte sensibilidade internacional (em sua versão integral, o papel ora apresentado examina alguns caminhos possíveis para a consolidação e a ampliação do diálogo com a sociedade).

- O Itamaraty deve oferecer ao Governo e à sociedade dados e análises que integrem efetivamente o nacional e o internacional. Para tanto, é essencial aprimorar os critérios e meios de coleta e tratamento das informações, estabelecendo uma efetiva 'política de informação' (isto inclui a melhora dos fluxos de informação dos postos para a Secretaria de Estado, e vice-versa).

- A capacidade de negociação orçamentária do Ministério deve ser reforçada; para tanto, devemos indicar claramente ao Congresso e a outros setores influentes da sociedade a relevância dos serviços que prestamos ao país.

- A escassez de recursos torna ainda mais imprescindível a coordenação, pelo Itamaraty, de todas as atividades externas do Governo brasileiro. Isto aconselharia, por exemplo, a participação do Ministério em órgãos colegiados de decisão interna como o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Política Agrícola, e também uma presença ativa na área de planejamento governamental (SEPLAN, SAE, Ministérios Militares).

- As diplomacias presidencial e ministerial tornaram-se um fato comum, mas é preciso, cada vez mais, que estejam articuladas numa estratégia de longo prazo, e apoiadas em formas eficazes de preparação logística e política.

- O fato de vivermos num momento de transição internacional determina que teremos de conciliar a estabilidade, indispensável para o funcionamento eficiente da burocracia, com

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

a flexibilidade, igualmente imprescindível, sobretudo diante de uma realidade em acelerada transformação, na qual, novas prioridades vêm juntar-se às antigas e em que as tarefas permanentes se somam aos desafios temporários. A persistência de fatores de instabilidade no mundo e em nossa região aconselham a criação de mecanismos que permitam mobilizar rapidamente os recursos do Itamaraty e do Governo para a gestão de eventuais situações de crise.

- A crescente interligação das dimensões política e econômica, bilateral e multilateral, requerem novas formas de coordenação, deliberação e decisão internas. Tal exigência poderia ser atendida por instâncias e processos colegiados de decisão, que envolveriam as Chefias de todas as áreas do Ministério. É necessário um trabalho permanente de acompanhamento e avaliação da ação diplomática que leve em conta essa interligação dos temas, a adequação dos fins aos meios, as implicações de longo prazo das opções diplomáticas e seus efeitos sobre a vida nacional.

- A prevalência dos assuntos econômicos cobra a atenção crescente e a mobilização de recursos humanos e materiais para emprego nessa área (especialização de funcionários, contratação de especialistas, capacitação dos postos, etc.). A tendência a algum tipo de administração dos fluxos comerciais e de capitais determina atenção prioritária com os meios necessários, ao tratamento das questões multilaterais econômicas.

- O peso cada vez maior dos investimentos diretos estrangeiros, e dos aportes de tecnologia muitas vezes associados a eles, exige que a diplomacia participe do esforço para atraí-los.

- O relacionamento sempre prioritário com os EUA poderia demandar a criação de um núcleo na estrutura do Itamaraty para o tratamento de todos os seus aspectos.

- O peso cada vez maior dos processos multilaterais, sobretudo nas Nações Unidas, aumenta a demanda de trabalho diplomático e estabelece a necessidade de prioridades claras (quanto a organismos, temas, etc.). Caberia verificar se, nesse setor, a estrutura da Secretaria de Estado é a mais adequada, se nossas missões permanentes nos organismos internacionais estão corretamente lotadas e aparelhadas, se não caberia aperfeiçoar métodos de trabalho e atuação (hipótese da subsecretaria encarregada de 'temas globais' instância de coordenação com os Ministérios Militares, etc.).

- O aumento da participação da Ásia na economia mundial requer, de parte da diplomacia brasileira, um esforço com estratégia e meios adequados.

- A escassez de recursos determina que os instrumentos de ação diplomática como cooperação técnica, promoção comercial e difusão cultural - sejam utilizados com o mais claro sentido político.

- A racionalização no uso dos meios do Itamaraty poderá requerer: redução do

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

número de divisões e concentração de algumas áreas; redução do número de diplomatas em atividades meio e sua substituição por pessoal técnico e administrativo; redução do número de diplomatas em funções de gabinete. No que se refere às representações no exterior, se é verdade que temos tradição de diálogo político com o maior número possível de países, este diálogo, em alguns casos, concentra-se quase exclusivamente em assuntos multilaterais e não demanda, portanto, a presença de uma Embaixada residente, podendo ser mantido com o reforço de nossas missões junto a organismos internacionais. Ao mesmo tempo, a criação de um grande número de novos países deve levar a um exame de nossa rede de missões no exterior. Esse exame deverá ser cuidadoso, tanto em termos de abertura de novas missões, quanto de eventual fechamento.

- A necessidade de informações rápidas e confiáveis requer uma modernização significativa da organização e dos métodos de trabalho do Itamaraty nesse particular.

- O crescimento na emigração de brasileiros exige cuidado atento e meios disponíveis para lidar com as eventuais implicações diplomáticas desse fato, bem como a adaptação da rede consular no exterior e o reforço da área consular na Secretaria de Estado.

- A evolução das relações internacionais torna cada vez mais premente a necessidade de, em nossa política de pessoal, reforçar a idéia de especialização, sem prejuízo do requisito do 'generalismo'. O repensar do Itamaraty e da política externa leva à reflexão sobre o tipo de diplomata que a instituição requer, tema que vai além das questões de informação e treinamento, e chega à própria concepção da carreira (incentivos, ascensão, etc.). Ainda neste capítulo, a velocidade das mudanças e a complexidade dos temas internacionais exigem que se aperfeiçoem os métodos de treinamento de funcionários no Rio-Branco e que se aprofundem os esquemas de encontros de diplomatas, em seminários livres, com colegas, dirigentes de outras áreas do Governo, parlamentares, intelectuais, etc.

- É necessário fazer-se um esforço de mudança da imagem do Brasil, que se deteriorou muito no período recente. Enquanto se processam a estabilização econômica e a retomada do crescimento, dar-se-ia incentivo para um trabalho limitado que servisse para evitar uma deterioração ainda maior, e preparar-se-ia uma estratégia ofensiva para o momento da retomada do crescimento. Paralelamente, dever-se-ia atuar de forma permanente na divulgação do Brasil no exterior, integrando todas as dimensões possíveis de tal atividade. Recomenda-se, para este fim, a criação de uma unidade no Itamaraty que concentraria informações sobre o Brasil e da imagem do país, com um programa específico e meios necessários para a contratação desses serviços no Brasil e no exterior.

## Capítulo I

### **Pautas para um debate sobre a Política Externa Brasileira na década de 90**

Este documento, que introduz o trabalho de reflexão sobre os rumos da política externa brasileira, trata basicamente de três temas: **1)** a relação entre política interna e política externa no Brasil de hoje; **2)** os objetivos possíveis para a ação diplomática; **3)** as condições para o trabalho diplomático brasileiro na presente conjuntura internacional. Nesta primeira etapa da reflexão, a finalidade é sugerir perguntas e indagações, apontar linhas de análise que sirvam ao exame de possíveis mudanças na política externa brasileira e não a apresentar sugestões específicas de mudanças.

#### **1 - A Situação Nacional e a Política Externa**

##### **Premissas**

Para introduzir o tema da política externa brasileira na década de 1990 em uma formulação simples, a pergunta que cabe é a seguinte: *o que a sociedade brasileira quer do mundo na década de 1990?*

Para responder a essa indagação, é necessário, em primeiro lugar, que a sociedade saiba como concebe o seu futuro, que visão tem de si mesma, de seus objetivos. Não pode o Itamaraty, como instituição, se substituir aos agentes sociais e políticos, definindo rumos e propostas acabadas. Pode, sim, sublinhar, pelos caminhos adequados, por um diálogo permanente com as forças sociais e políticas, que, em qualquer opção de projeto nacional, é fundamental, hoje, que se incorpore a dimensão internacional: em medida importante, o futuro do país estará determinado por *sua maneira de estar no mundo*(1). A razão é simples e bem conhecida: daqui para frente, a tendência é a de que o peso do internacional aumente, torne-se abrangente, afetando um número maior de decisões e atividades das sociedades nacionais e, em última instância, a própria natureza da governabilidade. *De fato, o meio internacional estabelece, decisivamente, oportunidades para qualquer projeto brasileiro de desenvolvimento, pois significa, em tese, a possibilidade de ampliarmos a gama de recursos financeiros, de ciência e tecnologia, de prestígio político - com que contamos para articularmos as opções nacionais.* Da mesma forma, traz limites e constrangimentos (nem todos os projetos são possíveis, ou melhor, qualquer projeto tem uma medida de custo internacional).

(1) No Anexo A, desenvolve-se o tema sobre as formas brasileiras de 'estar no mundo'.



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Um segundo dado a considerar é o de que vivemos, na cena internacional, uma conjuntura de mudanças. No plano político, com o fim da guerra fria, soluções institucionais, que reflitam os novos padrões de distribuição de poder e de construção de legitimidade, são tentadas. As ações recentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas são, talvez, o sintoma mais claro de modificações profundas sobre a própria maneira de 'resolver' as questões políticas internacionais. No plano das relações econômicas internacionais, consolidam-se tendências à globalização, refazem-se processos de afirmação de vantagens comparativas e conseqüentemente de divisão internacional do trabalho, e novas regras para o intercâmbio econômico são esboçadas. A Rodada Uruguai corresponderia, a rigor, à tentativa de dar expressão institucional a uma nova infra-estrutura de relações econômicas(2).

Um outro elemento a considerar é a multiplicação de 'atores' na cena internacional. Hoje, o processo de formulação da política externa é obrigado a levar em consideração, além dos Estados e dos Organismos Multilaterais, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que, em algumas matérias, como direitos humanos e meio ambiente, têm peso, às vezes, decisivo.

O exame desses processos e de suas resultantes é necessário para situarmos o papel do Brasil no mundo. Na realidade, as opções que fizermos agora terão conseqüências, imediatas e de longo prazo, sobre o nosso papel internacional e, também, sobre o nosso projeto de nação. Assim, como em todos os momentos de transformação, vivemos uma situação em que as decisões conjunturais têm o selo das opções permanentes. Conjuntura e estrutura se confundem e alimentam de gravidade as opções diplomáticas.

O tempo da vida internacional nem sempre coincide com o da vida nacional. Não escolhemos a agenda sobre a qual vamos decidir. Portanto, quer queiramos ou não, uma das questões centrais da agenda nacional deve ser o debate sobre o que queremos do meio internacional e sobre os instrumentos que temos para consegui-lo a um custo baixo, suportável. O momento internacional exige uma reflexão cuidada e profunda sobre interesses nacionais, e, pelas amplas conseqüências que terá, o debate há de ser amplo e o seu resultado incorporar efetivamente o que desejam as forças sociais representativas da nacionalidade.

### **Aspectos da relação interno-externo**

Como analisar, hoje, a dimensão internacional do projeto nacional? Há vários caminhos e podemos começar com algumas observações sobre um diagnóstico, hoje freqüentemente repetido, que reduz o problema das possibilidades diplomáticas do Brasil aos constrangimentos conjunturais. É a tese 'da etapa necessária'.

Vejamos como se apresenta. Como conseqüência de uma conjuntura adversa como a que vivemos hoje, conclui-se que não temos condições de 'fazer' política externa (no sentido forte, de

(2) Observações metodológicas sobre o tema dos 'constrangimentos internacionais' estão no Anexo B.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

metas ambiciosas e homogêneas, bem-definidas, articuladas doutrinariamente, com objetivos de projeção do país) enquanto não forem resolvidos os problemas internos, enquanto não houver, como passo preliminar, um projeto nacional (ou, em outras versões, menos radicais, enquanto não resolvermos os problemas internos, de mínimo consenso político sobre o futuro do país, de estabilidade macroeconômica, etc.). A estabilidade e o consenso seriam precondições para o trabalho diplomático 'adequado', compatível com as potencialidades brasileiras(3).

Sobre essa posição, valeriam uns poucos comentários e o primeiro tem a ver com a própria 'quantidade' de projetos necessários para o estabelecimento de bases de uma política externa consistente. Em outros termos: que imagem formulamos idealmente quando se fala em projeto nacional? Numa primeira variante, podemos pensar, por exemplo, no 'modelo mexicano', no qual, em tese, a partir de um Estado forte, com instituições 'controladas', definem-se, de forma ampla, completa, medidas de política econômica interna articuladas claramente com um modelo de inserção internacional, que mobiliza os recursos diplomáticos do país numa direção determinada. Em sentido próximo, podemos pensar nos modelos dos NICs asiáticos, em que também se combinam medidas econômicas com propósitos definidos, firme gestão macroeconômica e razoável dose de autoritarismo político. Assim, quando se fala em projeto nacional, dois elementos parecem freqüentes: direção controlada da gestão econômica combinada com orientação clara de inserção internacional (no caso mexicano, de feição regionalista)(4).

Nestes modelos, a dimensão propriamente política da política externa parece secundária, ou melhor, subordinada a objetivos econômicos(5). O projeto é, ao primeiro exame, o de renúncia à grande estratégia em favor dos ganhos de riqueza, e corresponde, descontadas as peculiaridades das situações nacionais, a 'adaptações' da solução japonesa do pós-guerra (o gigante econômico e o anão político). A riqueza substitui o poder e a influência. De alguma forma, uma versão brasileira do modelo seria a política externa voltada para o aumento do PIB, formulada pelo ex-chanceler Olavo Setúbal, no Seminário do Clube das Nações, em 27 de novembro de 1992.

É claro que há outras variantes para esse modelo. O projeto pode ir além do econômico e definir uma estratégia de projeção política (que, de uma certa maneira, foi a do Brasil na década de 1970, quando se supunha que os problemas econômicos estavam superados e já existiam as bases para um projeto de presença universal). Neste caso, as possibilidades reais vão depender das próprias condições de poder de cada país (por melhor organizado internamente, será pouco provável que a Finlândia tenha uma proposta universalista de política externa).

(3) Numa formulação do professor Winston Fritsch, "a política externa deve ser a extensão de um projeto nacional... e, nesse sentido, seriam claras as dificuldades do Brasil que, há dez anos, têm dificuldades de definir com clareza qualquer grande estratégia" (Seminário do Rio de Janeiro). (4) É claro que, nesses marcos, são imensas as variações internas, que, evidentemente, não cabe aqui estudar. (5) Uma formulação clara do modelo, que alguns chamam de 'realismo periférico', encontra-se em Escudé: "Que un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estrategico para los intereses vitales de los Estados Unidos, como la Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos; materiales vinculadas com forma directa a su bienestar y base de poder" (Carlos Escudé, em *América Latina*, FLACSO, vol. 8, nº 27, 1991).

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

De outro lado, há que se admitir uma variante que vai contra a noção da 'etapa necessária', e seria o caso de países, com problemas internos complexos e irresolvidos, que tentam estratégias de projeção, como, talvez, tenha sido o caso da Índia, no momento da liderança terceiro-mundista.

Ora, de qualquer maneira, o 'projeto' de política externa há de nascer de disposição da vontade nacional e de possibilidades reais de projeção. E, no momento em que vivemos no Brasil, as perguntas sobre o que queremos estão, tanto pela situação interna quanto pela internacional, abertas. Como apontou Luciano Martins, "as duas questões centrais que se colocam são: a) excluído o papel relevante do poder militar, quais serão os recursos de poder na nova ordem mundial em gestação; b) como redefinir os interesses nacionais de um país como o Brasil em face de todas essas mudanças" (Seminário do Clube das Nações).

Depois dessas observações, uma primeira série de perguntas sobre o que queremos pode ser organizada:

*Que projeto quer hoje a sociedade brasileira? Dadas as condições internas, qual será o desejável? Dadas as condições internacionais, qual será o possível e realizável? Que imposições a agenda internacional nos coloca a curto prazo e como as decisões de hoje nos afetarão no longo prazo? Em uma palavra, a sociedade desejará fortemente um determinado modo de inserção, que balize a ação diplomática? Deixará margem de manobra para o Estado? A que corresponde, em termos de política externa, a atual fase da democracia brasileira? A situação nacional faz prever uma abertura internacionalista? Um enquadramento regionalista? Uma opção autonomista?*

É evidente que a resposta a essas perguntas - embora essencial para definir a política externa - dependerá de inúmeras variáveis, e não seria o caso de discuti-las profundamente em um texto de objetivos diplomáticos. De qualquer maneira, nesta fase do trabalho, cabem umas poucas observações, sobretudo sobre os modos de influência do processo político brasileiro sobre as decisões de política externa:

a) Nas democracias, o processo cotidiano de construção da vontade política é complexo, desigual e regulado, em boa medida, por interesses concretos. Ou seja: em alguns temas, que afetam mais direta e claramente a cidadania, as formas de reflexão da sociedade (na imprensa, na universidade, nos centros de debate) e conseqüentemente os mecanismos de agregação de vontade (no Congresso, nas entidades representativas, nos partidos, etc.) ocorrem necessariamente em ritmo mais rápido e de modo mais completo do que em temas mais 'abstratos', mais distantes da vida cotidiana. Assim, olhando para o Brasil de hoje, vemos que, para os grandes temas econômicos e sociais (como, por exemplo, inflação, previdência social), temos especialistas universitários, os jornais tratam em colunas especializadas, os parlamentares os discutem com segurança. O mesmo não se dá nas questões internacionais, salvo umas poucas (como a da dívida, dos interesses comerciais localizados, exemplificados pelos casos dos produtores agrícolas do Sul, que se preocupam com os efeitos do

Mercosul, dos industriais farmacêuticos com as questões de propriedade intelectual, etc.). Na verdade, ainda são poucos os centros universitários que lidam com temas internacionais, há raros artigos de especialistas na imprensa, as revistas são poucas, não existe um debate constante e organizado no Congresso sobre as grandes questões internacionais.

b) A ausência de uma preocupação ampla e constante dos agentes sociais sobre as questões internacionais não impediu, historicamente, que houvesse uma política externa articulada, reunindo, aliás, um razoável consenso, talvez alimentado por uma dose de indiferença. Pelo prestígio institucional do Itamaraty, por omissão, pelo apoio de manifestações pontuais, pela urgência de questões internas, estas, sim, mobilizadoras, desenha-se, na história recente da política externa brasileira, uma base de apoio social, de baixa articulação, que se manifesta, quase sempre, sob a forma de um *consenso implícito* sobre o que o Estado fazia em relações internacionais. Por algumas razões, *talvez essa situação esteja chegando ao limite*. Em primeiro lugar, o próprio processo de democratização estimula o alargamento do debate nacional; em segundo, dissemina-se a percepção de que questões internacionais afetam interesses reais e concretos (é sintomático, por exemplo, o esforço que se faz em relação ao Mercosul: a USP abre um ciclo de estudos a respeito, os estados do Sul se mobilizam, multiplicam-se encontros e seminários empresariais sobre o alcance do Mercosul, estuda-se a medida em que a integração afetará os trabalhadores em virtude da compatibilização das legislações sociais). O debate sobre o federalismo - e as formas variadas pelas quais a política externa afeta as diferentes unidades da Federação - é outro dado novo nas equações diplomáticas brasileiras. No mesmo diapasão, vale lembrar a importância da multiplicação de ONGs que lidam com os temas ambientais, os quais, por sua própria natureza, têm implicações internacionais(6). Um terceiro motivo é o da própria fascinação que exerce o processo internacional global, depois da queda do império soviético. São evidentes, neste caso, as conseqüências para a articulação doutrinária dos próprios projetos de partidos políticos, diretamente afetados pelo que ocorre no mundo. A 'desarrumação' do mundo estimula, por outro lado, a reflexão sobre o sistema internacional e o uso de argumentos novos no debate interno. De qualquer maneira, os novos motivos de interesse pela política externa não são suficientes, ainda, para definir um lugar de relevância, com autonomia, no debate do cotidiano político brasileiro. A responsabilidade do Estado tende a ser monopólica em boa parte da agenda internacional, mas é um monopólio já parcialmente contestado por agentes sociais e exercido em momento de aguda crise fiscal, que limita as condições de exercício do mesmo monopólio(7).

A combinação do *monopólio declinante do Estado em política externa com a natureza da democracia brasileira* são, assim, os dois elementos a partir dos quais deveríamos refletir sobre a relação interno-externo. Neste sentido, a um primeiro exame 'superficial', transpondo a

(6) A importância das ONGs para a política externa foi ressaltada pela intervenção de Rubens César Fernandes no Seminário do Rio de Janeiro. (7) Este não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Pela própria natureza da agenda, em que boa parte nasce 'fora' do Estado, ou por demandas de outros Estados ou de organismos internacionais, o primeiro interlocutor de boa parte dos temas internacionais será necessariamente o Estado. O professor Wanderley Guilherme dos Santos, no Seminário do Rio de Janeiro, apontou para o fenômeno do enfraquecimento do Estado. De fato, um dos grandes problemas do Brasil de hoje é que o Estado está desestruturado, tendo perdido a sua capacidade de atuação. O governo pode até decidir, e muitas vezes o faz, mas o Estado simplesmente não dispõe da estrutura adequada para executar o comando.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

situação externa e os problemas conjunturais, chegar-se-ia à perspectiva pessimista: o processo democrático que se afirma não favoreceria, em tese, a articulação de grandes projetos mobilizadores, tanto interna quanto internacionalmente; ou, em outros termos, a democracia brasileira, pela fragilidade conjuntural do Estado (que tem condições limitadas de transformar o que lhe resta do monopólio diplomático em iniciativas abrangentes de política externa), pela fragmentação do jogo de interesses, pela maneira como se distribui o poder político, pelo debate aberto sobre sistema de governo, talvez seja refratária a projetos mobilizadores, de feição global e com a vocação do longo prazo. De uma certa maneira, revendo os anos recentes, o diagnóstico da imobilização terá de ser qualificado, pois, afinal lançou-se o Mercosul, completaram-se as negociações para o gás da Bolívia, anunciamos uma posição ativa nos debates sobre a reforma do Conselho de Segurança, etc. Então, o que se coloca não seria exatamente a falta de iniciativas, ora nascidas de formulações governamentais, ora impostas pelo calendário internacional (como no caso do Conselho de Segurança ou de posições no GATT), mas a possibilidade de sustentarmos, com recursos que terão de ser levantados na sociedade (por exemplo, nas reciclagens econômicas que a integração imporá), as opções que foram sendo feitas.

A sustentação dessas opções se dará em um ambiente político ainda muito fragmentado. De fato, pode-se dizer que ocorrem hoje, no Brasil, pelo menos dois processos de fragmentação, um no plano político (com a dispersão e a variedade de forças políticas, expressas tanto em partidos quanto em organizações não-governamentais) e outro no econômico (mesmo a elite econômica tem interesses divididos e encontra poucos pontos 'reais' de encontro), que levam a que, no futuro imediato, visualizemos o processo de tomada de decisão como de acomodações sucessivas, com soluções tópicas; a dispersão de interesses, em função das disparidades sociais, significa também fragmentação sobre a tradução externa da vontade nacional. Tendemos a ser, como aliás são as democracias, um território em que a política é dominada por processos permanentes de negociação, que começam na própria burocracia. Em suma, estamos, aqui, diante do encontro da conjuntura (dificuldade de formar a vontade nacional) sem saber até que ponto se transformará em elemento da estrutura. A nossa democracia se aproximará das condições de 'fragmentação limitada' da vontade política, como acontece nas democracias amadurecidas, ou tenderá ao imobilismo, ao impasse, como reflexo perverso da situação de disparidades. Ora, para a formulação da política externa, é fundamental apostar nas perspectivas positivas, e admitir que será possível, em torno de questões específicas, formar os consensos necessários para agir. A condição de país-gigante, com imensos potenciais, o enraizamento democrático e suas implicações positivas para o processo diplomático devem ser necessariamente valorizados como fator importante justamente para conseguir tais consensos, e, ainda que em moldes de construção parcelada, levar adiante o projeto de modernização social(8).

Para compor o lado externo do que estamos discutindo, é importante apontar para

(8) Uma observação importante do Embaixador George Maciel no Seminário do Rio de Janeiro complementa o que se disse: a parcela de poder governamental posta a serviço da política externa estará, dentro dos limites da realidade, na proporção direta da importância atribuída aos objetivos dessa política, às características da conjuntura e às dificuldades previstas. Em outras palavras, depende da grandeza dos objetivos e da dimensão da ação a ser empreendida.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

o fato de que a própria situação internacional favorece a dispersão de objetivos, na medida em que não existem hoje, como ao tempo da guerra fria, projetos internacionais totais que dêem uma coerência global ao processo diplomático (como o não-alinhamento, o terceiro-mundismo, etc.), e isto faz com que os problemas de política externa apareçam, para o analista e o formulador, como se fossem dispersos.

Nessas condições, é provável que não cheguemos a um projeto mobilizador, que parece próprio de países com focos internacionais mais restritos, mas nada impede que, paulatinamente, consigamos realizações tópicas (controle da inflação, melhoria das condições sociais, etc.), que signifiquem, inclusive, ganhos de prestígio para o país.

De qualquer maneira, não podemos 'esperar' que os problemas internos se solucionem ou que um projeto nacional 'acabado' emergja para que se encaminhem os problemas da agenda internacional. Estes se impõem, queiramos ou não, simplesmente porque, como já se disse, o tempo do processo internacional é próprio e evidentemente não espera pela 'arrumação' das casas nacionais. Enfim, vamos ter de articular uma política externa num momento em que estão sobrecarregadas tanto a agenda nacional (revisão constitucional e perspectiva de sucessão presidencial) e, portanto, com pouca possibilidade de atenção tanto aos temas internacionais específicos, quanto à agenda internacional (afinal, o que se discute hoje é simplesmente a reordenação dos modelos de hegemonia no sistema internacional, e isto equivale a ampla pauta de debates, como se verá mais adiante).

Um outro ponto que reforça a necessidade de atenção para o internacional é o fato de que, hoje, a natureza das soluções internas (tanto econômicas quanto políticas) tem imediato impacto sobre as nossas próprias condições de negociação. Podemos ver o problema de vários modos: o fato de sermos uma democracia nos dá possibilidades de diálogo e de presença internacional que a condição autoritária hoje retiraria (veja-se o caso do Peru)(9). Da mesma forma, a demora no encaminhamento de questões, como a da inflação, penaliza o poder de atração do país.

*Qual é o papel do Itamaraty neste contexto?* Em termos ideais, a política externa e a ação diplomática devem refletir, de modo organizado, os chamados interesses nacionais, que, em uma democracia, são definidos no debate político. Em termos mais concretos, sobretudo quando estamos diante de uma pauta variada como a brasileira, o processo é complexo e os interesses nascem de vários pontos: ora o Estado terá preponderância (nos temas multilaterais políticos), ora serão setores da sociedade (em temas econômicos específicos), ora serão ONGs (em matéria de valores), etc. *Neste momento de fragmentação e dispersão dos interesses, o Itamaraty, como instituição, pode ter um papel ativo na articulação dos interesses nacionais. Para dar um exemplo: mobilizando setores sociais para que certas decisões internas com repercussões internacionais sejam tomadas, como nas áreas do comércio e da propriedade intelectual. Não podemos esquecer a posição*

(9) As formas de aperfeiçoamento da democracia não devem ser esquecidas porque, em muitos casos, têm repercussões internacionais. Celso Lafer chamou atenção para a necessidade de que se criem instrumentos constitucionais, no plano federal, para o combate a certas violações de direitos humanos, que pesam sobre a imagem do país (observação na mesa-redonda sobre os presentes textos; Palácio do Itamaraty, Brasília, 29 de março de 1993).

*privilegiada que mantemos como centro de formulação e proposta e, assim, devemos ter posições, enquanto burocracia, sobre temas importantes da agenda e levá-los aos núcleos de decisão. Devemos fazer algo para 'organizar' o debate sobre o processo internacional.* Para um país da complexidade do Brasil, a inserção internacional há de levar necessariamente em consideração muitos pontos de vista e, voltando à premissa anunciada, o fato de que as decisões internas têm repercussões internacionais, da mesma forma que o internacional traz conseqüências internas. De um lado, há condicionantes claros, sobre os quais a possibilidade de ação brasileira é quase inexistente (por exemplo, a taxa americana de juros) e que acabam por afetar, como limitação à nossa liberdade, o próprio cotidiano brasileiro. Em sentido contrário, iniciativas diplomáticas bem concebidas podem-nos criar vantagens importantes (a negociação de Itaipu permite que hoje tenhamos uma oferta de eletricidade essencial para o desenvolvimento de uma vasta região do país).

Neste quadro, uma das 'obrigações' que temos seria a de motivar as instituições e entidades a desvendar tais interesses e apresentá-los politicamente, inclusive pela razão simples de que, numa democracia, quanto mais sólido e real for o consenso em torno de posições nacionais, mais forte e segura será a defesa do interesse projetado internacionalmente(10). *De um ângulo mais 'prático', torna-se fundamental para o Itamaraty estabelecer, a cada passo do processo de formulação diplomática, alianças intraburocráticas e com setores representativos da sociedade, de tal forma que as opções concretas tenham bases reais de apoio político* (11).

### **Uma observação final**

Vale insistir em um ponto: as peculiaridades do momento político brasileiro não devem acarretar imobilismo, nem reducionismo diplomático. Se não existem projetos com ordenação específica, sabemos quais são as metas globais que a sociedade persegue: democracia, respeito aos direitos humanos, melhor equilíbrio social, atenuação de disparidades regionais, fim da faixa de pobreza absoluta, etc. Aí se esboça o marco dentro do qual a diplomacia vai definir os seus objetivos e o seu 'trabalho interno'. Nessas condições, o Estado brasileiro tem, sem dúvida, a necessidade de, em inúmeros pontos da agenda internacional, forjar democraticamente consensos internos e atuar com a perspectiva do longo prazo. Há de selecionar pontos da agenda internacional, de feitio estratégico, em que a mobilização das forças sociais pelo Estado alcance rendimento máximo. Dados os parâmetros da situação nacional, talvez estejamos vivendo momento em que as melhores soluções diplomáticas devam corresponder a processo de engajamento em ações diplomáticas seletivas, em parcerias preferenciais, para ficar na formulação de Celso Lafer.

(10) Para um sindicato de trabalhadores em indústrias modernas, interessará diretamente o problema dos movimentos internacionais de capital, que podem ter repercussões diretas sobre os níveis de emprego de determinadas categorias profissionais; o sindicato não deve, porém, abster-se do debate dos temas gerais, mais políticos, os quais, ao afetar o prestígio e o poder de barganha do país, afetarão indiretamente a 'vida do brasileiro', sindicalista ou não.

(11) A jornalista Míriam Leitão desenvolveu o tema em sua apresentação no Seminário do Rio de Janeiro: "Como os únicos tentáculos cosmopolitas de um gigantesco polvo fechado sobre si mesmo, o Itamaraty tem o papel de informar-nos sobre o mundo e informar o mundo sobre nós". O deputado José Serra também apontou a necessidade de que o Itamaraty tivesse participação ativa nas deliberações sobre temas com implicações internacionais. (Seminário do Clube das Nações)

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Os desafios da década de 1990 - que se resumem no trabalho de inserir o país em um cenário internacional extremamente competitivo - são os mais difíceis, tanto pelo que exigem de articulação interna em situação de escassos recursos, quanto pela complexidade mesma dos temas diplomáticos. As opções que faremos - talvez mais paulatinas, em aproximações sucessivas, do que globais - para o modelo de desenvolvimento e para encaminhamento dos nossos problemas políticos e sociais têm hoje imediata repercussão internacional e determinam limites e possibilidades de ganhos diplomáticos específicos. Vale insistir que uma das obrigações do Estado - e particularmente do Itamaraty - é advertir para os custos internacionais de cada opção que se faça nacionalmente e, mais do que isto, provocar mesmo a articulação de posições nos temas em que a conta dos ganhos e perdas internacionais seja imediata e relevante. Numa perspectiva mais ambiciosa, poderia o governo iniciar o debate sobre o que seria um *núcleo duro* de posições externas, que dariam, pelas suas características de *intocabilidade*, as linhas fundamentais do que seriam propostas necessárias para a definição do perfil internacional do país no mundo pós-guerra fria, propostas que poderiam servir a diferentes *projetos possíveis*. A dificuldade seria sempre a dos limites desse 'núcleo'(12).

Um dos grandes desafios que tem hoje a formulação da política externa é o de transformar a situação nacional em trunfo para objetivos diplomáticos. A democracia é a base necessária para tal construção, pois, só partir a dela, usando os seus mecanismos, chegaremos a bom encaminhamento das questões sociais e econômicas que hoje nos afligem.

(12) A proposta foi apresentada pelo professor Winston Fritsch na mesa-redonda de 29 de março. A feição do 'núcleo' foi naturalmente objeto de debate, e uma das sugestões foi a de vinculá-lo a um complexo de políticas públicas, necessárias à retomada do desenvolvimento. Um exemplo possível: a busca da competitividade exige políticas nacionais, mas tem necessariamente uma contraparte em opções de política externa.



## 2 - Objetivos da Ação Diplomática

Para quem estuda relações internacionais, uma primeira observação a fazer é a de que a retórica dos objetivos de política externa tende a convergir, convergência que se acentua com o fim da guerra fria. Todos os países querem a paz, o desenvolvimento, o cumprimento das obrigações internacionais, a solução pacífica das controvérsias, etc. Diante disto, quando vamos descrever o que queremos, um primeiro problema que se manifesta é o de saber de que maneira é possível dar um sentido mais concreto, mais preciso, aos objetivos da política externa.

Para isto, podemos pensar em dois mecanismos de concretização de objetivos. No primeiro, vamos procurar entender de que maneira, dadas características naturais e permanentes do país (a dimensão territorial, a condição latino-americana, o subdesenvolvimento, etc.), os objetivos gerais são perseguidos. O ideal é buscarmos vinculações precisas entre problemas internos e soluções externas. As prioridades diplomáticas devem servir às necessidades internas, e o ideal seria que a vinculação fosse bem percebida, que o 'serviço' que o Itamaraty presta fosse claramente reconhecido como parte das soluções dos problemas nacionais. Como mostrou Celso Lafer em uma série de artigos no *Jornal do Brasil* e em sua intervenção no Seminário do Clube das Nações, o prestígio da instituição está ligado à maneira como a sociedade percebe o que faz pelo Brasil.

Em um segundo plano, voltando à lógica puramente diplomática, lembramos que o grau de eficiência de uma política externa depende, essencialmente, da capacidade que tem de influenciar o comportamento de seus parceiros, seja nas relações bilaterais, seja nos organismos multilaterais (e, hoje, em certa medida, temos de incluir as ONGs e as empresas multinacionais nessa lista), para que atuem de forma a servir aos objetivos e interesses nacionais. Na verdade, é a capacidade de influenciar, em termos globais ou em questões específicas, que dará condições para que os 'serviços' do interesse da sociedade sejam bem-realizados. Para dar um exemplo: se temos necessidade de bens de ciência e tecnologia para modernização dos processos produtivos nacionais, devemos não somente desenhar objetivos específicos com clareza, mas também somar uma série de outros fatores não-específicos, como, por exemplo, o grau de confiabilidade do país, as boas relações bilaterais com parceiros-chave, opções multilaterais adequadas para alcançarmos os nossos objetivos. A transposição dos objetivos nacionais em propostas diplomáticas viáveis é o segredo da diplomacia eficiente. Neste plano, o tema dos recursos limitados é decisivo, porque condiciona diretamente a capacidade de projeção internacional do país.

Ainda haveria uma terceira maneira de estudar os objetivos. Temos um acervo diplomático, representado por uma série de posições historicamente delineadas e um capital de relações bilaterais, e o problema seria o de saber como ampliar tal acervo. Há posições consolidadas, em que a questão é meramente a de aperfeiçoar métodos de defendê-las (como, por exemplo, no caso das fronteiras,

enfrentando os desafios novos, que vêm das incursões de narcotraficantes); e, no outro extremo, há situações novas, como a do fim da guerra fria ou, para ficar em questão mais imediata, a do fluxo migratório de brasileiros, que exigem naturalmente reações novas, que desvendem o marco de ameaças e oportunidades que trazem.

É neste marco conceitual - o dos objetivos gerais, o da capacidade de influenciar e o do acervo diplomático - que devemos estabelecer as bases sobre o que queremos da política externa nos dias de hoje. As reflexões que se seguem não tratam, de maneira minuciosa, a totalidade dos objetivos possíveis. Na verdade, a apresentação dos objetivos é feita em duas etapas. Na primeira, procura-se indicar o que seriam os objetivos possíveis, tomando como referência a esfera regional e a global: fica-se no plano das 'soluções ideais', máximas e mínimas. Na segunda, discutem-se alguns elementos que condicionam diretamente a definição dos objetivos. Neste caso, trabalha-se com o curto prazo, desenhando-se as balizas que vão permitir analisar os cenários de médio prazo, segundo capítulo do processo de reflexão sobre os rumos da política externa brasileira. Para efeitos de apresentação, dividiram-se os objetivos em políticos e econômicos, embora aceite-se a premissa de que a 'capacidade de influenciar' seja uma combinação necessária de recursos de poder político e econômico.

### **Os Objetivos Políticos da Diplomacia**

De forma esquemática, os objetivos da diplomacia poderiam ser assim definidos:

**a)** No plano regional, que é o campo preferencial para um exercício claro da ação política (em sentido pleno: as 'idéias' e as 'atividades' brasileiras têm peso e influência), haveria duas maneiras de definir objetivos:

- a *minimalista* teria, como objetivo geral, a boa convivência com os vizinhos, se expressaria pela defesa das vantagens do *status quo* e se fundamentaria com o argumento da precariedade dos meios diplomáticos à nossa disposição; procurar-se-ia *manter as boas relações no continente, especialmente com os sul-americanos, criando um ambiente favorável para que a diplomacia atuasse positivamente, criando situações de cooperação, de ganhos compartilhados*. O principal trabalho seria o de evitar que as dificuldades diplomáticas ocasionais (disputas em fronteiras, controvérsias comerciais, a atração exercida pelo NAFTA, etc.) ou crises mais complexas (a instalação de regimes ditatoriais em países vizinhos) viessem a prejudicar os objetivos gerais. Em suma, a atitude seria defensiva e não se proporia, a curto prazo, nenhum *grand design* para a política latino-americana do Brasil.;

- a *maximalista*, tenderia sobre a base da realização dos objetivos mínimos, uma política ativa, mais complexa, que teria duas dimensões, a dos trabalhos de cooperação e a da liderança regional. No primeiro caso, que já deu importantes frutos históricos (Itaipu, gás com a Bolívia, Mercosul, etc.), depender-se-á não somente de credibilidade e habilidade diplomáticas, mas de outras condições, da capacidade de atuação do Estado, dos instrumentos efetivos de influência e de outros

de paz das Nações Unidas. O objetivo seria, então, o de criar condições de poder para influenciar direta e concretamente o andamento das crises e questões internacionais, e não só naquelas que poderiam acarretar problemas para segurança nacional. É claro que qualquer forma de 'participação', ainda que simbólica, é em si mesma significativa, porque compõe o perfil externo do país, estabelece o que somos para nossos parceiros, define nossas opções éticas e, em várias circunstâncias, traz resultados concretos (considere-se, por exemplo, nossas posições no Oriente Médio como um dos requisitos para a penetração nos mercados daquela região). Fala-se aqui, porém, de participação no jogo de poder que cada crise envolve. A justificativa seria a de que não somente a interdependência faz com que todas as situações internacionais afetem todos os países, mas também os ganhos de prestígio global acabam por reverter-se em vantagens concretas para o país<sup>(15)</sup>. Como amparo ideológico para essa participação, dir-se-ia que corresponde, também, a uma visão ética, atenderia à necessidade de apresentarmos, no trabalho de modelagem do sistema internacional, nossos valores. As credenciais de boa convivência que acumulamos no continente, a preferência pelos métodos conciliatórios, pelos ideais de justiça seriam os valores que orientariam eticamente a vontade de participar. Um segundo complexo de motivações para sustentar a vocação universalista vem do fato de que o Brasil, por suas dimensões e potencialidades, poderia ter posição de 'liderança' entre os subdesenvolvidos. Historicamente, em alguns momentos, foi assim. O problema seria, agora, em função das condições do mundo em que vivemos, saber se existe um nicho permanente, estrutural, de liderança (como, no passado, em algumas questões Norte-Sul) ou, em não existindo esse espaço, definir 'oportunidades localizadas' de liderança. Um exemplo da primeira seria o de obter um lugar permanente (com voto e sem veto) no Conselho de Segurança da ONU; um exemplo da segunda foi o esforço de conciliação que permitiu que a Rio-92 chegasse a bom termo (nesse caso, aproveitamos nossa condição de anfitrião e nossa 'importância ambiental'). Aliás, as questões de desenvolvimento sustentável abririam a possibilidade de ações maximalistas, de feitiço concreto, desde que tivéssemos um conjunto de ações que, no pós-Rio 92, anunciasse uma 'disposição de liderança' na área.

Tanto no caso de um caminho minimalista como de um maximalista, uma dimensão importante da participação seria a relativa ao que poderíamos chamar o 'acervo de contatos bilaterais'. Praticamente, temos relações diplomáticas fluidas com todos os países que contam no cenário internacional e a atitude minimalista seria a de preservá-las, refazendo, eventualmente, certas linhas de atuação com os sucessores da URSS, com o que resultar da antiga Iugoslávia, etc. Essas seriam, porém, medidas secundárias, localizadas: o importante seria manter 'burocraticamente' o capital de contatos já acumulados. O ideal maximalista, ao contrário, seria o de levar a seletividade nos contatos a um extremo e escolher parceiros preferenciais, atribuindo-lhes atenção diplomática privilegiada. O objetivo seria dar densidade a uns tantos contatos, garantindo que tivessem efetividade política e significassem ganhos concretos. O grande problema seria o de definir os critérios pelos quais se faria a seleção dos parceiros. Ao lado das escolhas evidentes e necessárias (EUA, CEE, Japão, China, etc.), dados recursos diplomáticos escassos, seria necessário definir, em primeiro lugar, o *que 'queremos*

(15) Mesmo em situações distantes, como a dos Balcãs, que, aparentemente, não tem repercussão concreta sobre a 'economia' brasileira, a maneira como a crise será encaminhada pode, em um segundo momento, afetar interesses globais do país (se consagrar, por exemplo, um mecanismo de intervenção militar da ONU).

recursos que seriam obtidos sob o pretexto de que, afinal, a principal prioridade política efetiva da diplomacia brasileira é a América Latina, e de que nossos recursos escassos deveriam aí ser concentrados. A segunda dimensão, que envolve alguma medida de risco político e derivaria de nossa intenção de ir além das formas 'concretas' de cooperação e exercer, em alguma medida, o controle dos rumos da agenda política regional, criando situações novas (empenho diplomático para liderar a luta regional contra o narcotráfico ou para propor medidas novas de concertação regional, empenho em comandar o processo de integração sul-americano, etc.). Uma atitude ativa 'maximalista' dependeria não somente de recursos diplomáticos, mas abriria a possibilidade de um diálogo sobre os rumos do continente com os EUA. Não seria necessariamente de 'enfrentamento' (se a agenda fosse divergente) ou de 'alinhamento' (se fosse convergente), mas certamente seria um encontro com ramificações complexas e delicadas. As posturas ativistas têm, como baliza necessária, a atitude dos EUA em relação a nós, ou a nossa em relação a eles. Os argumentos a favor de uma atitude maximalista seriam: em uma América Latina em transformação, o minimalismo, a timidez de iniciativas, pode levar a uma perda de posições, a retrocesso diplomático e, se não tivermos posições ativas, se não tentarmos, ainda que discretamente, atitudes de liderança, seremos necessariamente 'liderados' por quem ousar mais.

b) No plano global, pelas próprias dimensões do país, pela diversidade de presença internacional, a diplomacia brasileira, em seus exercícios políticos, tem objetivos universais. Também, aqui, podemos introduzir a dicotomia minimalista-maximalista;

- a minimalista teria o objetivo de, com níveis de participação reduzidos ao essencial e engajamento mínimo, dar atenção somente ao que constituísse ameaça direta à segurança nacional ou às condições mínimas de prestígio político (as questões de 'imagem')(13). Seria atitude marcada pela preferência por caminhos não-polêmicos e, no limite, pelo absentismo. A vantagem dessa atitude seria o fato de limitar o escopo dos atritos e dirigir, com foco muito específico, nossos recursos diplomáticos (seria a atitude a ser adotada se optássemos por uma diplomacia exclusivamente comercialista, na linha do 'realismo periférico')(14);

- a maximalista seria realizada pela participação (ou vontade de participar) nas grandes questões internacionais, e pelo empenho de recursos para tanto. De que maneira? Hoje, se examinamos, as grandes crises e conflitos internacionais - que, de várias formas, como a crise do Golfo, nos afetam - verificamos que nossa 'participação ativa' se dá basicamente por meio de declarações de princípios sobre as maneiras de encaminhar a crise e, menos frequentemente, através de apoio econômico, participação direta em missões de conciliação ou envio de militares em forças

(13) A definição dos objetivos tem tom positivo e, por isto, não houve preocupação em apresentar, de forma mais sistemática, quais seriam os fatores de ameaça à segurança do país a exigirem também atenção diplomática. Uma visão precisa e útil do que seriam as ameaças contemporâneas encontra-se no texto de Mário César Flores, Bases para uma política militar (Campinas, S. P.: UNICAMP, 1992). É curioso que, nas inúmeras intervenções nos seminários realizados, a questão da 'ameaça internacional' não foi objeto de atenção. A rigor, como premissa implícita de quase todas as intervenções, a realização ou não de nossos objetivos diplomáticos estava em nossas mãos. Salvo em algumas questões comerciais, a perspectiva é sempre a de que temos flexibilidade suficiente para vencer as dificuldades internas, estas, sim, consideradas fatores limitativos a uma projeção internacional mais efetiva do país.

(14) O comercialismo não significa ausência de conflitos. Basta ver a história do contencioso com os EUA, definida basicamente por diferenças econômicas. Significaria, contudo, minimizar o atrito, encapsulá-lo.

*ganhar 'com as parcerias privilegiadas. Prestígio? Aproximação política? Condições de articulação multilateral? Vantagens concretas, como as comerciais? Com quantos países é possível tentar, com concentração de recursos diplomáticos (e os de burocracia interna), tais parcerias?*

Um último tema é o da presença internacional por intermédio de grupos regionais e o da relação com os grupos de que não participamos. Sabemos que a regionalização é um fenômeno necessário da cena política contemporânea, especialmente em sua dimensão econômica. É necessário, assim, uma avaliação cuidadosa das possibilidades de ampliar a margem de manobra que temos, em consequência da presença em grupos, quer regionais (como o Grupo do Rio ou o Ibero-americano), quer globais (o G-15). Em tese, os grupos são úteis, pois desempenham algum tipo de papel estruturador num mundo, hoje, em claro estágio de transição. Normalmente, o metro que afere o seu interesse nesses grupos não é o dos resultados concretos, mas o da efetividade do diálogo, o fato de servirem para 'organizar coletivamente' idéias e propostas. O reforço da nossa participação nesses grupos - e a utilização de seus trabalhos para nossos objetivos - seria, então, uma meta política natural, sobretudo no marco de uma visão maximalista da política externa brasileira. Uma outra dimensão seria a de estabelecer coalizões que servissem a interesses específicos brasileiros (o equivalente político de ações como a do Grupo de Cairns). Por outro lado, a visão minimalista poderia reduzir a participação a formalidades e aceitar, no plano multilateral, as coalizões tradicionais, como o GRULA.

### **Os Objetivos Econômicos da Diplomacia**

Usaremos aqui a mesma forma esquemática utilizada para analisar os objetivos políticos. Podemos partir de umas poucas idéias gerais. Basicamente, o país quer, no plano internacional, obter recursos e vantagens - financeiros, comerciais, científicos, tecnológicos, etc. - que facilitem seu processo de desenvolvimento e, de outro lado, garantir regras que permitam que o acesso a esses recursos seja desimpedido. O processo de obtenção de recursos e de articulação de regras tende a ser, para um país do porte do Brasil, fundado em movimentos de barganha (não há mais registros de 'generosidade' ou não-reciprocidade em nossas relações bilaterais ou em organismos multilaterais). Mais adiante, veremos que condições o país tem, no sistema internacional de hoje, para alcançar seus objetivos. Antes, porém, vamos tentar apresentá-los de forma mais precisa.

Podemos, então, indicar três ordens de objetivos, todos ligados ao processo maior de favorecer o desenvolvimento:

**a) objetivos comerciais:** assegurar mercados diversificados geograficamente (na medida em que concentração em poucos compradores ou vendedores - como no caso do petróleo - cria vulnerabilidades)(16), ampliar a diversidade dos produtos exportados (sofisticando a natureza

(16) Contra essa tese, argumenta o Embaixador Rubens Ricupero que, por falta de concentração em mercado, temos também oportunidades diminuídas de pertencer a blocos regionais, o que nos prejudicaria sobretudo num cenário de conflito de blocos, que se fechariam, procurando minimizar os riscos de comércio extrablocos, onde as regras seriam 'selvagens'. De qualquer maneira, como esse cenário é longínquo, ainda hoje, e dado o grau de diversificação da economia brasileira, a manutenção da condição de global trader deve ser mantida e reforçada.

dos que vendemos), garantir acesso a nossas exportações (evitando barreiras criadas politicamente), defender preços de matérias-primas, facilitar as importações de bens estratégicos para o processo de desenvolvimento; simultaneamente, lutar para que sejam adotadas, em termos globais e regionais, regras favoráveis a nossos objetivos específicos (assim, por exemplo, procuramos, na década de 1960, fazer valer sistemas de preferência tarifária, que reconhecessem a nossa condição de país em desenvolvimento; hoje, diferentemente, lutamos para evitar a perpetuação de políticas protecionistas dos grandes blocos econômicos, como a PAC da CEE, ou os subsídios agrícolas dos EUA, etc.); no plano latino-americano, a existência de mecanismos institucionais, como a ALADI e, agora, o Mercosul, cria objetivos precisos de integração comercial e, mais adiante, de criação de um mercado comum no Sul.

**b) objetivos financeiros:** procurar obter recursos financeiros externos, seja sob a forma de investimento, seja sob a forma de empréstimo<sup>(17)</sup>. As modalidades do que se ofereceu para conseguir isto variaram historicamente, em função dos próprios modelos de desenvolvimento que adotamos (na década de 1950, ao tempo de Getúlio, o objetivo era conseguir empréstimos concessionais dos EUA; com Juscelino, era atrair investimentos de multinacionais; atualmente, as fontes de recursos são mais diversificadas e constituem um complexo que vai das empresas multinacionais até os bancos multilaterais, como o BID e o Banco Mundial, sendo que cada um desses atores investirá em função de determinadas condições, de determinadas regras; hoje, a solução do problema da dívida e o cumprimento de certos requisitos de proteção ambiental passam a ser condições para determinados empréstimos de instituições financeiras internacionais).

**c) objetivos científicos e tecnológicos:** uma das certezas que se tem sobre o processo de desenvolvimento é a de que ele depende, em suas formas modernas, de acesso à ciência e à tecnologia. Para boa parte dos países em desenvolvimento, sobretudo os mais atrasados, o problema da C&T é inexistente. O que produzem, nesta área, é irrelevante, e o que obtêm, no mercado internacional, é de interesse limitado. Para um país das dimensões do Brasil, entretanto, a situação é muito mais complexa e as opções que se fazem nesta área estão vinculadas às próprias opções de modelo de desenvolvimento. Assim, por exemplo, a lei de reserva do mercado de informática supunha uma determinada opção de desenvolvimento autônomo naquela área; o mesmo valeria para algumas políticas de pesquisa na área nuclear (não nos submetíamos a certos controles internacionais porque, com isto, teríamos, em tese, maior liberdade para desenvolvimento autônomo). Trata-se de saber, agora, quais seriam os caminhos para obter o acesso necessário àqueles bens científicos e tecnológicos de que necessitamos.

(17) Para se dar um número: "The \$1 trillion that is now traded round-the-clock in the global foreign exchange market is triple the figure of 1986", *The Economist*, *The World in 1993*, p. 11. A velocidade de ampliação de fluxos financeiros coloca, evidentemente, novos desafios para o Brasil.

### **Duas observações finais:**

Na primeira, anote-se que não se utilizou, ao descrever os objetivos econômicos, a dicotomia maximalista-minimalista. De alguma forma, porém, ela existe. Assim, o minimalismo poderia corresponder, por exemplo, a aceitar as regras do jogo econômico como dadas, e concentrar os esforços diplomáticos em vantagens concretas, na linha do 'realismo periférico'. As expressões do maximalismo são mais difíceis de visualizar. Uma seria a de buscar grandes projetos em matéria de ordem econômica, liderando movimentos que trouxessem concepções próprias, mobilizadoras, sobre como se devem dar as relações econômicas internacionais. Uma solução recente foi a tentativa de bloquear a Rodada Uruguai, buscando impedir que os 'temas novos' fossem tratados segundo as regras do GATT. É possível que, em outras circunstâncias, possamos ter atuação de líder (um tema possível seria o da Agenda para o Desenvolvimento, lançada pelo secretário-geral Boutros Ghali, embora as perspectivas 'concretas' de ganhos sejam limitadas). Se a Rodada Uruguai não se finalizar, abre-se talvez nova janela de oportunidade para uma atuação ativa, embora em circunstâncias extremamente difíceis(18).

Na segunda, que nasce da comparação entre os objetivos políticos e econômicos, observar-se-á que, mesmo neste exame, em que se fica no plano do ideal, percebe-se claramente que, no campo político, sobretudo depois que se encerra a guerra fria, é mais fácil alcançar consenso - isto é, bases internas de sustentação - do que no plano econômico. Neste, interesses contraditórios, porque fundados em ganhos ou perdas concretos, mostram-se mais claramente. A adoção de regras estritas para a política de propriedade intelectual pode significar vantagens para grupos estrangeiros instalados no Brasil em detrimento de grupos nacionais, e é difícil medir, olhando a questão do ângulo exclusivo do consumidor brasileiro, quem ganha(19); se há consenso em ampliar exportações ou encaminhar soluções para o problema da dívida externa, existem posições divergentes sobre os modelos de inserção no mercado internacional e na definição da estratégia de negociação da dívida(20).

(18) Sobre as perspectivas da Rodada, ver o trabalho que o Embaixador Ricupero apresentou no workshop do Fórum Nacional (Rio de Janeiro, 11 e 12 de fevereiro de 1993). As maiores dificuldades para o Brasil adviriam da prevalência do 'comércio administrado'. Não obstante, ele considera que, a médio prazo, teremos uma situação em que vão conviver regras liberais, integração profunda e comércio administrado. Não seria um cenário totalmente desfavorável ao Brasil.

(19) A tese de que haveria pesquisa farmacêutica no Brasil é criticada em tese recente de Maria Helena Tachinardi, que mostra que a tendência é a concentração da pesquisa em poucos centros, justamente em função dos altos custos que têm e das economias de escala que incorporam. "O contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos em propriedade intelectual. Estudo sobre o caso das Patentes farmacêuticas", dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 1993.

(20) Uma outra dimensão do processo é a possibilidade de transferir questões econômicas para a cena política. Isto não é novidade no Brasil. Veja-se o nacionalismo econômico da década de 1950, expresso na campanha pelo monopólio estatal do petróleo. Mais recentemente, veja-se a simbiose entre ação de agentes econômicos (garimpo) na fronteira e sua politização por grupos regionais.

### 3 - Objetivos Brasileiros de Política Externa e as Condições Internacionais Contemporâneas

A realização de objetivos políticos e econômicos tem, no cenário interno, formas essencialmente diferentes daquelas que prevalecem no mundo das relações internacionais. Para fixar, de maneira simples, essa noção, poderíamos dizer que, em tese, um governo 'pode tudo' no plano das políticas nacionais. Em função de processos revolucionários ou mesmo eleitorais, um governo, com base suficiente de poder, tem condições de realizar objetivos radicais, como aconteceu na Rússia de 1917, em que o próprio sistema de relações de propriedade foi alterado drasticamente. No caso das relações internacionais, os processos de realização de objetivos estão sujeitos a duas formas de constrangimento: as condições de poder de um Estado dificilmente se alteram em prazo curto (salvo quando sofram transformações internas radicais, das quais os exemplos da Cuba de 1959 e da Rússia de 1992 são reveladores, ou ao fim de guerras hegemônicas), e a realização dos interesses se dá num universo de extremas resistências, que é o das relações entre soberanos. No plano interno, o governo pode, portanto, 'subordinar' a sociedade (ou porque tenha um mandato democraticamente definido que peça ações em determinado rumo ou porque é autoritário), o que não ocorre no mundo internacional, já que as relações são sempre, formalmente, entre soberanos.

O que isto significa? Basicamente que, no plano internacional, a medida de realização dos objetivos - e, mais do que isto, até de seu desenho - está fortemente condicionada pela convivência de soberanos. Caberia, então, perguntar: *De que maneira o meio internacional condiciona, hoje, os objetivos brasileiros?*

Vimos, anteriormente, que há vários modos de 'precisar' o conteúdo dos objetivos. De um lado, a precisão pode ser alcançada na medida em que aproximamos os objetivos das necessidades reais e concretas da sociedade. De uma certa maneira, a definição 'ideal' de objetivos, tentada no capítulo anterior, corresponde a uma tradução geral dos objetivos, e tem a ver mais com a lógica diplomática (a capacidade de influenciar) do que com a perspectiva nacional. A *rationale* é a de que, na medida em que medimos os meios de influenciar, estamos, a rigor, definindo a própria possibilidade diplomática de alcançar resultados positivos no processo de projetar os interesses nacionais. Agora, o exercício prossegue, e, em relação a cada um dos objetivos enunciados de forma geral, procura-se saber em que as condições internacionais os limitam. Se não houvesse limites, as preferências maximalistas se imporiam naturalmente. Mas, isto não ocorre, e o estudo dos condicionantes internacionais - o que podemos efetivamente querer no curto prazo - funciona, assim, como etapa necessária para a definição precisa do que devem ser os objetivos da política externa brasileira.

Antes de passar à análise da agenda brasileira, cabe ainda uma observação geral. Devemos afastar a idéia de que o meio internacional é, neste momento, generoso. A 'nova ordem', sobre cujos lineamentos permanecem tantas incógnitas, não gera certamente equações fáceis, discerníveis, que



vinculem com clareza o que se quer com o método de obtê-lo. Ao contrário, há hoje mais clareza sobre as limitações ao comportamento dos Estados do que sobre as suas 'liberdades'(21).

Em termos diplomáticos, é possível pensar em três planos: a) há recursos que não podemos almejar, simplesmente porque, apesar de existirem, não estão 'disponíveis' no meio internacional (por exemplo, hoje, é impossível a um país como o Brasil conseguir, por importação, determinados tipos de bens tecnológicos, porque os países desenvolvidos não compartilham suas conquistas em áreas científicas, como a nuclear, a balística, etc.); b) há condições que nos afetam mas, em relação às quais, temos influência limitadíssima: basta lembrar, entre outros, os efeitos da taxa de juros americana, da política agrícola da CEE, da disponibilidade de recursos do Japão para projetos em meio ambiente, como parâmetros para decisões nacionais de política econômica; c) as próprias instituições nacionais e as situações de conjuntura têm um significado internacional e, conseqüentemente, estabelecem *condições de possibilidade para os nossos projetos*: como exemplo, o fato de sermos uma democracia amplia condições de diálogo, ao mesmo tempo em que a permanência de problemas sociais graves afeta o nosso prestígio, desgasta o nosso capital diplomático, etc. Em suma: o que somos e fazemos tem repercussões externas e corresponderá a vantagens ou desvantagens em nossos processos de convivência internacional.

### Os Objetivos Políticos

#### *A Agenda Regional*

Como na história recente as modificações mais significativas se dão no plano global, que normalmente condiciona os rumos dos agregados regionais, importa começar pelo exame dos efeitos das alterações globais sobre o plano latino-americano. Como ponto de partida, pode-se afirmar que os processos políticos continentais estão ainda fortemente condicionados pela realidade da hegemonia americana. *Terão, agora, os EUA melhores condições de afirmação regional? Nossos interesses regionais tendem a coincidir ou não com os objetivos americanos? Teremos maior espaço de manobra diplomática na conjuntura pós-guerra fria?* Neste momento, a resposta poderia estar cifrada em três pontos básicos:

1) O controle da agenda regional e as idéias hegemônicas: *Que agenda política prevalecerá no continente? Teremos condições de influenciar sua definição? Os EUA ampliarão, no continente, as razões de intervenção?* Na história recente, há três momentos exemplares: o da invasão do Panamá (que combina uma razão 'moderna', o narcotráfico, e uma clássica, de natureza estratégica); o das sanções da OEA ao Haiti (que se baseiam no atentado à democracia), em vista do golpe contra o presidente Aristide; o das sanções contra o Peru (mais atenuadas do que no caso do Haiti e em que os EUA têm nitidamente uma posição mais cuidadosa, menos atuante). Se essa trajetória

(21) Não se quer dizer com isto que o tempo da guerra fria fosse melhor. Havia limitações que tinham escopo global, como as que restringiam as opções ideológicas.

recente ensina algo, é que os temas modernos (meio ambiente, narcotráfico, especialmente depois da autorização para seqüestro que deu a Suprema Corte dos EUA, direitos humanos, questões humanitárias, etc.) poderão ser motivadores da atuação norte-americana e, em alguns casos, podem levar a intervenções efetivas. (Na Europa, a contrapartida desse novo ideário são doutrinas jurídicas, como a do 'dever de ingerência'). A modulação de nossas opções dependerá de circunstâncias concretas, e uma das situações que sempre exigirá definição é a de 'reagir à quebra institucionalidade democrática'. A esse desafio, os países latino-americanos não têm respondido diplomaticamente de maneira uniforme. É bem verdade que não existem mais, como na década de 1960, clivagens fortes, das quais Cuba foi o exemplo maior. Assim, embora exista consenso razoável sobre como devem orientar-se os mecanismos do sistema interamericano, ainda permanecem problemas de grau, de modalidades de atuação. (veja-se, hoje, a distância entre o México e a Argentina quanto à questão cubana). Para o Brasil, o primeiro problema é o de saber se essas novas tendências constituem ameaças para, em seguida, examinar em que medida interessa aderir às novas idéias e o grau de engajamento nas soluções delas derivadas. Mais precisamente: Que tipo de ação diplomática corresponde à consolidação da democracia brasileira? Vamos lutar para que, em nossa vizinhança, prevaleçam democracias? Vamos-nos aproximar de uma doutrina Betancur revista (algum tipo de admoestação para os que quebrarem a institucionalidade democrática, etc.)? De outro ângulo, caberia perguntar se os novos temas nos 'ameaçam', isto é, significam potencialmente descrédito ou desprestígio para o país. É evidente que, hoje, uma má 'folha' em matéria de direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, traz prejuízos muito concretos ao país - e não somente em termos de imagem. Nesses temas, o juízo que a comunidade internacional (ou seja, os países líderes) faz da performance de cada Estado é fundado, inicialmente, nas condições internas do país e, em seguida, no que o país está fazendo para contribuir diplomaticamente nas várias questões modernas. A melhor garantia, portanto, para manter o prestígio são sucessos em metas nacionais (melhor distribuição de renda, melhor atendimento às necessidades sociais, etc.). *Em suma, teremos, nós, país em desenvolvimento, condições de influenciar a definição da agenda continental? É viável lutar para que as questões de desenvolvimento voltem a ter atenção prioritária na agenda? Com que feição?*

2) O ângulo dos mecanismos preventivos: os mecanismos 'modernos' de prevenção de ameaças, identificadas com a sofisticação da capacidade estratégica de países em desenvolvimento (MTCR, etc.), são, pela sua própria natureza, mecanismos globais. Eles atuam, indiretamente, no cenário regional, sobretudo se consideramos que, se um país adere a qualquer deles poderá ganhar proximidade com os EUA e as potências ocidentais e, com isto, em tese, ganhar alguma vantagem nos negócios 'internos' latino-americanos. Paralelamente, em termos regionais, pode-se observar uma tentativa de reaparelhar doutrinariamente a OEA para a prevenção da ameaça que o autoritarismo necessariamente significa (na concepção americana). A prevenção funciona com a instituição de 'penas de isolamento' aos países que infringirem o que seria, ainda, a maior causa de instabilidade no continente, os golpes e movimentos antidemocráticos (veja-se o debate sobre dispositivos que levariam a excluir da OEA os governos que resultarem de golpes). A pergunta que cabe, portanto, é: *Devemos adotar as linhas de ação punitiva que a OEA proporia? Que grau de liberdade teremos para propor soluções alternativas? As instituições latino-americanas de diálogo político, como o Grupo do Rio, terão*

*condições de uma atuação efetiva no processo de geração de confiança e prevenção de controvérsias?*

3) Os mecanismos de solução de crises e controvérsias: olhando o cenário regional do ângulo brasileiro, podemos referir dois tipos de crise:

a) as de contornos 'clássicos', que dizem respeito à administração das zonas de fronteira (os casos de invasão de garimpeiros brasileiros na Venezuela, Guiana e no Suriname, o caso dos brasiguaios, etc.). Uma versão moderna dessas crises - ainda potenciais - são as que poderíamos ter, com o Uruguai, por conta de poluição provocada por Candiota, ou com a Argentina, por conta de algum problema derivado da operação de Itaipu.

b) as que nascem de empreendimentos comuns, como, por exemplo, as que têm relação com os problemas de gerência de Itaipu e as derivadas do Mercosul. Em ambos os casos, para encaminhá-las, contamos com o capital de boas relações bilaterais com nossos vizinhos. Além disso, até aqui, as crises têm-se mostrado sempre manejáveis diplomaticamente (algumas, por conta de interesses internos, foram mais exploradas). Isso faz supor que podemos manter o capital de país 'pacífico', amante da paz, etc. nos próximos anos.

c) as crises multilaterais: são as que nascem, basicamente, de processos de crise interna em um país ou de conflitos do tipo Peru-Ecuador (que, hoje, geram imediatamente resposta coletiva) e as geradas pelos 'novos' temas. Já vimos que um dos focos necessários é a questão da democracia, em que os EUA tendem a agir com disposição. De nosso ângulo, seria necessário discutir a própria validade e eficácia dos instrumentos usados. *Até que ponto estaríamos dispostos a usar instrumentos internacionais para fazer com que a democracia prevalecesse no continente? E, como questão paralela, em que medida os mecanismos de intervenção para restaurar a democracia valem para outros temas? (22)*

#### *A Agenda Global*

Vimos quais seriam os objetivos globais da política externa brasileira. Restaria, agora, examinar, no quadro atual, quais as condições de sua realização. No plano regional, a participação é um dado e vai ocorrer, ainda que não queiramos papéis ativos. No plano global, ao contrário, vimos que um primeiro objetivo é justamente o de conhecer os debates sobre os grandes temas internacionais, inclusive para definir aqueles em que a nossa participação deve ocorrer. A atuação seletiva é o primeiro passo de uma política externa eficiente, em vista da ampliação da agenda internacional.

Uma primeira dimensão dessa participação está ligada ao que poderíamos chamar as 'interpretações dos processos internacionais'. Temos boas idéias e propostas a oferecer em relação aos grandes temas mundiais? O que constitui ameaça ao Brasil nos dias de hoje? Ao tempo da guerra

(22) Essas crises podem adquirir contornos especialmente dramáticos para o Brasil se se combinarem processos econômicos e políticos. O pior cenário é de uma crise de governabilidade na Argentina.

fria, tínhamos, junto com a maioria dos países do Terceiro Mundo, o conforto de posições políticas 'equidistantes'. Ou seja: entre blocos que viviam em conflito permanente, a patrocinar corrida armamentista irracional (que ameaçava a própria sobrevivência da humanidade), a fomentar o agravamento de crises e conflitos regionais, o país podia propor posições racionais, conciliatórias. Éramos pobres e nos faltava poder 'concreto', mas, diante da irracionalidade dos poderosos, tínhamos o dom da virtude e o caminho seguro para a paz. A autoridade do país vinha da força de legitimidade de suas posições(23). Tínhamos a vantagem do 'discurso certo' sobre o poder e perfeita clareza quanto ao sentido das ameaças globais à liberdade de ação do Brasil (em contrapartida, o confronto bipolar limitava a margem de atuação do país e, muitas vezes, nos fixava em temas 'negativos'; diante dos processos de intervenção e de transferência do conflito global para as crises regionais, a energia diplomática tendia a se dispersar em posições de princípio e em atitudes críticas, que nos diferenciavam das superpotências e, em algumas circunstâncias, nos abriam portas.). Ao tempo da guerra fria, era fácil montar o discurso de crítica ao poder; e, hoje, que discurso nos convém? Qual o valor do discurso de um país como o Brasil, para que serve, que peso tinha e poderá ter? O contexto é de mudança do eixo da legitimidade: os poderosos atenuam a corrida armamentista, sugerem fórmulas para prevenir conflitos e ameaças militares, interferem positivamente em crises regionais, propõem temas de interesse humanitário e, com a soma disto tudo, procuram assimilar o poder à responsabilidade. E o poder 'responsável' é simultaneamente legítimo, o que assegura a unanimidade virtual nos organismos políticos multilaterais.

Há duas qualificações a esse quadro. Em primeiro lugar, quando nos aproximamos das situações 'concretas', as novas regras ou não são suficientemente claras (e podem estabelecer medidas perigosas de arbítrio) ou não são aplicadas de forma efetivamente consensual. O debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança certamente cairá na primeira categoria e o exemplo da dificuldade de estabelecer uma 'política multilateral' em relação aos problemas balcânicos demonstra que, diante de crises, as soluções diplomáticas estão longe de alcançarem consensos automáticos. É possivelmente nesta brecha que podemos agir, senão para influenciar tendências, ao menos para trabalhar nos mecanismos de determinação das regras e de sua aplicação efetiva.

Uma segunda qualificação nasce da observação de que, hoje, nos encontramos diante de uma situação paradoxal: *o mundo se torna mais seguro e, ao mesmo tempo, mais instável* (na medida em que está afastado o perigo de uma guerra nuclear e as crises, em tese, não se globalizam ou se globalizam no marco da segurança coletiva). De outro lado, não se tem claro como esses conflitos se encaminhariam e que mecanismos de solução vão efetivamente valer. Aqui, há que considerar em que circunstâncias, quais países e quais organizações estarão dispostos a intervir em conflagração e/ou crises. Essas observações podem introduzir o tema dos 'donos do poder', que deve ser analisado no contexto do fim da presença necessária dos EUA e da URSS no processo de solução de crises políticas(24).

(23) A legitimidade era, em boa medida, derivada do fato de que conseguíamos separar o interno (autoritarismo) do externo (crítica ao poder e às injustiças sociais), o que era possível no momento histórico da guerra fria. Hoje, essa 'incoerência' seria mais difícil de praticar.

(24) Mesmo quando não quisessem, as superpotências eram 'obrigadas' a participar de conflitos, como é o caso da presença soviética em Cuba, 'convocada' pela declaração de lealdade ao marxismo de Fidel em 1961. Hoje, a presença dos EUA nas crises é, em princípio, 'voluntária' e isto se reflete na volta das tendências isolacionistas nos EUA, expressas, por exemplo, por Henry Kissinger.

*Diante dessa situação, qual será o discurso dos que não têm poder?* Temos, aqui, alternativas variadas, que vão desde a adesão, pura e simples, às idéias dos hegemônicos, até, no extremo oposto, um discurso crítico, não mais no tom da velha retórica terceiro-mundista, principista e jurídicista. Atitudes extremas parecem, contudo, irrealistas. De um lado, teremos necessariamente algumas medidas de discrepância com as potências e isto há de traduzir-se em visões alternativas do processo internacional; de outro, já não cabe a crítica pela crítica, a ressurreição do terceiro-mundismo 'estrito'. Não podemos, ademais, ter a postura de um advogado das boas regras, em momento em que são exigidas atitudes políticas. Assim, devemos buscar combinações do que nos interessa na visão hegemônica (a prevalência dos ideais democráticos, das propostas de regras universais em economia e dos métodos graduais de construção de nova ordem, etc.) com certa dose de sentido crítico, mantendo simultaneamente tom utópico, que sempre alimentou a defesa de novos arranjos políticos e econômicos propostos pelos países em desenvolvimento. Fazer isto sem cair no piegas e no irrealista é, hoje, mais difícil do que há vinte ou dez anos. Todavia, não podemos deixar de nos indagar sobre a ordem que queremos e examinar, com inteligência, se temos condições de contribuir para que se realize.

Em tese, poderíamos dizer que, para um país que alcança os seus objetivos sem necessidade de afirmações hegemônicas, que tem boa tradição de respeito à lei internacional e que não dispõe de excedentes de poder, a ordem ideal é a que assegura, justamente, a prevalência das regras de direito sobre as ações de poder. Em qualquer esquema de ordem internacional, uma maior margem de liberdade (ausência de constrangimentos legais ou políticos) para o exercício direto do poder tende a 'prejudicar', necessariamente, os que não têm poder (nos séculos XVI e XVII, quando não havia limites para a expansão territorial na América Latina e na África, apropriaram-se das terras os países que tinham condições materiais para isto). Hoje, vivemos um momento de transição que tem, entre outras características, a de propiciar a construção de novas normas sobre o processo internacional. Estão em debate, desde a composição do Conselho de Segurança da ONU até as modalidades de aliança que, na Europa, devem substituir a OTAN e o Pacto de Varsóvia; desde normas para a transferência de produtos científicos e tecnológicos sofisticados até novas exceções ao princípio da não-intervenção em negócios internos. O momento de criar direito novo é, também, um momento privilegiado de exercício de poder. É justamente quando as vantagens políticas são cristalizadas juridicamente.

Para os países em desenvolvimento, como o Brasil, a composição de novas regras gera situações de ambigüidade, pois a afirmação de poder há que se compatibilizar necessariamente com condições mínimas de legitimidade, dadas pela aprovação da maioria (lembramos que, por mais que se tenha reclamado, a composição do Conselho de Segurança foi aprovada pela Assembléia da ONU em São Francisco). É natural querermos que o direito se afirme e existe espaço para participar de sua construção, mas ter regras não significa que sejam necessariamente compatíveis com os interesses brasileiros. Fica a ressalva: para um país como o nosso, ter regras, ainda que não ideais, é melhor que

um mundo que não as tenha.

Acrescente-se que, ao lado de questões puramente diplomáticas, como as que têm a ver com a reforma da Carta da ONU, a nova normatividade possui dimensão internacional e interna. Tem a ver com o próprio modelo de desenvolvimento do país (um exemplo é a proposta sobre propriedade intelectual, serviços, limitações no processo de transferência de tecnologia, etc.).

Poderíamos desdobrar essa afirmação e indicar, esquematicamente, os temas em que deveríamos concentrar esforços e atuação, os temas em que está aberto o processo de criação de normas, formais ou informais. Partimos do pressuposto de que corresponderiam a um processo de transformação na infra-estrutura de poder. Ou seja: transformam-se os pólos e condições de exercício do poder, transformam-se as regras de afirmação hegemônica, os movimentos detonadores de conflito, os modos de encaminhá-los, etc. Vamos dar uns poucos exemplos:

1) há uma tendência de que se criem consensos amplos entre as potências, a partir dos quais seriam fixadas práticas e normas hegemônicas (na área econômica, o modelo FMI de solução dos problemas da dívida; a definição da natureza das ameaças globais, como no caso das regras que proibem a transferência de tecnologias sensíveis, etc.); como veremos, há limites ao consenso e contradições entre as potências;

2) o aumento do poder da Alemanha e do Japão deve ter alguma contrapartida no plano das instituições internacionais (por exemplo, a presença permanente no Conselho de Segurança da ONU, influência na definição das atitudes da comunidade internacional em conflitos e crises regionais); esse jogo terá conseqüências para os planos da ordem global, sobre os modelos de gerência (que não serão, certamente, unipolares, mas complexos, variando, a cada tema, os 'donos do poder'; se a Alemanha tem influência sobre o que ocorre na Europa Central e mesmo na antiga URSS, terá influência limitada nos temas africanos; se a França tem influência nos temas africanos, não terá decisivamente nas questões ambientais, etc.); os EUA são, certamente, o único país que, em medida variável, 'frequenta', como interlocutor necessário, toda a agenda internacional;

3) num mundo em que o choque ideológico praticamente desapareceu, o processo de afirmação hegemônica dar-se-á, basicamente, por sistemas de proteção 'convencional' a ameaças localizadas, disponibilidade de instrumentos econômicos de poder, etc.;

4) em sistema internacional crescentemente competitivo e em que a rapidez da afirmação econômica se acelera, as vantagens da influência política deverão ser crescentemente utilizadas para auferir benefícios econômicos concretos (veja-se o record recente da relação EUA-Japão).

*Devemo-nos prevenir em relação a algum desses movimentos? Constituem ameaças a nossos interesses? Abrem novos espaços de atuação?* Em tese, esses movimentos não são, em si

mesmos, nem positivos nem negativos. Ao tempo da guerra fria, as disputas ideológicas representavam, de um lado, limitações significativas de movimento diplomático (bastando lembrar as pressões, internas e externas, para que cortássemos relações com Cuba, não tivéssemos relações com a China, etc.) e, de outro, constrangimentos aos movimentos do sistema político nacional. A ausência de conflito ideológico amplia, assim, a liberdade de manobra diplomática mas, ao mesmo tempo, obriga a um esforço 'criativo' nas opções de política externa (antes, as alianças eram necessariamente com os do mesmo bloco e tinham direção predeterminada; agora, não: em tese, como todos os movimentos são possíveis, torna-se mais difícil distinguir os melhores). É evidente que a ausência do constrangimento derivado da ideologia não significa que não existam outros, agora oriundos das próprias condições de poder (os 'materialmente fracos' são excluídos do sistema). Um dos nossos objetivos centrais seria, portanto, manter aberto o sistema e, com isto, garantir condições de participar, de influenciar em seus rumos. De que maneira isto se alcançaria? Há duas alternativas básicas: ou atenuamos os constrangimentos pela criação de poder material (a via da potência, que significaria que nos estamos preparando para ficar do lado dos que aplicam as regras, e não são objeto delas) ou tentamos, em esquemas amplos (se é que ainda são possíveis) estabelecer regras e instituições que atenuam as imposições de poder (é a idéia de democratização das instituições internacionais). Essa segunda alternativa sustentaria a dimensão utópica da política externa e corresponderia à transposição, para o plano internacional, da luta contra as 'iniquidades' no plano nacional(25). A pergunta permanece: Quem nos acompanharia nessa tentativa, quando se fragmentou o bloco terceiro-mundista, e as 'antigas' utopias sobre 'nova ordem' são apropriadas pelas potências?

As instituições internacionais que vão surgir não serão verdadeiramente democráticas (no sentido de contemplarem, em igualdade de condições, os que têm menos; ao contrário, o movimento é no sentido inverso). Enfim, caímos na mais velha das questões de política internacional: *Como criar condições de potência? O que é, para o Brasil, ser potência? Como participar dos conselhos que dirigem a vida internacional? É uma vocação natural, que será alcançada na medida em que nos desenvolvemos? Há obstáculos, no plano internacional, que precisam ser eliminados desde já? Temos condições de fazê-lo? Ou é melhor abandonar, no médio prazo, qualquer objetivo maior e simplesmente tomar atitudes defensivas e reativas? Há algo a fazer, no curto prazo, que garanta o longo (é melhor buscar os equivalentes atuais da atitude de recusar a assinatura do TNP com vistas a garantir a possibilidade de desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear, ou a adesão, desde já, às normas dos donos do poder é que garante a ascensão)? Como atuar dentro do sistema? Como fazer com que suas regras sirvam a nossos objetivos?*

Estabelecidos os limites para o debate sobre os objetivos da ação externa, restaria discutir que credenciais temos para uma participação ativa nos negócios internacionais. Que tipo de poder devemos ter para alcançar os nossos objetivos? No mundo da guerra fria, do confronto de blocos, a primeira credencial do país periférico era conseguida justamente no plano das ideologias, pela escolha de um dos lados (Cuba, por exemplo, multiplica as suas condições de atuação externa pela aliança com

(25) A tese apareceu em algumas intervenções, e a mais explícita foi a intervenção de Gilberto Velho no Seminário do Rio de Janeiro.

a URSS, por se propor a difundir uma determinada linha do socialismo.) ou pela equidistância. Em seguida, vinham os atributos específicos, de poder 'material', de posição estratégica. O projeto brasileiro de potência, na década de 1970, supunha hegemonia na América Latina e uma razoável base de poder militar. Hoje, a formulação de um projeto de potência talvez parta da definição de boas *performances* no campo da política, da economia, da justiça social. Para um país 'ocidental' como o Brasil, uma condição inicial é, portanto, ter um bom *record* em direitos humanos, em obediência a padrões democráticos, em respeito à liberdade econômica, em adesão a certos padrões de conduta diplomática. *Quem quer influenciar em um debate sobre regras tem de demonstrar nacionalmente a capacidade de construir boas regras (daí a importância chave da democracia como condição de legitimidade nos dias de hoje)*(26).

Por isto, um outro fator característico do momento é o de que a responsabilidade pelo bom ou mau *record* é de cada país individualmente considerado, não existindo mais as desculpas ligadas às etapas do processo de construção nacional (admitia-se nos autoritarismos latino-americanos a teoria de que a democracia só seria 'outorgada' depois de obtidos certos níveis de sucesso econômico, etc.)(27). Não se transfere, como na década de 1970, a responsabilidade para o sistema internacional. Neste sentido, o juízo das ONGs (como a Anistia Internacional, as ecológicas) passa a ser um fator decisivo para definir quanto 'vale' o país como entidade moral na cena mundial.

Ora, neste quadro, o primeiro esforço brasileiro para ampliar sua participação como ator internacional é justamente o de melhorar suas condições internas, especialmente as que estão ligadas à dívida social (menores nas ruas, violência rural, etc.). Hoje, nossa *performance* é ambígua: melhor que nos tempos autoritários (afinal, o governo, por ação, não é responsável direto por violações de direitos humanos), mas ainda longe do ideal (faltaria ao governo força e/ou determinação para resolver definitivamente os problemas sociais). Temos democracia formal e flagrante injustiça. A primeira não desculpa totalmente a segunda, mas pode ainda atenuar o vigor das críticas. A tendência inevitável será de cobranças crescentes, e, portanto, se não houver 'realizações' na área social, o país perderá prestígio (não somos uma China, em que o poder 'material' parece compensar a *performance* negativa em direitos humanos)(28). É claro, em um mundo capitalista, a *performance* que domina, na avaliação das potências, é a econômica. É esta que provoca a melhor e mais imediata reação positiva. Enfim, o movimento é dialético: para servirmos ao desenvolvimento nacional com mais eficácia diplomática, é necessário maior empenho nacional pelo desenvolvimento.

Nossa posição infra-estrutural é modesta. Temos alguns elementos 'básicos' de poder

(26) As dificuldades nas realizações democráticas e de justiça não são privilégio dos pobres; basta ver o renascimento do racismo na Europa ou as dificuldades sociais nos EUA para que se ateste que os problemas sociais e de direitos humanos são bem repartidos pelo sistema internacional. Como reagir diplomaticamente às fragilidades dos ricos é um outro tema que devemos abordar.

(27) É preciso examinar como essa tendência se manifesta. Já mencionamos as variações das reações dos hegemônicos diante da quebra da democracia na América Latina e poderíamos acrescentar que, em outras regiões do mundo, como no Oriente Médio, ou mesmo na Ásia - como no caso chinês -, o matiz cultural e a condição de poder qualificam claramente as inclinações democráticas dos hegemônicos.

(28) Pode-se observar que, em alguns temas, como o ecológico, as 'cobranças' tendem a diminuir, tanto pelo que fizemos, quanto pelo fato de que, com o avanço das negociações internacionais, o problema ganha matizes. Ainda assim, a onda verde deixa um complexo de obrigações nos organismos multilaterais e não esgota as manifestações com conseqüências para a nossa economia, como o selo verde comunitário.



(grande território, população expressiva, mercado importante, produto nacional significativo) mas o próprio fato de não defendermos causas mobilizadoras e contestatórias, de estarmos na periferia dos grandes movimentos estratégicos, de não constituirmos ameaça específica e imediata aos grandes, de não estarmos no centro de crises internacionais faz com que as nossas ambições de poder sejam peculiares. Não temos um 'problema' ou uma 'causa' que aglutine os nossos diversos elementos de poder, que sirva de vetor determinante da ação externa.

Um outro dado a considerar é que, no mundo de hoje, diferentemente do que ocorria na guerra fria, existe uma relativa dissociação entre as formas de poder. Os instrumentos de poder, militares, econômicos, ideológicos, parecem servir a propósitos diferenciados e deixaram de ser 'fungíveis'. Isto pode significar ampliação da margem de manobra brasileira, desde que saibamos vincular, com inteligência, nossos objetivos às formas adequadas para realizá-los. As credenciais de potência se dispersam e há, de fato, várias formas de 'ser potência'. O problema, para nós, é definir o nosso caminho(29).

Pela própria história do país, nossos objetivos externos abrem-se em leque amplíssimo e, assim, ao desenhar a política externa, um dos problemas que temos é o de estabelecer equações de poder que sirvam a respaldar nossas posições em uma miríade de problemas específicos. O objetivo de fazer com que a política externa sirva ao 'desenvolvimento' envolve desde negociações com os EUA sobre acesso de produtos têxteis ao mercado americano, até a abertura de linhas de crédito para um país africano que permita a venda de serviços brasileiros. O objetivo de 'segurança' é alcançado com um trabalho militar de dissuasão e certamente exige uma doutrina sobre a reação diplomática às instabilidades institucionais recorrentes na América Latina. Além disso, com as ameaças na fronteira (invasão de garimpeiros, narcotráfico, etc.), que tendem a provocar reações emocionais, há que buscar novas sintonias e modos de entrosamento entre o poder militar e os movimentos de política externa.

No plano econômico, a única regra firme é a de que a peça essencial da construção de poder de barganha são os recursos da 'riqueza'. Para negociar, de uma posição favorável, um acordo comercial, é fundamental ter 'coisas concretas' para barganhar (se os EUA querem impor uma sanção comercial ao Brasil, aumentando tarifas de importação de produtos brasileiros, nossa capacidade de vencer a sanção será função de alguma 'dependência' que os EUA tenham de produtos brasileiros que importem ou do que representarmos como mercado para as suas exportações). Sem um mínimo de interdependência concreta, não existe barganha, existe imposição. A solução para ampliar as margens de opção, hoje, para o Brasil é, portanto, mais interna do que externa.

Vale insistir neste ponto, Já vimos que o Brasil tem, atualmente, duas linhas primordiais de atenção: a da construção de poder de barganha para enfrentar, no plano político e econômico, situações de exacerbação da competição por recursos e por influência; a da construção das regras, esforço que se faz necessariamente em plano multilateral, com a concorrência da comunidade

(29) Observações do professor Luciano Martins na mesa-redonda (29 de março).

internacional. Para a primeira, o poder depende da riqueza, da credibilidade e do prestígio. Para a segunda, é necessário definir projetos, coalizões e alianças que, diferentemente do que ocorria ao tempo da guerra fria, são flexíveis e variam de tema a tema. Na verdade, podemos pensar em várias formas de alianças: as orientadas para ganhos específicos, como, por exemplo, o Grupo de Cairns, até as que nos envolveriam em blocos. É bem verdade que temos um capital diplomático expressivo e que surge, especialmente, em foros multilaterais. Como torná-lo operacional nos dias de hoje?

Para as grandes questões políticas, como as disputas globais e as crises internacionais, tínhamos tradicionalmente posições de princípio, normalmente compartilhadas pela maioria dos países em desenvolvimento, mas que, ao mesmo tempo, eram suficientes para marcar o perfil brasileiro, sobretudo porque o diferenciavam da atitude das superpotências (a defesa da autodeterminação para os palestinos, ou a independência da Namíbia, etc.). As atitudes e as alianças faziam-se com alguma naturalidade.

No momento presente, as posições de princípio ainda podem ser apresentadas, mas perderam, em virtude de um consenso pós-guerra fria, o vigor diferenciador (não trazem os dividendos políticos que traziam). A atitude brasileira terá, então, de evoluir. *Teremos, em algum tema, condições de liderança, de uma atuação aglutinadora? O caso do meio ambiente é fortuito (dependeu da circunstância de sediarmos a Rio-92) ou deveremos buscar, em outros temas, atitude similar? A atitude de aproximar posições divergentes é a que cabe ao Brasil moderno? É viável reeditar, em molde atual, a idéia de ponte entre o Ocidente e o mundo em desenvolvimento, que nasce com Jânio e Arinos? Em que termos haverá espaço para posições mais ativas e que rendam frutos de prestígio?*

Em condições normais, não seremos líderes no encaminhamento de questões e crises globais; contudo, uma política externa ativa e atuante exigirá mais do que simples declarações de princípios (veja-se o que ocorreu no caso da Guerra do Golfo: Poderíamos ou deveríamos ir além do que fomos? As posições de princípio foram suficientes para definir o perfil do país e assegurar ganhos políticos?)

O grande esforço de política externa será, então, o de situar diplomaticamente o país nas situações emergentes e encontrar nichos de oportunidade para o exercício de 'papéis ativos' no processo de construção ou aplicação de novas regras, dedicando-se paralelamente à construção de novas realidades de convivência (Mercosul, Iniciativa Amazônica, ZHLC, etc.). É nesse contexto que devemos avaliar as possibilidades de estimular - ou não - os grupos formais que se criaram recentemente, como o Grupo do Rio, o Ibero-americano, o G-15, que, até agora, serviram mais à articulação conceitual do que, propriamente, a uma atuação diplomática. É possível fazer a transição do conceitual para o político? Que peso efetivo teriam esses grupos como base de negociações específicas? Se temos clareza quanto aos efeitos dos agrupamentos regionais em sua dimensão econômica, ainda não soubemos definir espaços regionais de atuação política e, mesmo, a perspectiva de novas alianças. É possível explorar com os 'gigantes periféricos', como a Índia, a China e a Rússia, linhas de convergência?

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

O último ponto de realização de objetivos prende-se ao processo de expansão e consolidação das relações bilaterais. Temos um patrimônio de relações que alcança praticamente todo o mundo. A universalidade do relacionamento brasileiro significa, evidentemente, processos concretos muito diferenciados. Em algumas situações, somos os parceiros 'demandados', como nas relações com os africanos; em outras, somos os 'demandantes', como, por exemplo, com os EUA e a CEE. Parece claro que, como potência média, encontramos-nos, no sistema internacional, em situações variadas, que vão desde a hegemonia à dependência(30). Também, haverá, sempre, doses variadas de demanda e oferta em cada relacionamento bilateral (as relações com a Argentina são uma história permanente desse processo).

De qualquer maneira, se pretendemos fazer uma avaliação geral dos processos bilaterais brasileiros, dois elementos podem ser considerados: i) temos a vocação da universalidade, advinda do fato de que, com medidas diferenciadas, conseguimos estabelecer 'relações úteis' com parceiros em todos os cantos do mundo; o problema será como redefini-la na atual conjuntura; ii) para manter e desenvolver essas relações e ganharmos simultaneamente posições de maior influência, é necessário que consigamos 'trunfos específicos'. A universalidade, que, em si mesma, é sinal de prestígio e fator de ampliação da liberdade diplomática, precisa ser combinada com a articulação de capacidade concreta, para que reforçemos os ganhos bilaterais. Neste sentido, teremos hoje de ser necessariamente seletivos. A universalidade significou, quando foi alcançada na década de 1970, basicamente uma maior complexidade e densidade nas relações com as potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), com as quais tínhamos relações tradicionais e a abertura de espaços novos, na África, na Ásia (China, sobretudo) e no Oriente Médio. Em cada um desses movimentos, o trunfo variou. Com os parceiros desenvolvidos, foram basicamente a renovação do diálogo político (o Brasil como fator de estabilidade na América Latina e pólo de desenvolvimento) e oportunidades de grandes projetos conjuntos; com os países africanos e do Oriente Médio, a aproximação de posições políticas (a defesa da autonomia palestina, as posições *anti-apartheid*, a aproximação com os africanos lusófonos, etc.), a penetração comercial e a venda de serviços, em boa parte financiadas pelo Estado brasileiro. Foram, sempre, movimentos do Estado ou orientados pelo Estado, como no caso da abertura de oportunidades de negócios em mercados não-tradicionais. Hoje, é necessário reavaliar esse quadro, por motivos vários: as linhas de aproximação política devem ser renovadas (ou porque o cenário internacional modificou-se fortemente e precisamos forjar alianças em torno dos novos temas que dominam a agenda, como direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, não-proliferação, emigração, ou porque os temas de aproximação, como os vinculados às crises regionais, simplesmente se esgotaram, ou porque a capacidade que o Estado tinha de 'bancar' determinadas aproximações simplesmente ficou muito enfraquecida).

Política externa se faz com idéias e recursos. Com base nas primeiras, é preciso estabelecer linhas de aliança, as quais, dada a presente escassez de recursos, serão necessariamente seletivas. Assim, a pergunta central é: *O que temos para oferecer aos nossos parceiros? Podemos produzir algo*

(30) O tema foi estudado por Maria Regina Soares de Lima em sua tese de doutorado: "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu", PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1986.

*que corresponda a suas necessidades essenciais e que nos garanta posições privilegiadas em nossos intercâmbios? Que papel teriam a sociedade e o Estado para obter isso? Como compatibilizar nossa vocação histórica para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas? Quais os critérios a serem utilizados na seleção?*

Sabemos que, no mundo de hoje, mais do que o poder 'duro' das armas, vale o poder 'suave' da dimensão do mercado, das tecnologias de ponta, das informações, da capacidade de penetração cultural, setores em que não somos fortes, o que implica o risco de perdermos as posições que temos. É a imobilidade o maior perigo que corremos e, embora as ambições de política externa de cada segmento da sociedade possam variar, a fim de escapar de patamares mínimos e resignados, é preciso consolidar as bases sociais para a política externa. Os custos e as vantagens de qualquer opção diplomática serão, afinal, da sociedade como um todo.

## **Os Objetivos da Diplomacia Econômica**

Em tópico anterior, descrevemos quais seriam os objetivos econômicos da ação diplomática. Aqui, trataremos de ver, de forma não exaustiva, algumas das condições para a sua realização.

Valeria começar com uma indicação sobre o fato de que os modos de realização dos objetivos econômicos envolvem uma enorme diversidade de ações específicas, cada qual com sua lógica própria. Estamos, afinal, falando de um universo que compreende desde a negociação de regras gerais sobre a propriedade intelectual, como se faz atualmente na Rodada Uruguaí do GATT, até acordos de produtos de base e, ainda mais especificamente, a soma de instrumentos que o Estado tem para promover exportações de manufaturas ou serviços. Haveria, hoje, no sistema internacional, em sua dimensão econômica, características que condicionassem, de maneira geral, a realização de nossos objetivos?

A primeira observação a fazer é a de que, da mesma maneira que a ordem política, a ordem econômica está em transição. Na primeira, o anúncio da transição é claro e dramático, com os episódios da queda do Muro de Berlim ou a dissolução da União Soviética e os modelos do futuro são tentados, ora com os esquemas de coordenação da solução de crises pelas potências (caso da independência da Namíbia, da retirada dos cubanos de Angola, etc.), ora com a renovação da ONU, sob a liderança dos EUA, como no caso da crise do Golfo, ora com a passividade, como diante da guerra nos Balcãs. Para a ordem econômica, os processos não são tão claros. Desenha-se uma acumulação gradativa de elementos: de um lado, é a alteração das relações de poder econômico, com o declínio relativo dos EUA e o surgimento da CEE e do Japão como potências no campo comercial, financeiro e tecnológico; de outro, são processos novos de relacionamento que correspondem à criação de mecanismos financeiros globais (eurodólares), a formas multinacionais de produção e investimento, ao aumento da participação dos componentes científicos e tecnológicos na produção de bens e a processos de regionalização, de variado escopo (desde o da criação de mercado comum, como a CEE, até processos de mera ativação de linhas de contato econômico, como no caso das relações Japão-parceiros asiáticos).

Quais são os efeitos especificamente diplomáticos dessa situação de transição? Como afetam a política externa?

É evidente que uma tentativa de resposta mais completa a essa indagação suporia a discussão do próprio fato de que, no Brasil, no plano interno, vive-se também um processo de transição, de um modelo de substituição de importações para outro, de abertura comercial e liberalização, com ênfase na redução de tarifas, de modificação do papel do Estado. Qualquer que seja o modelo prevalecente, o que caberia indagar é de que maneira devemos nos situar em um processo de nítida transição global. O novo sistema nos servirá? O que devemos fazer para aumentar o nosso espaço de presença econômica?

Para simplificar um tema complexo, pode-se dizer que a transição tem duas dimensões que se ligam. De um lado, instalam-se novos modos de produção, em que os ingredientes científicos e tecnológicos são decisivos na medida em que levam a novas definições de vantagens comparativas; de outro, debate-se sobre as regras que corresponderiam a esses novos modos de produção, e sobre quem as ditará.

Sabemos que, no pós-guerra, a articulação de modos de produção, ainda característicos do auge da revolução industrial, combinava-se com a hegemonia tranqüila dos EUA e com regras, tanto comerciais quanto financeiras, que serviam a essa hegemonia, e, de alguma maneira, serviam ao sistema internacional como um todo (os EUA bancam politicamente o sistema, que apresenta, quase universalmente, altos índices de crescimento). Ora, sabemos que, pelos menos desde a década de 1970, o sistema se 'desarruma', primeiro em sua dimensão financeira (quando se quebra a conversibilidade do dólar), e, depois, em sua dimensão comercial (quando se multiplicam as exceções às regras do GATT e as ações unilaterais). A partir de 1980, o crescimento 'generalizado' se arrefece e torna-se, claramente, desigual. Alguns crescem mais que outros e os processos de diferenciação se acentuam. Entre as potências, consolida-se a afirmação do Japão e da CEE, e com isto, o universo econômico torna-se multipolar; também há crescente diferenciação no Terceiro Mundo, com a distância entre os NICs e os africanos e a paralisia latino-americana na década de 1980.

É neste momento que nos encontramos. *O que vai prevalecer: regras que aprofundem o sentido liberal do intercâmbio internacional, ou, ao contrário, teremos regionalização e blocos adversários? Ou ainda uma solução intermediária: parcelas 'liberadas' e outras, administradas, regulando-se o que hoje é criação espontânea? Outro ponto: Que setores serão alcançados pelas regras liberais? O comércio - que parcelas do comércio - os serviços, a propriedade intelectual, o que são regras liberais para propriedade intelectual?* O que sabemos é que o processo fundamental de constituição de vantagens comparativas tem não somente dimensões dinâmicas (quem usa melhor e mais rapidamente as vantagens da ciência, da tecnologia, da organização, etc.), mas também dimensões 'jurídicas', ou seja, de regras que façam prevalecer as vantagens adquiridas. Argumentos semelhantes valem para o mundo das finanças. Não existem, hoje, formas estabelecidas de garantir a paridade das moedas, os empréstimos para correção de problemas de balança de pagamentos, etc.

A dificuldade de prever o que vai acontecer nasce justamente de que a própria definição de uma hegemonia (quem ditará as regras) é problemática. Os EUA são um ator central, mas já está provado, nas negociações do GATT, que não têm meios suficientes, ao menos em algumas áreas (a agricultura é a mais notória), para impor regras. Em outras, como na de ciência e tecnologia (transferência de bens de uso dual), a formação do consenso hegemônico já avançou muito e há regimes bem estabelecidos.

Outro ponto que parece claro é que, na medida em que os regimes se cristalizem, diferentemente do que ocorreu no pós-guerra, é cada vez mais difícil a atitude do *free rider* (institucionais ou oportunistas). Não existe mais a perspectiva de grandes construções que combinem ricos e pobres e que dêem a estes margem de ganhos não-recíprocos no processo econômico. Ou se ainda existe para os muito pobres, não seremos beneficiados por elas. Enfim, passa-se de uma *ideologia de mudança (a nova ordem) para uma de estabilidade (o bom comportamento das variáveis macroeconômicas* Vale a reciprocidade, e a tendência é de que todos sejam iguais perante o mercado(31).

Vamos voltar esquematicamente aos objetivos econômicos ideais e ver, neste quadro muito simplificado, em que condições teríamos de realizá-los.

*a) Objetivos comerciais*

Hoje, a compreensão das possibilidades comerciais do Brasil exige uma análise combinada das relações bilaterais, regionais e multilaterais. Temos, de um lado, um capital importante de conquistas de mercado. Somos um *global trader*, com condições, ainda hoje, de produzir saldos importantes na balança comercial (e este será um primeiro constrangimento: em virtude da dívida, teremos de continuar a produzi-los por algum tempo mais, o que significará empenho permanente em manter a competitividade, sobretudo porque não temos hoje posições privilegiadas no mercado internacional, já que não somos produtores de bens sofisticados ou amplamente necessários no mercado internacional; concorreremos com muitos e as nossas posições são frágeis) e podem multiplicar-se 'restrições novas', como o selo verde europeu, em produtos em que temos boa tradição no mercado(32).

Para garantir o objetivo de manter e ampliar o comércio, há que considerar, de um lado, a necessidade de modernização da indústria nacional e o aperfeiçoamento das regras nacionais sobre intercâmbio externo ("impõe-se, no quadro da integração global de mercados, atualizar a legislação

(31) E que se entenda o mercado não como o jogo puro de agentes econômicos, mas algo que é constantemente redefinido politicamente. Cria exceções ao mercado quem tem poder para tal. Veja-se a história dos acordos de restrição voluntária.

(32) Como disse Winston Fritsch, no *workshop* do Fórum Nacional: "... o Brasil não se encontra na primeira divisão dos exportadores... é o campeão da segunda divisão, situando-se boa parte de suas exportações de manufaturados em setores considerados vulneráveis". A mesma observação é feita pelo Embaixador Ricupero, mostrando que as nossas vantagens comparativas se revelam basicamente em produtos que dependem de 'extensão territorial'. Um outro problema, apontado pelo Embaixador Jório Dauster, no mesmo Workshop do Fórum Nacional, é o fato de que uma das condições para os saldos é a recessão interna.

nacional em matérias como propriedade intelectual, meio ambiente, serviços, etc... que criem as pautas para a 'integração profunda' do país na economia internacional" disse o professor Fritsch), e, de outro, as condições 'institucionais' das relações comerciais internacionais(33).

Estamos diante de alguns desafios: consolidar o Mercosul, avaliar com cuidados os efeitos do NAFTA, estabelecer estratégia para as novas situações européias, e nos adaptarmos às novas condições globais, expressas nas regras que vão emergir da Rodada Uruguai, que, se em tese nos favorecem, podem, em pontos específicos, criar barreiras aos nossos objetivos(34).

O panorama não é necessariamente alentador: o processo de modernização da base industrial brasileira tem sido claramente prejudicado pela recessão (que não estimula investimentos, muito menos em C&T), o Mercosul é uma solução (admitindo que se superem as turbulências normais em um processo complexo e amplo como o que está projetado) que serve apenas a 20% da pauta brasileira, o NAFTA, como está hoje, significa perspectiva de concorrência num mercado em que sempre realizamos saldos, e as regras do GATT teriam, se aprovadas como estão hoje no Relatório Dunkel, efeitos ambíguos sobre nosso comércio internacional (forçariam uma modernização legislativa, que nos igualaria a concorrentes em relação aos quais estamos 'atrasados', mas, em termos concretos, não significariam ganhos; em agricultura, talvez ganhemos, talvez não, etc.).

Como diminuir as incertezas e garantir posições? Em relação aos processos globais, talvez já tenhamos esgotado nossa capacidade de propor regras novas (na Rodada Uruguai) ou mesmo de bloquear a criação daquelas que, em tese, nos seriam prejudiciais. Assim, salvo uma reabertura global da negociação, talvez não nos reste alternativa senão a de aceitarmos o que vier, e nos organizarmos para que a sociedade se adapte a novas regras, lutando para que 'ganhemos' com elas. Essa perspectiva é mais favorável do que a de impasse insuperável na Rodada Uruguai, com acirramento de competição e regras frouxas (ou seja: não teremos aberturas em agricultura e ficaremos expostos a retaliações, medidas unilaterais, etc.)(35).

Em relação aos processos comerciais bilaterais, não existe alternativa a procurar condições internacionais de competitividade, e isto *dependerá essencialmente de decisões e opções internas*. Como perspectiva de curto e médio prazos, haverá que insistir nas oportunidades que o mercado latino-americano, em fase de liberalização, pode nos trazer, como defendeu o professor Fritsch.

(33) Foram inúmeras as críticas ao processo de decisão em relação ao comércio exterior brasileiro. Veja-se a intervenção de Marcelo Abreu no Seminário do Rio e de Manoel Fernando Thompson Motta no workshop do Fórum Nacional. Sobre as condições de competitividade, afirmou o Doutor João Paulo dos Reis Velloso: "O Brasil precisa dar-se conta de que estamos nos dois paradigmas tecnológicos. Por um lado, temos vantagens competitivas claramente definidas no modelo anterior (têxteis, petroquímica, etc.) de que não podemos abdicar. Antes, devemos reciclá-las com a lógica do novo paradigma, sob pena de perdermos o espaço conquistado nos últimos anos. Por outro, o país possui nítidas vantagens competitivas dinâmicas no novo paradigma, com massa crítica em engineering, software e design. O problema é que não fomos capazes ainda de identificar os nichos que devemos ocupar no novo paradigma... Explicando as características do novo paradigma, disse que, nele, o investimento está ligado ao comércio, resultando daí a velocidade com que se avolumaram, na década de 1980, os fluxos de investimento direto, e a competitividade não se dá mais em nível de setores, mas no de linhas de produtos, o que explica porque o comércio intra-indústria e intra-empresa concentram o dinamismo do novo paradigma (workshop).

(34) Conforme apontou o professor Winston Fritsch, a nossa defesa do sistema multilateral de comércio apresenta paradoxos. Além do complexo soja - que pode sofrer com a mudança da PAC -, o fim do Acordo Multifibras pode trazer problemas para o Brasil.

(35) O fracasso da Rodada Uruguai e o estímulo à regionalização, à criação de blocos, não significa, necessariamente, autarquização; significa simplesmente que as relações entre os parceiros serão mais duras, regidas por perspectivas mercantilistas. Ganhará as disputas específicas quem tiver trunfos 'concretos'.

Finalmente, haveria que acentuar a perspectiva da abertura de importações. Como indicou Míriam Leitão: "Um país que gera o terceiro maior superávit do mundo pode dizer de si mesmo que tem uma irresistível vocação para o comércio exterior. Tem de preferir sempre a liberdade das transações" (Seminário do Rio). Até fins da década de 1980, o Brasil, sobretudo através de estatais, como a INTERBRAS, dispunha de uma política de importações, que permitiu, através de esquemas de *barter* e outros, dirigir o comércio brasileiro para novos mercados. Com o esgotamento desses esquemas (que sabidamente geraram distorções), a margem de controle político das linhas de comércio diminuíram. Assim, a liberdade, a que começam a se habituar os agentes econômicos, só se manterá efetivamente se alcançarmos *performances* significativas em nossa pauta de exportação.

### *b) Objetivos financeiros*

Para obter recursos financeiros, vimos que hoje é necessário que o Estado resolva problemas institucionais (acertos sobre a dívida com os credores), alcance soluções econômicas viáveis (a estabilidade macroeconômica) e prometa vantagens específicas (a concorrência por capital é imensa, sobretudo porque os países desenvolvidos, especialmente os EUA, entraram na luta por recursos). Na verdade, o investimento na economia brasileira é um processo que admite muitas variantes, desde a dos que simplesmente garantem posições históricas (e fazem basicamente reinvestir, hoje modestamente) até os que 'apostam' no país, estes cada vez mais escassos, diante da não-solução integrada dos três problemas acima apontados. Para que revertamos o quadro e façamos valer o trunfo do estoque de capital, o processo está quase todo em nossas mãos. O 'quase' corresponde evidentemente à dimensão da competição por recursos que se tornou extremamente acirrada nos últimos anos. Assim, na medida em que a Argentina ou o Chile adotem legislações liberais ou avance o NAFTA, vizinhos terão melhores condições de atração de capital que nós.

Quando pensamos o problema dos investimentos do ângulo da política externa, portanto, da capacidade de criar mecanismos de influência, um ponto importante merece ser mencionado. Há vínculos que fortalecem o Estado e outros que nos deixam vulneráveis. Ou seja: em certas situações, é a abertura que dá melhores condições de resistência diante de pressões internacionais. Um exemplo claro desse processo pode ser observado quando comparamos as atitudes do governo norte-americano no caso da informática e das patentes farmacêuticas. As formas de *joint venture* com empresas multinacionais que havia na área de informática foram um fator decisivo para que não se levassem adiante as 'sanções' americanas.

### *c) Objetivos na área de ciência e tecnologia*

Não é preciso sublinhar que o conhecimento científico e tecnológico será o fato, individualmente considerado, mais importante para o exercício do poder. Como indicou o doutor Lourival Mônico: "... será sem dúvida, mais e mais, o fator que vai determinar a posição de cada país na hierarquização internacional" (Seminário do Rio). Não é por outra razão que os processos científicos e tecnológicos tendem a ser dos mais regulados pelo sistema internacional, justamente pelo



papel que desempenham na produção competitiva, e pela importância que têm para os países hegemônicos no sistema internacional. Lembremos a observação de que, na década de 1970, o debate sobre C&T fazia-se essencialmente em torno da idéia de transferência, de passagem não-recíproca de bens científicos e tecnológicos dos ricos para os pobres e, hoje, o tema central é controle, restrições à transferência (mesmo quando se trata de aquisição). Seja gerada pelo sentido de ameaça militar que os chamados bens de uso dual trazem, seja para garantir posições privilegiadas no mercado, o fato é que a tendência ao controle está estabelecida, cobrindo, na verdade, uma vasta gama de ações, das regras do GATT sobre propriedade intelectual ao reforço das regras do MTCR, do COCOM, etc. Assim, a estratégia brasileira 'tradicional' - de garantir uma espécie de imunidade às regras, como se fez ao não assinar o TNP - tem condições limitadas de viabilidade. Não aderir, hoje, tem custos altos.

Diante disto, três opções se colocam: 1) aderir aos regimes prevaletentes (como se fez com as salvaguardas da AIEA), com a expectativa de que consigamos, no meio internacional, alguns ganhos concretos de transferência de tecnologia (aqui, cabe a analogia com a situação financeira: o cumprimento de todas as condições multilaterais, a estabilidade macroeconômica, etc. é simplesmente uma pré-condição para o investimento, não é garantia de que virá; no caso de C&T, a adesão simplesmente responde a uma pré-condição e só); 2) não aderir aos regimes e buscar obter, nacionalmente, os recursos, o que, evidentemente, traria altíssimos custos internacionais (e talvez só fosse admissível, numa estratégia de isolamento); 3) como os regimes de restrição não proibem, em regra, o desenvolvimento nacional de tecnologias duais, poderíamos aderir e buscar, com esforços nacionais, obter as tecnologias definidas como necessárias ao desenvolvimento nacional; em primeiro lugar, seria necessário definir com clareza o que queremos e, depois, desviar os recursos necessários para os fins determinados; poderia haver ou não custos internacionais, um tanto em função do tipo de tecnologia, de como fosse desenvolvido, etc.

Para concluir, valeria a seguinte observação: vistos os três objetivos, uma constatação que se impõe é o fato de *não existirem mais opções diplomáticas, no plano econômico, sem custos, para a sociedade nacional*. Já acabou a época das atitudes que significavam ganhos com custo zero, como nas alianças terceiro-mundistas (a plataforma de reivindicações pôde trazer vantagens específicas, como algumas vezes ocorreu, no caso do SGP, mas os custos ficavam no esforço negociador). Naquele tempo, o afastamento de uma regra não implicava 'retaliação', como, recentemente, no caso do uso da Super 301 contra o Brasil, em matéria de propriedade intelectual). O que fizermos, seja em comércio, finanças ou C&T, significará opção no uso de recursos (para ganhar competitividade, pagar a dívida ou aperfeiçoar sistemas científicos) e, portanto, uma opção da sociedade, uma opção de perfil internacional (*fair dealers*, cumpridores de obrigações internacionais, etc.), que pode trazer custos ou benefícios.

## 4 - Conclusões Gerais

**4.1.** Pela própria natureza do momento político brasileiro, é difícil que se articule um projeto político completo, integrando, com sentido unívoco, política interna e externa.

**4.2.** A ausência de um projeto global talvez seja natural para um país da complexidade do Brasil. Não obstante, é tarefa diplomática definir, com clareza, diante das diversas instâncias do mosaico de interesses que a sociedade indica, as suas dimensões internacionais (custos e benefícios).

**4.3.** A democracia é o palco natural da disputa de interesses, e um fator de amadurecimento será justamente o de, com base em debate sólido e soluções consistentes, encontrarmos bases consensuais em relação a questões fundamentais para o desenvolvimento nacional. A obtenção de consenso em temas de política externa é um teste decisivo para o amadurecimento da democracia brasileira.

**4.4.** Haverá, ainda, se consideramos a conjuntura dos próximos dois anos, a sincronia entre uma agenda interna complexa e mobilizadora (revisão constitucional e eleições) e uma agenda internacional, também complexa (reordenação de hegemonias). São dados, e o problema é como se fazer uma diplomacia 'criativa' neste momento.

**4.5.** Na articulação da política externa, o Estado - no Brasil e em qualquer outro país - tende a ter posição hegemônica, pois, afinal, é através do Estado que chegam os primeiros impulsos das pressões e das oportunidades externas, e cabe ao Estado buscar dar coerência à presença internacional do país. Diante da crise fiscal, que debilita o Estado, sobretudo em sua capacidade de forjar instrumentos para a ação externa, temos de ser 'criativos' com recursos escassos: as condições internas impõem limites à projeção do interesse nacional. Teremos de buscar realizar os 'serviços essenciais'. Definir prioridades é uma imposição.

**4.6.** Diante desse quadro, estamos diante de uma situação paradoxal (que inverte a da década de 1970): Que política serve melhor à realização de nossos interesses? Uma política externa universalista, mas que aceite trabalhar com objetivos mínimos, ou uma política externa de objetivos reduzidos mas que, em alguns setores, trabalhe com possibilidade maximalista. Ou ainda: É possível combinar universalismo nas perspectivas doutrinárias com seletividade operacional?

**4.7.** É fundamental a caracterização do momento internacional como de transição. Em vários campos, estamos diante da perspectiva de novas regras e regimes de convivência entre os Estados. Seremos inevitavelmente afetados por essas regras e regime, sobre cuja montagem e articulação temos, hoje, influência muito limitada. Talvez um elemento central na concepção dessas regras seja a noção de reciprocidade. Qualquer opção diplomática brasileira terá custos, internos e externos. Ao desaparecer o Terceiro Mundo, desaparece também a perspectiva dos ganhos diferenciados,

não-recíprocos. O argumento da pobreza, da proximidade do caos social, perde o valor diplomático e ganha peso o da performance. A pobreza pode ser um fator de perturbação moral, sobretudo quando chega a extremos, mas, como ameaça à segurança internacional, é - do ponto de vista dos ricos - um fator menor (salvo em circunstâncias muito especiais, quando fazem fronteira ricos e pobres, como no caso do México, que conduziu ao esforço do NAFTA). Como aprenderam a lidar com a perspectiva da invasão dos mísseis balísticos, as potências estão a aprender como lidar com a dos imigrantes. O método parece o mesmo, o realismo cru.

**4.8.** O Brasil não será visto com generosidade; ao contrário, a perspectiva é de que, sobretudo se tiver condições de competir, seja visto com rigor. Hoje, mais do que no passado, para conseguir os trunfos da competição e do prestígio, Estado e sociedade civil devem agir juntos, em sintonia na busca de fórmulas de fortalecimento das opções que melhor sirvam ao país.

## ANEXO A

Para saber o que queremos do mundo, é necessário trabalhar em duas direções: definir as necessidades e interesses que podem ser 'satisfeitos' pelo sistema internacional e encontrar as maneiras de fazê-lo, a custos remuneradores<sup>(36)</sup>. Na expressão de Celso Lafer, trata-se de “traduzir necessidades internas em possibilidades internacionais”.

Esse trabalho depende, porém, de um passo prévio. *É preciso saber como estamos no mundo para poder agir no mundo.* Quais são as dimensões internacionais do Brasil? De fato, quando falamos da *presença internacional do Brasil*, pensamos em três situações diferentes:

a) A presença identifica-se, inicialmente, com alguns fatores estáticos, permanentes, como a dimensão territorial, a localização geográfica (o fato de sermos latino-americanos), o estágio de desenvolvimento, a situação social, o número de habitantes, os recursos naturais, etc. São fatores que não mudam, ou mudam lentissimamente.

b) A presença manifesta-se em situações estruturais e, portanto, com boa dose de permanência, mas que foram construídas historicamente - como o regime político, a teia de relações econômicas que o país tem (no caso do Brasil, um dos traços seria o de exportador importante de produtos agrícolas, de ter uma presença econômica em praticamente todos os mercados regionais, etc.), a teia de relações políticas (o Brasil participa de uma série de organismos internacionais cujas cartas impõem compromissos e adesão a determinados princípios; a soma das relações bilaterais, sobretudo das que definem o perfil do país, como a que temos com os EUA, com a Argentina, etc.), a teia de relações de cultura política (somos uma democracia ocidental, etc.).

c) A presença exprime-se também em comportamentos conjunturais, isto é, com as respostas que o país dá às questões, de maior ou menor envergadura, que vão surgindo no cenário internacional, ou porque ele as provoca ou porque deve reagir a problemas que o sistema internacional impõe (por exemplo, a maneira como reagimos às quebras da democracia na América Latina, ou definimos posições em relação a questões multilaterais, como desarmamento, etc.).

*A soma desse conjunto de modos de presença determina o perfil externo do país. É fruto de uma construção histórica, em que o Estado terá tido um peso decisivo, mas que, crescentemente, será modelada por 'opções compartilhadas' pelo Estado e pela sociedade civil, porque, como veremos, os custos das opções internacionais afetam, de maneira direta, interesses de grupos sociais. Isto torna o processo de definição de perfil, crescentemente contraditório, político.*

(36) Por Sistema internacional, entendemos o conjunto de países e instituições que - situados fora das fronteiras nacionais - podem afetar, positiva ou negativamente, os nossos projetos.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Esse quadro nos permite algumas observações:

**a)** A definição de objetivos e interesses deve levar em conta os três modos de presença: a condição geográfica de país latino-americano significou uma história comum e, portanto, a adoção de valores e perspectivas comuns nas avaliações do processo internacional. Isto se manifesta, por exemplo, na necessária consideração, como uma baliza forte de qualquer atuação 'conjuntural', o respeito a determinada visão do princípio de não-intervenção; o fato de sermos o mais 'forte' entre dez vizinhos, combinado à ausência de grupos internos com ideologias expansionistas, induz a uma política conciliatória, até para evitar que se unam contra nós; o fato de sermos 'fracos' na relação com os desenvolvidos nos impõe, necessariamente, objetivos no plano da estrutura, já que, afinal, o objetivo de um país 'pobre' é mudar de patamar, ter maiores condições de influência no sistema internacional; ou transformar o sistema no marco dos ideais de criar 'nova ordem', como na década de 1970, o que hoje parece utópico; ou transformar-se a si mesmo, ganhando novo status no sistema;

**b)** O processo de agregar o poder de barganha para agir e obter resultados concretos também resulta de uma consideração dos três níveis. Um exemplo: a condição geográfica do amplo território amazônico, combinada ao fato de termos problemas ambientais urbanos, foi a base para uma posição de 'intermediário' nos debates sobre temas ecológicos na Rio-92. A análise equilibrada dos três níveis é condição para propostas realistas, factíveis, ainda que, em certas circunstâncias, o tom idealista convenha a um país que não disponha de poder instrumental<sup>(37)</sup> (veja-se que boa parte das propostas sobre dívida, no princípio da década de 1980, eram tingidas, se pensarmos em resultados imediatos para negociação, por um certo irrealismo, ainda que, a longo prazo, tenham servido para politizar o tema).

**c)** As condições estruturais nos impõem limites e desenham possibilidades. A arte de afastar os primeiros e aproveitar as segundas é um dos-objetivos do trabalho político da diplomacia. O problema seria como, no plano das ações conjunturais, agir no marco de objetivos maiores, definidos por mudanças estruturais. Esse trabalho teria duas dimensões básicas: em primeiro lugar, é a pauta dada pelas situações conjunturais 'não-escolhidas' (o país tem de tomar posições em relação a uma série de problemas que surgem no dia-a-dia das relações internacionais, de um golpe no Haiti à assistência a vítimas de um terremoto na América Central) e pelas possibilidades de agir livremente ao propor temas (a proposta brasileira para que se estabelecesse um pacto entre os países amazônicos ou um sistema internacional para controle de tecnologias sensíveis, etc.). A liberdade de propor é, em tese, ilimitada, embora, se não houver condições reais de agregação, caia no vazio (veja-se, por exemplo, na década de 1970, as múltiplas propostas de países em desenvolvimento de estabelecer 'negociações globais' sobre comércio com os países ricos, todas frustradas pela resistência ou desinteresse destes); em segundo lugar, existe uma pauta aberta pelo sistema internacional que pode afetar o mundo das estruturas. É claro que tudo que se faz no plano da política afetará em maior ou menor grau o plano das estruturas (uma seqüência de atitudes sobre direitos humanos ou desarmamento, pode criar novos

(37) O fato de termos vinculações históricas com a África não é suficiente para definir uma boa política africana, que certamente deriva da análise de outros elementos.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

comportamentos, com implicações para escolha de 'aliados', para composições multilaterais, etc.). Porém, o sistema internacional, através de processos diplomáticos próprios, também tem uma agenda estrutural, isto é, que visa 'mexer' nas estruturas. Um exemplo clássico é o das tentativas históricas de reformar a ordem econômica internacional, que levaram a que os países em desenvolvimento se unissem em um bloco, o chamado Grupo dos 77, e apresentassem várias propostas em foros internacionais, especialmente na UNCTAD. Hoje, a Rodada Uruguai do GATT, também teria, em alguns temas, essa vocação (a alteração de algumas regras sobre propriedade intelectual ou serviços pode alterar as condições de competitividade de alguns países, o modo de relacionamento entre parceiros comerciais, etc.).

## ANEXO B

Algumas poucas observações metodológicas são pertinentes. A visão dos três níveis serve também para entender o sistema internacional, onde as opções de política externa vão atuar. Assim, podemos dizer que:

**a)** A característica básica do sistema internacional é o fato de que é constituído por Estados que vivem em processo de permanente competição. A competição pode manifestar-se, em função de circunstâncias específicas, sob a forma de conflito armado e, no outro extremo, sob a forma de cooperação. Em nenhuma circunstância, porém, existe generosidade, altruísmo, salvo em casos de tragédias, como grandes fomes, terremotos, etc. Normalmente, mesmo nos casos de cooperação, a regra de convívio político é a da reciprocidade, da barganha. Terá mais 'presença' aquele Estado que tiver as melhores condições de barganha. Uma das características centrais dos tempos de hoje é a de que se estão redefinindo os modos de influência (o poder das armas nucleares diminuiu sensivelmente com o fim da guerra fria; em compensação, aumentou o da capacidade tecnológica). Um outro dado a ser considerado é o de que se amplia o espectro de atores na vida internacional. De um lado, agregações de Estados, como a CEE, e, de outro, entidades transnacionais, como empresas multinacionais e as ONGs, passam também a ter algum peso na definição das características permanentes do processo internacional. De qualquer maneira, a referência fundamental ainda são os Estados (as ONGs, como a Anistia Internacional, atuam para mudar o comportamento de Estados, ainda que trabalhem com base em valores, como os direitos humanos, considerados universais).

**b)** No plano das estruturas, podemos considerar dois aspectos. Em primeiro lugar, o das regras, dos princípios que regerem a vida dos Estados. É necessário atentar para o fato de que, se existem regras jurídicas no sistema internacional, e a primeira delas é a da não-intervenção (salvo em casos muito específicos), não existem instituições, como no plano interno, que obriguem ao respeito das regras. Os Estados são soberanos, e, assim, persiste uma tensão permanente entre o cumprimento das regras e a liberdade que a soberania dá. Normalmente, os Estados poderosos farão prevalecer, em situações de ameaça a seus interesses vitais, o poder sobre a regra (veja-se o caso da invasão americana ao Panamá de Noriega ou a resistência francesa a aceitar limitações à sua política agrícola). Exatamente porque as regras não são impostas por tribunais, um segundo aspecto do plano estrutural passa a ter relevância: é o da distribuição de poder, seja econômico, seja político. Diferentemente do que ocorre no plano doméstico, não é o juízo de um árbitro, apoiado em regras bem-definidas, que dirime o conflito de interesses. Isto pode ocorrer, mas, em boa parte dos casos, são, sim, as distribuições de poder, de capacidade de influenciar, que dizem como se alcançam as soluções. Para dar um exemplo, as regras de liberdade de comércio, estabelecidas pelo GATT, são freqüentemente 'desobedecidas' pelos países desenvolvidos quando vêem ameaçada alguma produção doméstica, através, por exemplo, da imposição de acordos 'voluntários' de restrição de exportações.

## Capítulo II

### Diplomacia na transição mundial

#### 1 - Introdução

Entre 1989 e 1991, o mundo viveu, com certa perplexidade, a euforia do fim da guerra fria e o temor de retrocessos. Extinta a União Soviética, passou a prevalecer o sentimento de que já não existe o risco de uma simples volta atrás. Os analistas, e também os estadistas, procuram cada vez mais identificar os traços definidores do novo tempo. Para onde vamos? Quais os caminhos?

Essa busca generalizada pela compreensão mais profunda do que nos reserva o futuro imediato tem um exemplo emblemático no fato de o presidente Bill Clinton ter como principal conselheiro intelectual, não um intérprete da História, como Henry Kissinger, mas um formulador de prognósticos, de tendências: Robert Reich, autor, entre outras obras, de *The Resurgent Liberal* e *The Work of Nations*. Sintomaticamente, nas décadas de 1960 e 1970, o estrategista da Casa Branca operava no presente, balizado por seus conhecimentos do passado. Na década de 1990, o principal pensador da nova Administração norte-americana dedica-se a examinar a atualidade, com os olhos postos na preparação para o futuro.

Em seu *The Work of Nations*, por exemplo, ao analisar o papel do Estado-nação no contexto de uma economia global emergente, Reich propõe o conceito de positive economic nationalism, como uma alternativa ao dilema entre um nacionalismo clássico de soma zero, onde o ganho do interno se dá às custas dos parceiros externos e o cosmopolitismo livre-cambista, que não traria em si as responsabilidades vinculadas à noção de pertencer a uma dada comunidade.

Nesse contexto, Reich afirma:

*"What is being lost in this debate (entre nacionalismo e cosmopolitismo) is a third superior position: a positive economic nationalism, in which each nation's citizens take primary responsibility for enhancing the capacities of their countrymen for full and productive lives, but who also work with other nations to ensure that these improvements do not come at other's expense. This position is not that of the laissez-faire cosmopolitan, because it rests on a sense of national purpose - of principled historic and cultural connection to a common political endeavor. It seeks to encourage new learning within the nation, to smooth the transition of the labor force from older industries, to educate and train the nation's workers, to improve the nation's infrastructure, and to create international rules of fair play for accomplishing all these things. [...] One nation's well-being is enhanced whenever other nations improve the capacities of their own citizens [...] Thus positive*



*economic nationalism would eschew trade barriers against the products of any work force as well as obstacles to the movement of money and ideas across borders [...] But not all government intervention would be avoided...*"(1)

Nessa percepção de que é necessário desenvolver um novo aparato conceitual que permita entender o mundo pós-guerra fria, Reich não está sozinho, conforme comprova a declaração de Warren Christopher, em sua primeira reunião à frente do Departamento de Estado, segundo a qual: *we are in the dawn of a new era, and I think it behooves us pay a lot of attention to develop a new precept of principles for this new era* (2).

Nessa viagem que estamos fazendo, não há mapas que nos possam guiar com segurança; ao contrário, os sinais disponíveis provocam crescente incerteza, como atestam, por exemplo, as intervenções feitas no último "World Economic Forum", em Davos, em fevereiro deste ano.

No entanto, em meio a numerosas e complexas incógnitas, parece possível identificar três evidências fundamentais.

A primeira e a mais simples delas é a de que vivemos um período de transição histórica de grandes proporções, em que a própria natureza do sistema internacional sofre alterações importantes. O especial significado conceitual e, sobretudo, diplomático desse período reside em que nele se redefinem as regras do jogo internacional, com conseqüências diretas para os atores que dele participam.

Dessa circunstância deriva a segunda evidência que cabe destacar: não podemos ficar imobilizados diante das profundas e aceleradas mudanças em curso, à espera de horizontes mais nítidos, de condições ideais para supostamente decidir de modo mais seguro. Hoje, não nos envolvermos no processo de transformação do mundo equivale a nos privarmos de seus eventuais benefícios.

Nossa presença e participação no incerto e complexo tabuleiro das relações internacionais - e chega-se aqui à terceira evidência - serão facilitadas se formos capazes de algum esforço prospectivo, de estabelecer cenários que, à falta de cartas mais precisas, sirvam, pelo menos, para identificar as possíveis rotas que, eventualmente, a História virá a seguir. Os cenários funcionam, assim, como instrumento de redução da incerteza e da imprevisibilidade da cena internacional que

(1) Robert Reich, *The Work of Nations* (New York: Vintage Books, 1992), pp.311-312.

(2) Vale agregar, ainda, a declaração de Michael Clarke, segundo a qual: "External policy-making in the 1990's is not just 'new' because of inevitable changes over the years, but involves political processes and calculations that are of a different order to anything experienced in the past. The world has not only changed because the Cold War is over; indeed the dramatic events of 1988-90 were more symptoms than causes of deeper changes in the nature of world politics, and some of the most important changes has already taken place by the time the Berlin Wall was breached in November 1989." Michael Clarke, *British External Policy-Making in the 1990's*. (Londres: Royal Institute of International Affairs). No mesmo sentido, é a percepção de Guilhon Albuquerque, para quem: "Se tivermos o cuidado de considerar o que muda nas relações internacionais com o fim da guerra fria, veremos que não apenas se altera a natureza dos conflitos, mas também o papel das grandes potências e a qualidade de suas relações entre si e com os demais países." José Augusto Guilhon Albuquerque, "O fim da guerra fria e os novos conflitos internacionais", em *O Futuro do Brasil*, organizado por José Álvaro Moisés (São Paulo: EDUSP, 1992).

tantas dificuldades causam aos operadores de política externa.

Ao traçar os cenários possíveis de evolução do sistema internacional, estaremos identificando diferenças fundamentais entre a velha ordem e o momento atual. A título meramente introdutório, considera-se que os atores mais poderosos continuam a dominar a elaboração das regras do jogo, quando se chega a tanto, e os fracos encontram-se ainda mais marginalizados nesse terreno. Há, no entanto, uma novidade, a um só tempo auspiciosa e preocupante, no fato de que, nem mesmo na condição de única superpotência (que é, aliás, uma categoria que indica permanência da velha ordem), os EUA conseguem impor suas regras. Nesse contexto de relativa fragmentação do poder, compreende-se que as atuais transformações não resultem nem de exercício centralizado de deliberação, nem sequer de esforço coordenado como tal. Trata-se, na realidade, de um processo consideravelmente aberto de reconstituição das relações internacionais.

Outro dado novo que cabe destacar é o de que os vínculos entre a economia e a política ganham novas feições: ao contrário do que ocorria na guerra fria, o econômico não mais se subordina ao político-estratégico, ou o faz apenas em casos extremos. As chamadas condicionalidades tornam-se ainda mais abrangentes e passam a incluir temas diversos como democracia, direitos humanos, meio ambiente, questões trabalhistas e tratamento de tecnologias sensíveis. A própria percepção dos limites dos modelos liberais de linha ortodoxa (ou neoliberais) como vias necessárias para a riqueza - em contradição com a prevalência inquestionável do capitalismo após a derrocada do socialismo real - acentua a idéia de que vivemos um período de transição, caracterizado pela coexistência de elementos definidores de um sistema anterior, em dissolução, com outros que podem vir a compor um novo paradigma dominante. Daí também a sensação de certa desordem.

Além de identificar mais detalhadamente esses fatores de continuidade e de mudança no atual quadro das relações internacionais, este documento pretende, também, explicitar, em grandes linhas, como o Brasil se posicionou na era do conflito Leste-Oeste, e desenhar, a partir do que hoje se pode observar, amplos cenários possíveis de evolução do sistema internacional.

## 2 - O Brasil na Velha Ordem

A relação dos países em desenvolvimento com a estrutura da guerra fria dava-se geralmente em um, ou ambos, dos seguintes planos: o estratégico e o ideológico.

As nações do Terceiro Mundo desempenhavam a função de peões no jogo de alinhamentos. O valor do peão era diretamente proporcional a sua importância para a superpotência (sobretudo o prejuízo que sua perda poderia causar, quer pelo peso como país, quer pelos chamados efeitos dominó), e isto gerava capacidade de reivindicar ajuda econômica, militar, apoio político, etc. Nessa condição, esses países em desenvolvimento, sobretudo os situados, com peso, em áreas de grande significação

geo-estratégica, valiam-se da relativa liberdade que tinham na escolha de seus caminhos internos para chantagear o líder do bloco, de modo a obter benefícios(3). Já os países com identidade ideológica estrutural (quer fossem estruturalmente capitalistas, quer socialistas) tinham dificuldades em fazer o jogo do peão (do pêndulo, da ameaça de passar para o outro lado), pois suas opções estavam mais definidas.

Na América Latina, a disputa foi quase sempre por conquistas no terreno da identidade ideológica, já que poucas vezes (à exceção do caso cubano e, em certa medida, o da Nicarágua) se chegou a ameaçar, concretamente, o vínculo estratégico de países da região com os EUA (a crise centro-americana da década de 1980 foi o mais próximo que tivemos de um jogo de peões, dado que houve enfrentamento, via guerrilhas nacionais, entre países da sub-região opostos ideologicamente). No que diz respeito à América do Sul, fomos seguramente o palco de menor relevância nas contendas estratégicas da guerra fria, e mesmo nas ideológicas.

Quanto ao Brasil, além de jamais havermos questionado a aliança no plano estratégico, tampouco contestamos, enquanto governo, nossa fidelidade ao Ocidente, ao capitalismo e à democracia (salvo, de forma discretíssima, com certas forças próximas ao governo João Goulart). Assim, a guerra fria não nos trouxe nem ganhos estratégicos (reforço do poder militar, como ocorreu em outras áreas do mundo), nem econômicos (recursos, investimentos, cooperação, motivados por considerações pertinentes ao conflito Leste-Oeste)(4). Não podíamos contestar os valores ocidentais, ao menos de forma significativa, em função da própria natureza da sociedade brasileira (a elite dominante, quando se sentiu ameaçada, quebrou a ordem jurídica para defender sua concepção do que é o Ocidente). Mesmo no período de 1961 a 1963, em que se verificaram as maiores ameaças aos interesses dos EUA (e do Ocidente), como as nacionalizações e a desinibição dos movimentos de esquerda, não havia qualquer esquema alternativo de aproximação com o outro lado (basicamente, com a URSS). Vista pelo prisma da política interna, essa fragilidade de nossos recursos de contestação externa equivale à fraqueza da esquerda brasileira, do PCB ('partidão'), que se confirmaria no final da década de 1960 e início da de 1970. De outra parte, a fidelidade ao Ocidente e aos EUA tampouco nos rendeu dividendos. Frustraram-se as tentativas de valorizar o apoio que demos aos aliados e os esforços por um panamericanismo ativo. A Aliança para o Progresso minguou rapidamente. A região, de modo geral, e o Brasil, em particular, permaneceram em posição marginal nos esquemas mundiais de poder.

(3) A esse respeito, vale mencionar artigo intitulado "New Patterns of global security in the twenty-first century", segundo o qual: "In the unfolding order of the twenty-first century there will be little or no ideological or strategic incentive for great powers to compete for Third World allegiance. This loss; of leverage will be accompanied by the loss; of Non-alignment as a useful platform for the periphery. "É curioso notar que esse diagnóstico acompanha a previsão de que "Because the great powers are spread across several regions and do not include a dominating ideological or power rivalry within their ranks, they will project their own conflicts into the periphery much less forcefully and systematically than under the the zero-sum regime of the Cold War. Because regions are less constrained by the impact of their conflicts on the global scorecard of two rival superpowers, local rivalries and antagonisms will probably have more autonomy. Local great powers such as India, China and perhaps Brazil should also find their regional influence increased. "Barry Buzan "New Patterns of global security in the twenty-first century", em *International Affairs*, vol. 67, nº 3, July 1991, pp. 439-435.

(4) Corrobora essa percepção, a intervenção do deputado José Serra no Seminário do Clube das Nações, quando afirmou que: "Lembro-me que, no final de 1988, em Genebra, num almoço com diplomatas muito experientes, observava-se alguma consternação diante do fato de que a guerra fria, a bipolarização, chegava ao fim, A opinião era a de que a crise de identidade brasileira se acentuaria porque, no campo das relações internacionais, o bipolarismo estabelecia parâmetros conhecidos.

Numa breve descrição cronológica de nosso espaço diplomático no contexto da guerra fria, pode-se dizer que, até o governo Jânio, as posturas mais ousadas estavam limitadas, tanto pela maior rigidez da ordem internacional naquele período, como pela natureza do momento interno (embora houvesse alguma margem de manobra; afinal, recusamos o envio de tropas à Coreia e criamos a Petrobrás); na fase Jânio-Jango, aproveitam-se moderadamente as aberturas do sistema internacional (Movimento Não-Alinhado, apoio à independência de colônias européias na África e na Ásia, exceto as portuguesas), com base num impulso originário de considerações de política interna; com Castelo Branco, recorre-se ao argumento da disputa Leste-Oeste para legitimar a quebra da ordem democrática (e, numa mostra de coerência, mandam-se forças para a República Dominicana); com Costa e Silva e Médici, as posições diplomáticas tornam-se mais nuançadas, e o conflito Leste-Oeste serve, principalmente, para justificar o combate aos movimentos de contestação e o fechamento do regime.

Assim, no ambiente da guerra fria, a história da política externa brasileira talvez tenha dois momentos paradigmáticos, ambos no sistema interamericano: a resistência a votar contra Cuba, em 1962, e o envio de tropas à República Dominicana, em 1965. Nos dois casos, haveria, em tese, pensando em termos puramente diplomáticos, liberdade para decidir (podia-se votar contra Cuba, ou não mandar tropas para São Domingos, como, aliás, fizeram vizinhos menos fortes). A opção se fez a partir do quadro interno; ou seja, a decisão de política externa funcionou, em ambos os episódios, como elemento de legitimação de situações nacionais de poder.

Jamais chegamos a perder completamente - exceto, de forma circunstancial, no período Castelo Branco - um certo impulso de independência diplomática, marcadamente na defesa dos princípios do Direito Internacional, como não-intervenção ou ingerência em assuntos internos; e, também, na consideração dos temas do desenvolvimento, da Nova Ordem Econômica Internacional... Mas é sobretudo a partir de 1974 que as questões da guerra fria (crises regionais, desarmamento, ...) passam claramente a ser tratadas com uma crescente autonomia: cada vez menos o fato de sermos parte do Ocidente gerava vinculações estratégicas necessárias (nossa atitude em relação ao conflito centro-americano de certa forma coroa essa independência).

É difícil dizer se nossas posições ao longo da guerra fria nos trouxeram benefícios concretos ou desvantagens claras. Quando a vinculação se deu com temas internos, os ganhos de legitimidade dos regimes (Jânio-Jango, ou, na chave inversa, Castelo Branco) foram pequenos. Em termos econômicos, o alinhamento do governo Castelo pode ter significado algum retorno. Na década de 1970, nossas posições diplomáticas ajudaram a abrir canais de comércio Sul-Sul, sobretudo com países que apostavam no caminho da autonomia (ou pelo menos da ambigüidade) diante do conflito Leste-Oeste. No conjunto, a política externa contribuiu para a diversificação do intercâmbio

Mas, podemos nos perguntar, qual benefício houve para a América Latina e para o Brasil por causa da bipolaridade? Nenhum, exceção feita a Cuba. A decadência da UNCTAD já data de duas décadas. Dentro dessa perspectiva o fim da guerra fria não implica desgraça para o Brasil, nem para a América Latina. A multipolarização, na verdade, nos é vantajosa porque nos oferece maior margem de manobra, pelo menos em tese. Quanto à crise de identidade brasileira, ela decorre principalmente do problema doméstico: somos um país sem projeto de desenvolvimento. Representar lá fora um país que há tanto tempo ostenta uma inflação anual de mais de três dígitos, é efetivamente muito difícil.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

econômico com o resto do mundo, por região e por produto (pois algumas das exportações brasileiras não teriam acolhida em países desenvolvidos).

Em suma, para o Brasil, a guerra fria não parece ter sido um constrangimento maior, e muito menos uma fonte de ganhos. Os temas principais de nossa agenda diplomática não estavam vinculados, senão secundariamente, ao processo de confrontação ideológica. A guerra fria valia mais quando afetava o jogo interno de legitimação e contra-legitimação. Não chegou, porém, a impedir que a nossa diplomacia preservasse boa margem de autonomia (os limites eram dados por fatores internos: os militares, a colônia portuguesa, etc.), e se não fomos mais radicais, certamente a causa não foi a guerra fria. É importante verificar que, no hemisfério, a hegemonia dos EUA é anterior à guerra fria, foi além dela em certos aspectos (na profundidade de determinadas submissões econômicas, sobretudo na América Central e no Caribe), e ficou aquém da implementação plena das regras do jogo (ao não exigir alinhamento completo em questões regionais, por exemplo, os países latino-americanos mantiveram a liberdade de atacar o intervencionismo norte-americano na região). Aliás, a capacidade que tinham os EUA de poder contar com alianças internas, que cooperariam no caso de ameaça ao status quo, reduzia a necessidade das intervenções diretas.

Finalmente, no que tange à nossa vinculação com a ordem econômica global, o período do pós-guerra caracterizou-se por profundas transformações. Em grandes linhas, poderiam ser identificados dois períodos marcantes na economia brasileira: um de rápido crescimento, até o início da década de 1980, e outro de crise, de 1982 até hoje. O primeiro correspondeu à implementação de um modelo de industrialização baseado na substituição de importações; o segundo está associado à crise desse modelo. Visto do ângulo de nossas relações econômicas externas<sup>(5)</sup>, o qual nos interessa mais de perto, poderíamos dizer que, no primeiro período, foram redesenhados os vínculos do Brasil com o exterior, dentro da lógica da substituição de importações. No segundo, esses vínculos se romperam, e o país não conseguiu redefinir sua inserção na economia mundial.

A economia brasileira, nos anos imediatamente após a II Guerra Mundial, era basicamente uma economia primário-exportadora, com alguma industrialização voltada para o mercado interno e um comércio exterior de certa magnitude (2% das exportações mundiais), caracterizado pela exportação de matérias-primas e importação de produtos industrializados, e concentrado no mercado norte-americano. O processo de investimento direto estrangeiro era incipiente, dirigido primordialmente para serviços públicos e indústrias extrativas. Os vínculos financeiros tinham certa importância, e estavam voltados basicamente para a sustentação de balanço de pagamentos.

No final da década de 1950, e durante as décadas de 1960 e 1970, assistiu-se a uma transformação radical no perfil produtivo brasileiro, mediante processo acelerado de industrialização. Os vínculos com o exterior, por sua vez, também mudaram significativamente: houve um grande afluxo de investimento direto para o setor manufatureiro e, na segunda metade do período, esse fluxo foi

(5) O tema de nossas relações econômicas externas é analisado em artigo de Pedro Malan, intitulado "Relações Econômicas Internacionais do Brasil", em *História Geral da Civilização Brasileira*, livro III, vol. 4 (São Paulo: DIFEL, 1984), pp. 51-106.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

complementado por empréstimos internacionais. O comércio exterior cresceu de forma expressiva e fez-se acompanhar por uma mudança gradual no sentido da exportação crescente de manufaturas, da diversificação de mercados, da redução de bens de consumo e expansão de insumos e bens de capital nas importações.

A despeito das crises internas e de balanço de pagamentos, o período foi marcado por uma lógica de crescimento, na qual mesmo características perniciosas do modelo, como a inflação e a concentração de renda, revelaram-se funcionais. Os vínculos com o exterior, caracterizados por elevado grau de proteção aos setores que se implantaram no Brasil (com significativa abertura ao investimento direto estrangeiro), igualmente funcionais do ponto de vista do crescimento, geraram distorções que em um segundo momento agravaram os problemas da economia brasileira.

A crise da dívida, de 1982, representou, a um só tempo, o esgotamento de um estilo de desenvolvimento, a ruptura dos laços externos associados ao período de auge de crescimento da economia brasileira e, fundamental para a presente reflexão, a nossa incapacidade de assumir um novo modelo, de encontrar uma forma atualizada e eficaz de inserção no meio internacional. As dificuldades aprofundaram-se na medida em que as respostas a elas buscavam retardar o ajuste e sustentar o crescimento. As últimas ondas do modelo substitutivo - que se manifestaram no II PND - produziram resultados conflitantes: por um lado, aprofundaram a industrialização e reagiram ao estrangulamento externo; por outro, agravaram o problema do endividamento e criaram uma estrutura pouco compatível com a nossa fase de baixo crescimento e com as novas tendências da economia mundial. Por fim, a crise tornou-se sistêmica ao gerar profunda desorganização macroeconômica e ao desestruturar o setor público, que havia tido papel de destaque no período de rápido crescimento.

A persistência da crise no Brasil, quando se caminhava para a segunda metade da década de 1980, contrastava com o rápido crescimento da economia mundial, com a recuperação de países afetados pelos choques do petróleo e da dívida e pelo surgimento de novas áreas dinâmicas entre os países em desenvolvimento (NIC's). Os problemas econômicos brasileiros - tais como a queda no ritmo de expansão, a falta de capacidade para corrigir os desequilíbrios macroeconômicos e o agravamento do quadro social - dificultam a atualização e o aprimoramento de nossos vínculos com o contexto mundial. O país não consegue beneficiar-se desse novo dinamismo externo: maior participação nos fluxos de comércio, investimento direto estrangeiro, financiamento e tecnologia(6).

(6) Ao comentar esse tema, o professor Edmar Bacha afirmou que: "Pode-se observar, desde o início do século, o progressivo alheamento do Brasil ao comércio internacional. O coeficiente de importações se mantém na República Velha, e passa a declinar desde então. Vamos chefiar à década de 1960 com o grau mínimo de abertura; temos então a economia brasileira como a economia mais fechada do mundo. O coeficiente de importação chega a seu nível mais baixo, historicamente. Vê-se, em seguida, na década de 1970, com a crise do petróleo, um novo pico de importações (em 1974). As exportações se recuperaram, mas esse crescimento, vis-à-vis o PIB, estagnou-se em torno de 10% do Produto. Não sei se é wishful thinking, mas diria que com o processo de abertura da economia nossas exportações poderão retomar o patamar de 15%, que seria o nosso padrão histórico.

Agora, o que parece mais importante é que esteja o Itamaraty preparado para contribuir para a evolução do coeficiente de importação, que hoje se situa a 5% do PIB, mas que deveria passar para 10%, 15%, 20% do PIB. Portanto, para os próximos 20 anos, nossos objetivos deveriam ser o aumento do coeficiente de exportação; a triplicação ou a quadruplicação do de importações, bem como a reversão na transferência dos recursos financeiros: hoje, ele é negativo de 3% a 4% do PIB, deveria passar para positivo de 2% a 3% do PIB, nível compatível com as necessidades do país. É fundamental que o Brasil volte a ser tomador líquido de recursos no exterior. Do ponto de vista quantitativo, a política externa brasileira deveria ser de suporte a essas transformações.

Como sabemos, nos anos 60 iniciamos uma política de promoção de exportações e de proteção ao mercado interno, que acabou por produzir dificuldades nos anos mais recentes. A política econômica externa para os próximos anos poderá ter um padrão mais agressivo, através do poder de barganha aumentado que se teria a partir do aumento de nossas importações. Esse poder de barganha se traduziria na obtenção de maior acesso às nossas exportações e, também, maior acesso aos mercados financeiros, especialmente nas formas securitizadas que dominam, hoje, o mercado de capitais". (Seminário do Clube das Nações).

Num ambiente global em profunda mutação, a permanência de nossos problemas tenderá a produzir crescente marginalização. É preciso lembrar, contudo, que a superação das dificuldades brasileiras não se dará em isolamento e deverá incluir uma estratégia que permita redefinir nossa inserção na economia mundial.

A propósito, vale a pena recordar um dilema - um falso dilema - que tem marcado o debate público nacional: a suposta disjuntiva entre um caminho autônomo e outro alinhado, tanto no domínio político (Brasil-potência, terceiro-mundismo, não-alinhamento, *versus* aliança com os EUA, ocidentalismo, alinhamento automático, etc.) quanto no econômico (nacionalismo, mercado interno, protecionismo, crítica ao imperialismo ou ao suposto caráter neocolonial das relações Norte-Sul, *versus* livre-mercado, regras para atrair investimentos estrangeiros, abertura, identificação com posições dos desenvolvidos, crítica às terceiras vias, etc.). Na imprensa, principalmente, esses são os termos equivocados em que se costumam colocar os temas de política externa e/ou inserção na economia mundial. Como indica o breve relato acima das posições do Brasil ao longo da guerra fria, essa abordagem não se aplica à compreensão de nossa história diplomática, cujos caminhos tampouco se prestam a simplificações do gênero. Mas tal linha não se limita aos jornais e contamina também as posições na sociedade, no Congresso Nacional e na própria burocracia governamental. Uma das utilidades da reflexão ora em curso será, espera-se, ajudar a demonstrar que as realidades nacional e internacional não confirmam - e, aliás, jamais confirmaram - a existência desse dilema e exigem percepções e escolhas que nos indiquem o melhor caminho num cenário global caracterizado, cada vez mais, pela complexidade, pela falência dos dogmatismos, pela dificuldade de prever com exatidão, pela inviabilidade das soluções ideológicas, pela ausência de caminhos claros e fáceis e, sobretudo, pela interdependência.

### 3 - A Transição

Chega-se, então, ao atual período de transição, no qual convivem, como se afirmou antes, elementos da velha ordem (muitos dos quais funcionam como fatores de continuidade, de retardamento da mudança) com outros que são parte das mudanças em curso e poderiam vir a caracterizar uma eventual nova ordem.

#### **Fatores de continuidade**

##### 1) Político-estratégicos

- o poder militar continua a ser percebido como instância última das disputas internacionais, ainda que a paridade estratégica e a natureza das alianças da guerra fria nos tenha desacostumado ao seu emprego direto entre os atores principais;

- a supremacia militar dos EUA (governo Reagan, busca da liderança no campo estratégico), combinada com o fim da URSS, mantém uma ordem encabeçada por superpotência,

agora tendente à unipolaridade;

- a preservação do arsenal nuclear e a capacidade militar convencional da Rússia (e, talvez, das outras ex-repúblicas soviéticas mais fortes), aliada à absoluta incerteza quanto ao futuro próximo da ex-URSS, introduz a ameaça, não de uma volta pura e simples à guerra fria, mas de permanência de alguns de seus elementos básicos - dissuasão nuclear, alianças estratégicas (OTAN), corrida armamentista/limites do desarmamento, etc.;

- a permanência da lógica de segurança/rivalidade contribui para identificar novos inimigos: Islã, governos radicais ou marginais, 'Novos Bárbaros'; essa mesma lógica, aplicada às relações Norte-Sul, dá o tom ao tratamento de temas como crescimento demográfico, imigração, meio ambiente, drogas, não-proliferação e AIDS, e relega a segundo plano, onde quase sempre esteve, a questão da cooperação para o desenvolvimento;

- a subsistência de modelos políticos não-ocidentais, somada a essa lógica de segurança/rivalidade, mantém viva a disposição de superioridade militar, sobretudo por parte dos EUA, mas não somente (desenvolvimento de *rapid deployment forces*, armamentos táticos mais sofisticados, preocupação crescente com não-proliferação de armas avançadas e tecnologia sensível);

- a dificuldade de reconversão dos complexos industriais-militares poderia levar a uma combinação de desarmamento nuclear/estratégico com rearmamento convencional/tático e expansão do comércio de armas;

- a possibilidade de que, até pela permanência de alguns ou de todos os fatores acima, se multipliquem os episódios de intervenção (antecedentes: Panamá, Iraque, Somália, seqüestro no México, etc.) - a intervenção combina um padrão de comportamento da guerra fria (aliás, de muito antes) com novos tipos de motivação, legitimação, e articulação internacionais (razões humanitárias, dever d'ingérence, ameaça à paz e à segurança; trata-se, pois, de um fator híbrido, de continuidade e mudança);

- as instâncias multilaterais de segurança coletiva são preservadas, inclusive aquelas cuja lógica permanece atrelada à guerra fria.

## 2) Econômicos

- Herdada da guerra fria, a lógica de superpotência contribui para a vontade dos EUA de se manterem como definidores da ortodoxia econômica, num momento em que, excluída a alternativa socialista, se luta para definir as regras do jogo vencedor (essa mesma lógica poderia gerar disfunções no modelo de desenvolvimento a ser adotado pela Rússia, como, por exemplo, a destinação de meios ainda excessivamente elevados para o campo militar);



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- a não superação dos vários tipos de dificuldades econômicas internas (desaceleração do crescimento, desemprego, déficit público, concentração de renda, marginalidade social, obsolescência de certos setores, reconversão da indústria militar) pode ajudar a manter os países mais ricos absorvidos por seus próprios problemas, acentuando rivalidades entre eles (*blame-shifting*) e dando tratamento marginal às necessidades econômicas dos ex-socialistas e das nações em desenvolvimento (nos EUA, a vitória de Clinton representou a preterição do internacional pelo nacional);

- a preservação da tendência a que os países em desenvolvimento ocupem espaço decrescente no âmbito da economia mundial faz com que tenham posição crescentemente marginal, quer como críticos da ordem atual, quer como proponentes de uma nova ordem (o progresso econômico e tecnológico tende a anular suas antigas vantagens comparativas; o intercâmbio global continua a fazer-se cada vez mais entre os próprios desenvolvidos);

- a preocupação tradicional com a segurança leva à aplicação de condicionalidades (MTCR, COCOM, etc.), que resultam no fortalecimento do monopólio tecnológico por parte dos desenvolvidos.

Em resumo: o principal fator de continuidade seria a tendência à manutenção de um sistema dotado de um centro de poder bem-definido, como eram as superpotências na guerra fria, em contraposição ao surgimento de uma ordem efetivamente multipolar, de um esquema hegemônico construído coletivamente, e não imposto. Existem sérias dúvidas quanto à capacidade que os EUA teriam de manter tal papel hegemônico (embora seu poder catalisador de iniciativas internacionais seja ainda incomparável; ex. Golfo e Somália) e também quanto à habilitação e, até mesmo, à vontade quer da CE, quer do Japão - para fazê-lo (ver relutância dos europeus em envolver-se na ex-Iugoslávia e as resistências internas japonesas ao aumento da capacidade militar do país). Tal relutância, aliada à rivalidade competitiva entre EUA, Europa e Japão - ainda que esta permaneça circunscrita, por enquanto, ao terreno econômico - parece dificultar, embora não inviabilize, outra hipótese igualmente continuísta: a manutenção da hegemonia por um oligopólio de poder (E onde ficariam a Rússia e a China? Iriam entender-se permanentemente com os outros três?).

### **Fatores de mudança**

#### **1) Político-estratégicos**

- o desaparecimento do inimigo comum abre espaço para acentuação das rivalidades entre os principais atores (EUA, CE, Japão);

- potências como a Alemanha (ou o conjunto da CE) e o Japão tendem a desempenhar papel de maior relevância no cenário mundial, são chamados a fazê-lo até pelos EUA (*burden-sharing*);

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- a globalização da atividade produtiva pode elevar o grau de homogeneidade política (efeito demonstração das sociedades mais avançadas, uniformização das aspirações políticas, econômicas, sociais e culturais, etc.), fenômeno que viria contrabalançar a explosão de particularismos do pós-guerra fria;
- o esgotamento da confrontação ideológica libera forças centrífugas - nacionalismos, recrudescimento de conflitos localizados, proliferação de focos de instabilidade (a América Latina aparece como possível exceção, o que poderia ser uma vantagem comparativa);
- as numerosas fronteiras passam a ser objeto de disputa, e poderia haver significativas mudanças territoriais de poder (casos da Rússia, das ex-lugoslávia e Tchecoslováquia, e a possibilidade de que tal ocorra na Índia, no Canadá e em outras áreas);
- os deslocamentos crescentes de populações por motivos políticos (conflitos étnicos, redefinição de fronteiras, etc.);
- as coalizões internacionais tornam-se mais complexas e tópicas (cada caso é um caso: ver diferença entre a reação nos casos do Iraque e da ex-lugoslávia, e mesmo entre o comportamento dos aliados no momento da Guerra do Golfo e quando dos últimos incidentes na área);
- surgem condições para o funcionamento de formas alternativas (multilaterais, legais) de solução de conflitos, principalmente com a recuperação do papel da ONU;
- o fortalecimento do multilateralismo estaria condicionado à manutenção de algum consenso político entre as principais potências (esse consenso poderia ser inviabilizado pelo agravamento, por exemplo, da rivalidade entre EUA, Europa e Japão);
- considera-se, cada vez mais, que o exercício da soberania não exclui uma maior presença da comunidade internacional em assuntos antes vistos como de competência exclusiva do poder nacional;
- fortalecem-se teses que legitimam a intervenção estrangeira/multinacional, ao mesmo tempo em que, nos próprios países interventores, se questiona o envolvimento maior em situações externas;
- os países em desenvolvimento, um conjunto cada vez mais heterogêneo e fragmentado, continuam à margem (ou com peso reduzidíssimo) dos principais processos decisórios internacionais, e são crescentemente incapazes de articular, além da retórica, proposta concreta para um novo modelo de convivência internacional;
- multiplicam-se os atores que participam diretamente da configuração e do

funcionamento cotidiano das relações internacionais (empresas, sindicatos, organizações não-governamentais, etc.), embora o Estado permaneça como o ator político mais importante no universo das relações internacionais, definindo ainda os parâmetros pelos quais pensamos e agimos;

- ganham força temas transnacionais de solução complexa, que exigem algum nível de cooperação (e oferecem algumas oportunidades, embora também alguns problemas, aos países em desenvolvimento) - meio ambiente, narcotráfico, questões sociais; em cada um desses temas, tal como no enfrentamento de situações de ameaça à segurança, tendem a formar-se coalizões de geometria variável, unindo os atores mais diretamente envolvidos e/ou interessados (*coalitions of the willing*);

- a generalização da democracia como regime político dá maior exposição aos processos decisórios domésticos, inclusive em matéria de relações internacionais, e essa transparência pode converter-se em previsibilidade (contrariamente, o fortalecimento da vontade popular também pode gerar surpresas, como o próprio fim da guerra fria);

- as antigas tensões regionais são esvaziadas pela cooperação/integração econômica (CEE, Mercosul; talvez entre a China e seus vizinhos);

- a força militar perde espaço para a capacidade econômica como fonte e instrumento de poder;

- o fim do conflito ideológico leva à revitalização dos organismos internacionais políticos (desbloqueio do Conselho de Segurança da ONU, atuação da OEA em defesa da democracia, etc.).

## 2) Econômicos

- A economia mundial tende fortemente a uma configuração tripolar - Estados Unidos, Comunidade Européia, Japão, (está surgindo, paralelamente, a incógnita chinesa);

- apesar da profunda interdependência que os une, os três pólos tendem a ser rivais em numerosas situações (definição de regras econômicas internacionais, regionais e domésticas; acesso aos respectivos mercados; disputa por negócios em outras áreas do mundo, etc.) e a culparem-se mutuamente por seus desequilíbrios macroeconômicos;

- a Ásia tende a aumentar significativamente (talvez dramaticamente) sua participação no conjunto da riqueza global;

- a globalização da atividade produtiva eleva o nível de interdependência das economias mais profundamente engajadas, diminui o peso dos governos na determinação dos

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

caminhos, e marginaliza crescentemente os países que não conseguem inserir-se de modo eficaz;

- a regionalização ocorre simultaneamente à globalização: pode contribuir para aprofundá-la (como uma etapa, um *building block*), ou pode voltar-se para a segmentação, para o surgimento de espaços multinacionais fortemente protegidos (tornando-se, neste caso, um *stumbling block*);

- o papel das corporações transnacionais tende a ampliar-se ainda mais, com a extensão do predomínio que já têm no comércio e na produção industrial à definição dos investimentos (aumenta, também, o poder dos bancos e outros atores privados no fluxo global de capitais);

- o avanço dos atores econômicos internacionais privados tenderia a gerar, como reação, esforços para o estabelecimento de regimes legais, globais ou regionais - a regionalização (sobretudo seus processos de institucionalização) seria uma forma de manter algum controle sobre o processo econômico, por parte de instâncias governamentais;

- acelera-se o progresso tecnológico, tanto no que se refere a produtos, como aos processos produtivos (ver impacto dos avanços em informática e comunicações);

- os investimentos diretos estrangeiros (FDI) aumentam mais depressa do que a produção e o comércio, tornando-se principal fator impulsionador da integração econômica internacional;

- matérias-primas naturais e mão-de-obra barata perdem importância relativa para os novos materiais e o *knowledge-intensive*;

- continua a mudar profundamente a natureza das vantagens comparativas;

- países em desenvolvimento enfrentam dificuldades crescentes para aprofundar, com vantagem, sua inserção na economia mundial;

- mesmo os países em desenvolvimento que têm obtido vantagens em sua maior integração poderiam encontrar problemas nesse caminho, fruto de resistências nos principais mercados, e do clima geral de incerteza;

- acentuam-se os movimentos migratórios por força da atração econômica;

- alguns modelos alternativos de crescimento têm êxito (China, Coreia), e põem em dúvida a noção de que exista um só caminho - economia de mercado, sim, mas qual?

- a cooperação para o desenvolvimento (entre o Norte e o Sul) continuaria a ocupar espaço marginal na agenda concreta das relações internacionais;

- a evolução da economia mundial exige reflexão e deliberação coletiva sobre o destino de alguns dos pilares institucionais da ordem do pós-guerra: FMI, Banco Mundial e GATT.

## 4 - Cenários Internacionais

### 4.1 - Introdução

A concepção de possíveis cenários futuros de evolução para as relações internacionais, num período como o atual, é especialmente difícil, dadas as transformações em curso e a indefinição quanto aos resultados de tais mudanças. Não obstante, tal exercício é necessário, nessas circunstâncias, pois pode permitir visualizar, com alguma clareza, tendências presentes na cena mundial. Além disso, no caso de um país como o Brasil, que busca encontrar uma forma mais positiva de inserção na economia internacional, um período de grande fluidez e complexidade pode, se adequadamente analisado e compreendido, deixar transparecer caminhos para um posicionamento mais vantajoso no novo ordenamento que surgirá ao final da transição.

Assim, o objetivo final de todo o exercício é contribuir para uma política externa brasileira capaz de responder aos desafios do presente e, mais que isso, de procurar influir no curso dos acontecimentos, com o propósito de garantir ao Brasil melhores condições para seu desenvolvimento e, em última instância, para uma posição de maior relevo no quadro mundial em gestação.

Não podemos, pois, deixar de lado o desenrolar da situação interna brasileira. Nosso posicionamento internacional será, na verdade, mais fruto da superação dos problemas domésticos do que dos desdobramentos da cena global. Nesta, estaremos ante forças que fogem, em grande medida, ao nosso controle e que, na maioria dos casos, nos serão ou neutras ou claramente desfavoráveis.

Nesses termos, pensar política externa e refletir sobre cenários internacionais, em momentos de graves dificuldades internas, poderia considerar-se secundário. O presidente Clinton pareceria esposar tal raciocínio com sua propalada dedicação pessoal à agenda doméstica. Tal atitude seria ainda mais justificável no caso brasileiro, dado o reduzido poder que temos no contexto internacional, nossa baixa dependência de mercados externos e a dimensão de nossos problemas nacionais.

Mas é possível, e recomendável, adotar uma perspectiva diferente quanto à relação interno/externo. Em primeiro lugar, num sistema internacional cada vez mais interdependente, essa dicotomia interno/externo vai perdendo significado. Não somente o externo constrange ou facilita o equacionamento dos problemas internos, como a maioria de nossas ações (ou omissões) no plano

interno terão repercussões externas. O Brasil é a décima economia do mundo, com um comércio exterior diversificado, que monta ao valor de US\$ 50 bilhões e se distribui de forma relativamente equilibrada pelas principais regiões do globo. Politicamente, somos atores importantes em diversos tabuleiros e membros potenciais de numerosas coalizões que se possam desenhar para enfrentar problemas da ordem internacional.

Em segundo lugar, num mundo em transição, a dinâmica externa torna-se especialmente relevante. A profundidade e o ritmo acelerado das mudanças em curso apresentam grandes desafios e oportunidades para um país como o Brasil. Além disso, o fato de que o resultado dessas transformações não está dado, requer posições e ações que nos permitam ganhar com a transição e conquistar um espaço mais favorável no período seguinte. As opções serão estratégicas, e erros de cálculo podem ser fatais.

Em terceiro lugar, a evolução do cenário mundial e o nosso desempenho nesse contexto poderão abrir ou fechar caminhos para o país na solução de seus problemas internos. A falência das concepções de desenvolvimento fechado torna inadiável a busca de uma nova inserção internacional para o Brasil.

Deste ponto de vista, a questão da política externa, em lugar de secundária, pode ter papel essencial nas definições nacionais. Com efeito, certas opções internas, factíveis ou até mesmo aconselháveis de um ângulo exclusivamente doméstico, podem revelar-se negativas quando examinadas à luz das tendências internacionais, particularmente num país que também está em transição para um modelo econômico mais aberto e para novos parâmetros políticos (reforma constitucional).

### **4.2 - Cenários**

Trabalhando com o conceito de período de transição, no qual estão presentes fatores de continuidade e de mudança, seria possível construir um cenário básico de evolução das relações internacionais no sentido da globalização. São também apresentadas, de forma resumida, duas variantes desse cenário: uma de regionalização e outra de fragmentação.

Esses três cenários têm um forte conteúdo econômico. Essa ênfase justifica-se não somente pela prevalência, amplamente reconhecida nos dias de hoje, das considerações de natureza econômica<sup>(7)</sup>, mas também pelo fato de que as variáveis propriamente políticas dependem fortemente da evolução de diversos ambientes nacionais, como, por exemplo, a situação na Rússia, nas ex-repúblicas soviéticas, em países do Leste Europeu, na Índia, no Irã, e até mesmo em quadros mais

(7) Ver, por exemplo, a intervenção de Luciano Martins no Seminário do Clube das Nações: "Qualquer que seja a forma definitiva que assumir a nova geometria mundial do poder em gestação, ela será marcada por uma maior interdependência política e econômica (por mais assimétrica que seja essa interdependência) e pelo provável prevalecimento de temas econômicos sobre temas políticos".

estáveis como a Alemanha, o Japão e os EUA. Seria desejável incluir tais elementos, com maior peso, num exercício de cenários. Cabe reconhecer, entretanto, que, ao fazê-lo, passaríamos a trabalhar com um nível muito mais elevado de complexidade e, também, com perspectivas bem mais voláteis e menos, sujeitas à identificação de tendências. Ainda assim, o presente de modo algum desconsidera a dimensão política e aventa, nesse plano, três alternativas de organização: unipolaridade, balança de poder e participação ampliada. Essas formas de articulação de forças em nível mundial seriam compatíveis, em maior ou menor grau, com a globalização e suas variantes.

A ênfase no econômico, insiste-se - especialmente se vemos o mundo do ângulo dos interesses brasileiros - parece corresponder à evolução previsível com o fim da guerra fria, que tenderia a substituir um *hard power* por um *soft power*, e as rivalidades entre superpotências por disputas entre grandes potências, agora todas no mesmo campo ideológico.

A política alimenta-se do econômico. A economia dá pautas para as opções diplomáticas, embora estas preservem muitas vezes um caráter essencialmente político. Mas a supremacia da lógica econômica é um dado, com a competição por mercados e por um espaço crescente na economia mundial, suplantando o conflito entre sistemas antagônicos. Mais que capturar os *hearts and minds*, tratar-se-ia agora de dominar os bolsos dos consumidores de todo o mundo, de obter recursos, atrair investimentos, avançar no terreno científico e tecnológico, etc. A busca do poder (capacidade de influir, de realizar objetivos nacionais) passa pela construção da prosperidade, da riqueza.

Um exercício de cenários pressupõe sempre uma boa dose de simplificação. Mais que procurar apreender o mundo contemporâneo em sua complexidade, trata-se de tentar identificar algumas tendências e forças dominantes ou importantes na cena internacional e buscar visualizar sua direção. Mais que buscar introduzir um elemento de prognóstico do futuro, o que se pretende é indicar possíveis desdobramentos e formas de articulação, a fim de que sejamos capazes de conceber estratégias alternativas de posicionamento e atuação.

Os cenários têm uma lógica interna que deve ser respeitada e que decorre de suas características básicas e de seus elementos constitutivos. Assim, certos tipos de evolução podem não ser compatíveis com um quadro determinado, levando à passagem para um cenário alternativo. A unipolaridade, por exemplo, não é compatível com blocos fechados e excludentes, que conduziriam antes a um mundo de grandes potências e a esquemas de balança de poder.

A globalização, vista em sua forma pura, não se coaduna com as variantes da regionalização e da fragmentação. Os cenários, como tais, são meros instrumentos e construções teóricas e não se realizam concretamente. No mundo real, estarão presentes elementos dos três cenários, em combinação ou competição.

Algum tipo de previsão será incluído na análise, quando se discutir a maior ou menor probabilidade de certas articulações, ou de prevalência de determinadas tendências, na conformação

(ou não) de uma nova ordem internacional dominante.

*No que se refere à questão do tempo, os cenários contêm um elemento histórico, ao resgatarem determinados elementos do passado que estão presentes na transição. Contêm, igualmente, elementos de análise conjuntural, ao se apoiarem em transformações correntes. Incluem, ainda, certa visão de futuro ao discutirem a questão da probabilidade de que este ou aquele cenário se materialize. Nesta dimensão prospectiva, o exercício trabalha com o médio prazo (3-5 anos). Em alguns momentos, serão abordadas questões mais estruturais, de forma sumária. Utiliza-se, também, uma separação expositiva entre as instâncias política e econômica, reconhecendo-se que cada uma tem seu próprio tempo. Em grande medida, contudo, os cenários são tratados como estruturas sincrônicas e não como construções históricas.*

### **4.3 - Cenário básico: a globalização**

O cenário de globalização das relações internacionais apóia-se em tendências atuais marcantes, em especial, mas não exclusivamente, no plano econômico. Sua lógica interna dominante é a da interdependência crescente entre os diversos atores no cenário internacional (Estados, corporações, movimentos da sociedade civil). No plano econômico, o movimento de transnacionalização das estruturas produtivas, liderado e conduzido pelas empresas transnacionais, é a principal força de globalização. No plano político, o fim da guerra fria e a perda de importância do conflito estratégico abrem caminho para a unificação do espaço econômico, ao eliminar a oposição entre sistemas antagônicos, e para novas formas de cooperação como, por exemplo, a atuação revigorada do Conselho de Segurança. (Entre o político e o econômico e, sobretudo, entre os governos e as empresas, há relações funcionais e disfuncionais, de cooperação e de conflito, que se explicam pela diferença essencial de suas motivações: poder versus lucro, pressões sócio-políticas versus racionalidade econômica, nacional versus transnacional, etc.). Finalmente, no plano das idéias, assiste-se a uma universalização de padrões culturais ocidentais e de conceitos como democracia e economia de mercado, assumidos como formas preferenciais (ou únicas) de construção dos sistemas políticos e econômicos nacionais.

*A exposição estará dividida em duas partes. Na primeira, buscar-se-á alinhar os traços principais da evolução recente das relações internacionais que contribuíram para a crescente interdependência. Na segunda, com base nos traços identificados, tentar-se-á construir um cenário de globalização.*

#### *1 - Aspectos econômicos*

##### **a) Investimento direto estrangeiro**

*Traços principais* - O movimento de transnacionalização da produção continua a acelerar-se nos anos recentes e o investimento direto estrangeiro (IDE) tem crescido a taxas superiores à



produção e ao comércio mundiais. Os fluxos de IDE ocorrem, de forma altamente concentrada, entre os países industrializados, despontando os EUA como país receptor e não como investidor. Novas áreas abrem-se ao IDE (ex-socialistas e ainda socialistas). Nesse aspecto, a situação dos países em desenvolvimento tem-se revelado muito desigual. A América Latina e o Brasil marginalizaram-se durante a década de 1980, movimento que se vem revertendo, parcialmente, neste início da década de 1990, com algumas success stories na região e com programas de estabilização bem-sucedidos.

*Cenário* - O ritmo de expansão do IDE toma-se ainda mais rápido e passa a envolver setores pouco transnacionalizados e pequenas e médias empresas. O desejo de penetrar nos mercados dos EUA e da Europa, os maiores do mundo, faz de ambos importantes destinatários dos fluxos de IDE. O Japão, por seu turno, permanece relativamente fechado ao IDE e mantém a liderança como investidor, concentrando seus investimentos na Bacia do Pacífico e na área do NAFTA. Alguns países do Leste Europeu tornam-se atraentes ao IDE na medida em que estabilizam suas economias e expandem seus laços comerciais com a CEE. A China e outros países socialistas (Vietnã, Cuba) abrem-se ao investimento estrangeiro numa estratégia dual (setor transnacionalizado e setor fechado). A América Latina volta a crescer em importância nos fluxos de IDE à medida que o problema da dívida perde importância, e que as economias da região se estabilizam. A situação em outras áreas não se afirma com clareza (Rússia). O Brasil volta a absorver grandes volumes de IDE (estabilização com retomada do crescimento, abertura, redução do papel do Estado no setor produtivo).

### **b) Comércio mundial**

*Traços principais* - O comércio mundial vem crescendo, há muito tempo, a taxas maiores que a produção. Como consequência da transnacionalização, o comércio intrafirmas tem aumentado rapidamente. Vem ocorrendo um processo de abertura das economias, pela redução de barreiras na fronteira e pelo início da harmonização de políticas, particularmente em nível regional. Mudanças importantes de competitividade vêm gerando profundos desequilíbrios de balança comercial, sobretudo em favor de certos países da Bacia do Pacífico. Estão-se formando grandes áreas contíguas onde as relações comerciais intra-regionais crescem rapidamente (NAFTA, Europa, Bacia do Pacífico). Os vínculos entre esses três espaços têm se tornado cada vez mais densos, evolução que vem aumentando sua dependência recíproca. Alguns países em desenvolvimento vão-se tornando mais competitivos e integrados à economia mundial (NICs), enquanto outros estão tendendo a marginalizar-se (África). A América Latina e o Brasil têm buscado integrar-se mais intensamente à economia mundial, pela via da regionalização (esquemas latino-americanos de integração regional e sub-regional, NAFTA) e da abertura de suas economias.

*Cenário* - O comércio mundial segue crescendo a taxas elevadas, movido por: transnacionalização, integração regional em regime aberto, absorção de novos setores no processo de globalização (setores atrasados, como agricultura e aços, e setores novos, como serviços) e redução de barreiras na fronteira. Passa-se à fase de integração profunda, com harmonização de políticas

*(propriedade intelectual, investimentos, regime trabalhista, competição, etc.). O sistema multilateral de comércio (SMC) ganha força. Novos países e áreas integram-se à economia mundial (Leste Europeu, Rússia). A América Latina avança nessa mesma direção, e reduz sua dependência da exportação de matérias-primas. O Brasil integra-se mais profundamente à economia mundial, com o aumento dos fluxos de IDE, a superação do problema da dívida e a retomada do crescimento com abertura. Aumentam os coeficientes de exportação e importação/PIB, crescendo as importações mais do que as exportações e reduzindo-se o saldo de balança comercial. O país continua a ter uma estrutura de comércio diversificada. A competitividade brasileira dirige-se para manufaturas mais sofisticadas. Dados sua pequena participação no mercado mundial e o avanço do processo de globalização, o país não enfrenta maiores problemas de acesso. O comércio exterior brasileiro pode orientar-se para um esquema dual, à semelhança da China: uma produção moderna, com segmentos integrados à economia mundial (onde funciona a integração profunda), e uma outra produção mais tradicional de manufaturas simples de tecnologia mais amplamente difundida. (A complexidade de um esquema dessa natureza torna inviável tratá-lo aqui em toda sua abrangência. Os problemas que apresenta, sobretudo em termos da coexistência dos dois modelos, são também enormes. Parece, no entanto, que, no caso de países continentais, seria muito difícil pensar uma integração total à economia globalizada).*

**c) Formação de áreas integradas**

*Traços principais* - A integração regional vem-se desenvolvendo significativamente, tanto sob a forma de esquemas clássicos de criação de zonas de livre comércio como mediante esquemas baseados em relações dinâmicas de investimento (Bacia do Pacífico). A regionalização tem apoiado o movimento de abertura comercial (trade creation), mas tem também causado desvios de comércio e o surgimento de áreas fechadas (como ocorre na Europa com a PAC), resistentes ao processo de globalização. A regionalização vem tendendo, igualmente, a funcionar cada vez mais como elemento propulsor da integração profunda em escala mundial.

*Cenário* - A regionalização prossegue no contexto de um SMC fortalecido, criando espaços abertos onde se exploram os benefícios da contigüidade. Ela abre caminho para a integração de políticas setoriais e para a coordenação macroeconômica. Na América Latina, os movimentos nacionais de liberalização de comércio, juntamente com a retomada do crescimento, impulsionam esquemas de integração regional e, eventualmente, hemisférica. O Brasil, com a abertura de mercado, alavanca a integração na América do Sul (contigüidade) e posiciona-se para explorar a integração com o bloco do NAFTA, no contexto de um SMC operante, e sem sacrifício de seu comércio diversificado.

**d) Sistema financeiro**

*Traços principais* - As transações financeiras internacionais vêm crescendo a taxas extremamente elevadas e, em grande medida, fora do controle das autoridades monetárias. Esse movimento vem sendo estimulado pelo processo de transnacionalização das atividades econômicas, pelo déficit público norte-americano, pela crise do petróleo e por inovações tecnológicas,

particularmente na informática e nas telecomunicações. A integração dos mercados tem gerado instabilidade, movimentos especulativos de grande monta e sucessivas crises financeiras (problema da dívida, crash da Bolsa de Nova York em 1989, abalo do sistema de *savings & loans* dos EUA, crise do sistema financeiro japonês). As taxas de juros caíram significativamente como resultado da queda da inflação e do espectro da recessão e do desemprego. Permanecem situações macroeconômicas muito díspares entre os países, e a questão do déficit público norte-americano tem sido fator de incerteza. Os organismos financeiros multilaterais vêm assumindo papel cada vez mais importante na gestão macroeconômica dos países endividados e ex-socialistas; suas funções de emprestadores de recursos têm-se tornado mais limitadas, tendendo a concentrar-se em países mais atrasados e em áreas não-produtivas (balanço de pagamentos, área social, meio ambiente). O Japão vai-se transformando no único grande país superavitário com capacidade de exportar capitais, e os EUA, no maior devedor. A América Latina e o Brasil vão-se reintegrando ao sistema financeiro internacional, com a superação do problema da dívida e a retomada de crescimento. A região voltou a receber transferência líquida positiva de recursos.

*Cenário* - Os movimentos de capitais seguem crescendo e provocam instabilidade ao dificultarem esforços de coordenação e integração profunda (alinhamento de taxas de câmbio, por exemplo), de abertura comercial (volatilidade das taxas de câmbio) e de reestruturação econômica (crise do sistema bancário, endividamento das famílias e empresas). Ganham força os movimentos de regulação na área financeira, desde a regulação bancária (FED, acordos entre bancos centrais, BIS) até a regulação em nível multilateral, tanto regional (sistema monetário europeu) como internacional (G-7, novo sistema monetário e financeiro). As taxas de juros internacionais tendem a elevar-se na medida em que as economias voltam a crescer, mas as oscilações de câmbio e os diferenciais de taxas de juros tendem a reduzir-se entre os países industrializados, na medida em que a coordenação macroeconômica e a integração profunda prosseguem. O problema da dívida dos países em desenvolvimento é superado, deixando como resultado duas categorias: as nações com acesso renovado ao mercado de capitais e aquelas dependentes de organismos oficiais de financiamento. Estes, por sua vez, concentram recursos nas economias dos ex-países socialistas e nas economias mais atrasadas. Os bancos regionais se fortalecem (BID, BERD, BEI). O FMI volta a ter um papel relevante na área de disciplina macroeconômica, no contexto de um novo sistema monetário internacional. A integração da América Latina e do Brasil a esse sistema incentiva a atração de investimentos e a retomada do crescimento. A região não volta, contudo, a absorver recursos líquidos nas proporções do passado (redirecionamento dos fluxos, fluxos de saída, nível de endividamento). Os organismos multilaterais aparecem como emprestadores líquidos marginais para o maior país da região (Brasil), pois seus recursos dirigem-se prioritariamente para as economias em transição.

### e) Tecnologia

*Traços principais* - Tem havido uma grande aceleração do progresso tecnológico (ritmo de descobertas, gastos em P&D, redução do tempo entre a descoberta científica e a inovação tecnológica) e vem ocorrendo uma mudança de natureza nesse processo, no qual a inovação no

processo produtivo, sobretudo pela aplicação das novas tecnologias (telemática, biotecnologia), tem-se tornado pelo menos tão importante quanto a diferenciação por produto. As novas tecnologias vão surgindo como fruto da transnacionalização (especialização, *global sourcing*, competição por diferenciação do produto, viabilização de gastos maiores em P&D) e são motor daquele processo (unificação de mercados, como o financeiro, escala global para amortizar os custos e riscos crescentes de P&D). A concorrência tecnológica e o domínio de certas tecnologias e indústrias vão se tornando cada vez mais cruciais na competitividade internacional de um país ou empresa, o que tem levado a maiores controles da transferência de tecnologia e a exigências crescentes em matéria de proteção à propriedade intelectual. A maioria dos países em desenvolvimento têm estado à margem desse processo ou a ele se incorporam como elaboradores de insumos, partes e peças em esquemas de *global sourcing*, mas não como criadores de tecnologia. Os países maiores, com setor industrial moderno (Brasil), têm procurado combinar importação de tecnologia com algum esforço de adaptação e criação próprias nesse campo.

*Cenário* - O processo de inovação tecnológica continua a expandir-se, tanto em termos de velocidade como de abrangência (setores, países). O domínio da tecnologia segue concentrado (obstáculos ao acesso, gastos em P&D), mas os países com economia diversificada, com vantagens locais e crescentemente integrados à economia internacional irão absorvendo tecnologia e poderão dar saltos. Tratando-se de um fator estratégico no dinamismo das economias (ritmo e volume das mudanças), os países que não participam do processo de criação e utilização das novas tecnologias tendem a afastar-se dos atores de ponta no contexto mundial. Essa participação está ligada ao fluxo de IDE e à posição relativa do país na transnacionalização, à capacidade de desenvolver e adaptar tecnologia internamente e a progressos na educação que garantam a difusão tecnológica. Em países continentais, como o Brasil, tende a ocorrer uma segmentação tecnológica entre setores modernos e tradicionais.

### *1 - Condições: integração e crescimento*

*A globalização vem promovendo uma homogeneização do espaço econômico entre aqueles países que se integram ao sistema global de produção pela via do IDE, da abertura de mercados e da definição de regras comuns de conduta. Tem-se reduzido a capacidade de regulação do Estado nacional em favor de regras multilaterais, baseadas nos paradigmas das nações líderes da economia global e aplicáveis aos países e setores de indústrias integradas. Vêm-se desenvolvendo esforços de harmonização de políticas setoriais e mesmo de políticas macroeconômicas (G-7, OCDE), com avanços mais rápidos em nível regional (Europa).*

*A globalização requer a liberalização continuada do comércio mundial (bens e serviços) e a gradual passagem à integração profunda entre países, setores e indústrias, com a definição de regras multilaterais do jogo em campos importantes para a competitividade global (regras de competição, por exemplo) e para a transnacionalização (regras sobre IDE, por exemplo). Esse processo tende a evoluir em círculos concêntricos (integração por contigüidade), pelo fortalecimento de um conjunto de regras*

multilaterais em torno de um sistema global (SMC, sistema monetário e financeiro), a partir de grupos de países com maior peso (coordenação macroeconômica no G-7, MTCR), ou ainda por setores ou indústrias. A globalização requer uma economia mundial em rápida expansão. Uma baixa taxa de crescimento, com recessão em alguns dos principais países industrializados, produz certamente um aumento do protecionismo e obstáculos à abertura e à integração profunda. Além disso, a recessão torna impossível caminhar no sentido da integração de países e setores à economia globalizada, o que reforça movimentos centrífugos na periferia do sistema. Ante uma expectativa de baixo crescimento da economia mundial, o cenário globalizante requer uma *fuite en avant*, com o aprofundamento da coordenação macroeconômica, a fim de garantir taxas mais elevadas de expansão. Assim, a globalização é, ao mesmo tempo, motor de crescimento e consequência dele. E nesse sentido que a globalização interessa a países que estão em fase de redefinição de sua inserção internacional (Brasil), pois sem alto crescimento e sem continuidade no processo de integração na economia mundial, tal reinserção torna-se problemática. Na globalização, o mundo divide-se em países, setores e indústrias integrados, de um lado, e marginalizados, do outro. Entre estes, alguns estão em processo de integração, e outros, de crescente marginalização. A América Latina, não inserida nos componentes e áreas mais dinâmicas da globalização, pode integrar-se, em novas bases, por meio de uma regionalização bem conduzida e da retomada do crescimento, ou marginalizar-se progressivamente, caso não consiga superar seus problemas internos, nem caminhar no sentido da integração regional ou hemisférica. Ao Brasil, país com economia diversificada e comércio global, interessa o fortalecimento de regras multilaterais que permitam apoiar sua inserção eficaz e benéfica na economia mundial.

*A globalização apresenta enormes desafios, em particular para países como o Brasil, de dimensões continentais, com profundos desníveis internos de desenvolvimento, e às voltas com problemas de baixo crescimento e de estabilização. Ao mesmo tempo, pareceria que somente na globalização podem tais países, dotados de vínculos externos diversificados e interesses de alcance mundial, encontrar um lugar condizente com seu potencial e com suas aspirações.*

### 2 - Aspectos políticos

*A globalização encontrava limites no antagonismo entre sistemas econômicos mutuamente excludentes, que buscavam estruturar ordens econômicas distintas (GATT, FMI versus COMECON), nos impedimentos derivados das formas nacionais clássicas de organização do espaço econômico e, ainda, nas resistências internas oferecidas pela presença da alternativa sistêmica (nacionalismo econômico, por exemplo). Contudo, se por um lado o colapso da URSS representou importante impulso à globalização, criou, por outro, novos problemas, como a absorção do Leste Europeu pela economia global.*

*A dissolução de uma das superpotências, que era um dos pólos de poder na estruturação do sistema político internacional, com sua lógica de oposição e rivalidade, abriu espaço para a eventual conformação de uma ordem em que o conflito político, militar e ideológico perde força para a competição econômica. A combinação de competição econômica com redução do conflito estratégico*

*alimenta a globalização e favorece o surgimento de novos atores no cenário internacional, ao lado do Estado-nação (corporações transnacionais, organizações não-governamentais). Por outro lado, o sistema internacional torna-se mais fluido, na medida em que se abrem possibilidades de articulação que vão desde a unipolaridade, em torno de uma potência hegemônica, que organizaria o mundo à sua feição (como os EUA ao final da II Guerra Mundial), passando por esquemas de balança de poder com rivalidades e alianças, pelo fortalecimento de organismos internacionais (ONU) e do direito internacional, e até mesmo por um ambiente internacional com participação mais ampla nos processos decisórios. O fato é que, pela primeira vez, desde o pós-guerra, ou talvez mesmo desde o início do século, abrem-se amplas perspectivas de reordenamento do sistema político mundial. A combinação do fim da guerra fria com o colapso da URSS e a crise econômica e social generalizada nos países ex-socialistas exacerbou forças centrífugas que levaram à multiplicação de conflitos étnicos, culturais e religiosos, ao nascimento de inúmeros novos Estados e a um processo amplo de redefinição de fronteiras. Esse conjunto de fatores não somente gera instabilidade, mas também tende a provocar redefinições profundas no peso relativo de países e regiões em termos geopolíticos.*

*O movimento de globalização parece ser compatível com várias formas de ordenamento político internacional:*

1) A *unipolaridade*, com um esquema de superpotência, que, no entanto, teria agora de apoiar-se, não tanto no poder militar, ainda instrumental como último argumento na resolução de disputas, mas sim no poder econômico e na capacidade de liderar a definição das regras que regerão a globalização, e a montagem de um novo ordenamento mundial nos planos político e econômico. Hoje, assiste-se a uma situação instável na qual falta à superpotência militar liderança incontestada no campo econômico. Essa situação transitória pode evoluir para uma supremacia econômica renovada por parte dos EUA, ou para uma repartição maior do poderio econômico e militar, ou, ainda, para a afirmação de uma nova hegemonia econômica por parte da Europa ou do Japão, com o *soft power* suplantando o *hard power*.

2) A *balança de poder*, resultado da superação definitiva da categoria de superpotência e da instauração de um mundo de alianças e rivalidades, em torno de um núcleo de grandes potências. Estes países, que poderiam integrar um Conselho de Segurança expandido e esquemas de coordenação do centro, definiriam as novas regras do ordenamento político e econômico. A esse grupo restrito se agregariam, de acordo com a natureza do tema ou conflito em questão, outros países ou grupos, os quais, à diferença dos integrantes do diretório central, teriam participação decisória localizada e não geral. As rivalidades e alianças envolveriam também a periferia, podendo evoluir tanto para uma ordem estável como para crescentes conflitos. Dado o peso econômico mais ou menos equivalente dos três pólos e as ligações entre eles, as rivalidades centrais teriam limites a partir dos quais se tenderia a um quadro de fragmentação.

3) A *participação ampliada*, finalmente, dar-se-ia por meio de uma melhor repartição do poder mundial. Os países que não têm interesses vitais ligados à manutenção do *status quo* estarão

propugnando por mudanças nesse sentido. Assim, o cenário (e a defesa) da participação ampliada tem estado presente no discurso diplomático brasileiro em todos os planos. No político, ele significa maior transparência no processo decisório, com participação de um maior número de países, e o fortalecimento dos foros multilaterais. No econômico, o desejo de maior presença está presente nas tentativas de reforma das relações econômicas internacionais, de sentido Norte-Sul, e com cunho desenvolvimentista e de redução do gap entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

### 3 - Questões globais

*Uma das características do mundo atual, que antecede ao fim da guerra fria, mas se acentua com ele, é a importância cada vez maior das chamadas questões globais no cenário mundial. Tais questões:*

- 1) cruzam fronteiras e não estão limitadas ao território de qualquer Estado;
- 2) por sua natureza, têm condições de provocar crises sistêmicas;
- 3) seu equacionamento marcará a forma de evolução do sistema internacional;
- 4) são complexas e envolvem múltiplas dimensões;
- 5) seu tratamento exige a formação de coalizões entre atores globais e atores com interesse específico num determinado tema;
- 6) em seu equacionamento, a diplomacia multilateral passa a ser central; estão, portanto, ligadas ao futuro do desenvolvimento do novo ordenamento internacional;
- 7) para sua solução, são relevantes outros atores além dos Estados;
- 8) a diplomacia pública está particularmente associada ao seu encaminhamento.

*Num cenário de globalização, as questões ditas globais têm importância porque refletem uma crescente interdependência e a diversificação dos atores no cenário internacional. Por outro lado, a forma de seu equacionamento poderá determinar o ritmo da globalização, a posição relativa dos atores na nova ordem em gestação e a configuração das instituições que comporão essa nova ordem.*

*Para efeitos de breve apresentação das questões globais, poderíamos classificá-las da seguinte forma:*

#### **a) questões de segurança:**

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

convencionais,

- 1) não-proliferação e controle de armamentos: nucleares, outros de destruição em massa e convencionais,
- 2) desarmamento;
- 3) terrorismo e narcotráfico;
- 4) conflitos localizados.

### **b) questões sócio-econômicas:**

- 1) harmonização das regras do jogo econômico;
- 2) meio ambiente;
- 3) migrações e outros problemas sociais.

### **c) questões político-ideológicas:**

- 1) democracia e direitos humanos;
- 2) uma nova ortodoxia;
- 3) Islã.

### **d) questões sistêmicas:**

- 1) a crise de identidade do Estado;
- 2) alianças e coalizões;
- 3) resolução de conflitos e surgimento de uma nova ordem.

*O objetivo aqui não é tratar em profundidade tais questões, mas simplesmente assinalar algumas de suas características centrais, algumas formas possíveis de tratamento e suas implicações para o cenário globalizante.*

### **a) Questões de segurança**

*O final da guerra fria e o término da oposição entre as superpotências influem decisivamente sobre tais questões, pois:*



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- 1) reduzem o peso dos problemas de segurança estratégica e do fator militar;
- 2) abrem a possibilidade do desarmamento estratégico;
- 3) permitem uma redução generalizada de forças militares;
- 4) criam a perspectiva de novos arranjos no campo da segurança, em esquemas de garantias, alianças e equilíbrio de poder; e
- 5) reabrem uma série de conflitos latentes, localizados e de grande complexidade, por suas origens étnicas, culturais e religiosas.

A primeira preocupação das potências militares será manter o *status quo* e evitar, pela estratégia da não-proliferação, o surgimento de novas potências com acesso a armas de destruição em massa, em particular nucleares; o problema é menos de *threats* do que de *capabilities*. O destino dessa questão dependerá, em grande medida, do que se passe na ex-URSS.

*Num cenário globalizante, com crescente interdependência e coalizões de geometria variável, os Estados tenderão a ser encarados como ameaças a conter ou, então, como parceiros confiáveis. Não será possível construir programas nucleares à margem de um sistema de salvaguardas cada vez mais intrusivo, sob risco de grave isolamento internacional (Coreia do Norte).*

*O fim da guerra fria também torna possível um controle muito mais eficaz de armamentos ao facilitar a transparência e o monitoramento. Assim, será possível caminhar no sentido da redução de armas estratégicas e táticas, reduzindo a tensão na Europa e em outras linhas de enfrentamento.*

*O crescente controle das armas de destruição em massa pode vir acompanhado de uma proliferação do armamento convencional de armas inteligentes com grande precisão (vendidas pela ex-URSS(8), conflitos localizados, novas estratégias baseadas em forças de intervenção rápida). Contribui para esse desenvolvimento a dificuldade de reconversão rápida e maciça da indústria bélica. O comércio de armas deverá, portanto, expandir-se, e países buscarão lideranças locais ou regionais. Tal tendência seria alimentada pela proliferação de pequenos Estados e pela redefinição de fronteiras. Esses fatores estimulariam a construção de alianças e sistemas de garantias, em esquemas de balança de poder local, regional ou global, como forma de evitar corridas armamentistas. Um cenário globalizante não seria compatível com rivalidades crescentes, xenofobia e um rearmamento generalizado.*

*No mundo atual, os arranjos institucionais e as alianças militares formadas ao final da II Guerra Mundial passam por profunda revisão. Na Europa, discutem-se as funções da OTAN e da UEO,*

**(8) Ao comentar esse tema, Buzan afirma que a Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos também estariam envolvidos com o comércio de armas convencionais. Segundo ele: "These three struggle to compete with Japan and Germany in civil manufactures but have an easier time in the military market, where old wartime hangovers greatly restrict Japanese and German participation". Barry Buzan, "New Patterns of global security in the twenty-first century", em *International Affairs*, vol. 67, nº 3, July 1991, pp. 439-435.**

e a formação de contingentes europeus. Na Ásia, passa-se em revista a presença norte-americana e examinam-se temas de segurança regional. Em outras áreas, como na América Latina, discute-se o papel das forças armadas num mundo democrático, sem ameaças no *front* ideológico. Já as reduzidas propostas de cortes no orçamento norte-americano de defesa indicam que os EUA não pretendem diminuir sua supremacia militar e tencionam seguir contando com um gigantesco *establishment militar*. Na Europa não há vontade de eliminar a OTAN, ante o colapso do Pacto de Varsóvia, nem pretendem França e Reino Unido abdicar de suas forças nucleares independentes. Na Ásia, assiste-se ao rearmamento chinês e a uma pressão por maior militarização no Japão. A incerteza quanto à evolução do cenário internacional, em especial no que se refere ao futuro da ex-URSS, e a multiplicação de conflitos localizados alimentam o rearmamento. A conversão de indústrias bélicas, sobretudo em ambiente recessivo, tampouco é fácil. Ao mesmo tempo, assiste-se a ensaios de novos esquemas, como o crescente papel do Conselho de Segurança e a formação de brigadas européias.

*Além disso, o cenário torna-se mais complexo ao envolver desafios de outros atores que não os Estados. As questões do terrorismo internacional e do narcotráfico deverão seguir merecendo resposta global, que deveria extravasar o mero enfoque de segurança.*

*Todas essas tendências representam forças centrífugas em relação ao movimento de globalização, e as respostas que forem dadas a elas poderão, ou pôr em xeque o tal cenário, ou confirmar a evolução para uma nova era.*

#### **b) Questões sócio-econômicas**

*Essas questões deverão ocupar espaço central e de seu equacionamento depende, em grande medida, o progresso da globalização.*

*A primeira destas questões diz respeito à necessidade de harmonização de regras para o avanço da globalização. Trata-se, basicamente, de passar à chamada integração profunda.*

A segunda refere-se às questões ambientais e ao dilema que elas colocam em termos de custo da proteção e desenvolvimento de novas formas de convivência entre crescimento/desenvolvimento e proteção ambiental. Esse tema é especialmente relevante para países que devem crescer rapidamente, como o Brasil, com certo nível de pressão sobre o meio ambiente, dados os atuais padrões tecnológicos, a estrutura de custos vigente, o aumento de consumo energético e a conseqüente elevação das emissões de carbono. A discussão do *burden-sharing* entre países, regiões, setores e empresas serão muito relevantes. Num cenário de globalização, com economias abertas, as respostas dar-se-iam pela via da cooperação internacional e da definição de padrões globais multilateralmente acordados, e não por respostas unilaterais ou por um protecionismo ecológico. O enfraquecimento político dos movimentos ecológicos em diversos países avançados poderia levar quer à perda de importância desse tema na agenda internacional, quer a uma concentração de seu tratamento pela via governamental, com ênfase em instrumentos de poder (condicionalidades, sanções, etc.).

Finalmente, as questões sociais deverão crescer em importância no cenário internacional (movimentos migratórios, AIDS, direitos dos trabalhadores). Em parte, tais matérias estão ligadas à harmonização de regras e à integração profunda. Dada, contudo, a disparidade de nível de renda entre países industrializados e em desenvolvimento, inclusive ex-socialistas, tais questões colocam a necessidade de uma modificação nas relações econômicas internacionais, no sentido de uma maior equidade<sup>(9)</sup>. Duas respostas são possíveis: o isolamento e a construção de barreiras na tentativa de preservar o status quo, ou a absorção dos países e setores atrasados na economia mundial, com repartição mais equilibrada da riqueza. O cenário da globalização favorece (e exige) esse segundo tipo de resposta. (Daí a importância de insistirmos na bandeira do *desenvolvimento sustentável*, que atenderia tanto a considerações ambientais, como sócio-econômicas.)

### c) Questões político-ideológicas

*O funcionamento de instituições democráticas e a proteção dos direitos humanos tendem a converter-se em regra geral de convivência entre Estados. As exceções somente seriam admissíveis se baseadas em ativos de poder que isentariam o país do cumprimento dessas exigências da ética humanitária (China, Arábia Saudita...). Dado que as instituições democráticas são produto de evolução histórica complexa, sua transformação em padrão internacional de conduta tem certa artificialidade e poderia converter-se em elemento de atrito. Além disso, o fortalecimento das instituições democráticas depende, também, do equacionamento de problemas econômicos e sociais. A questão dos direitos humanos tem natureza semelhante. Democracia e direitos humanos, como questões de interesse coletivo, introduzem uma dimensão ética na política internacional e favoreceriam, se abordadas corretamente, o desenvolvimento de um sistema mundial mais equitativo. A chamada intervenção humanitária seria uma das formas novas de dar resposta a situações emergenciais e exemplifica, caso não venha acompanhada de medidas mais profundas, a futilidade de esquemas que não tentem atacar as causas sociais das violações de direitos humanos.*

*A prevalência dos valores democráticos e de economia de mercado pode converter-se em motor da globalização das relações internacionais. A tentativa, contudo, de impor padrões simplificados de organização social, desconhecendo realidades subjacentes, pode transformar tais conquistas apenas numa nova ortodoxia político-econômica (medidas liberalizantes nas economias em transição, receitas liberais no bojo dos programas de estabilização). Uma ortodoxia dessa natureza conduziria ao colapso do ideário liberal e a crescentes conflitos internos e internacionais. Tampouco faria justiça à multiplicidade de formas de democracia e de economia de mercado, compatíveis com a globalização.*

*A tentativa de imposição de uma nova ortodoxia provocaria reações de outra ordem, com o surgimento de ideologias alternativas. A supremacia do econômico sobre o político e o ideológico introduz uma ótica empobrecedora, que tende a provocar dois tipos de resposta: rejeição obscurantista*

(9) "Que l'on se tourne vers l'Est ou vers le Sud, le problème est le même: permettre à des régions jusqu'ici largement exclues des réseaux d'échanges internationaux de s'y insérer peu à peu. Faute de quoi, l'horizon du prochain siècle s'annonce lourd de menaces." *Economie Mondiale 1990-2000: l'impératif de croissance* (Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, CEPII, 1992.), p. 5.

*ou reforço da crença no progresso e na razão. O Islã é uma forma de organização social alternativa que tem condições de expansão (Norte da África, repúblicas islâmicas na ex-URSS, etc.), desafiando a globalização. Algumas observações deveriam ser feitas nesse contexto: o Islã está dividido em seitas antagônicas e entre árabes e não-árabes; sua expressão sócio-política representa uma rejeição à modernidade e uma volta ao passado; o desafio parece localizado, mas com potencial de conflito. O cenário globalizante poderia, como nas questões de conteúdo Norte-Sul, comportar duas respostas às questões colocadas pelo islamismo: a rivalidade e a contenção, ou a convivência.*

#### **d) Questões sistêmicas**

*Algumas das questões globais têm uma natureza mais geral e podem representar pontos de inflexão na construção de uma nova ordem. Seu equacionamento implicará opções difíceis. Entre tais questões, estaria a de harmonização das regras do jogo econômico, já tratada, e três outras que deverão marcar o período de transição. A crise de identidade do Estado nos planos interno (questionamento de sua capacidade de dar resposta aos desafios do crescimento, modernização e globalização, as críticas crescentes às formas de representação política) e internacional (surgimento de novos atores, incapacidade de controlar fluxos e processos econômicos transnacionais) poderia evoluir para uma ordem mundial em que a autonomia do Estado-nação fosse sendo matizada. Ironicamente, essa crise convive com o nascimento de novos Estados e a ocorrência de conflitos entre nações e/ou etnias que pretendem formar ou controlar Estados.*

Ao lado dessa questão, coloca-se a da solução dos problemas globais, o que requererá o estabelecimento de coalizões e alianças de geometria variável. Daí poderiam surgir novas formas de articulação e uso do poder em nível mundial. Entre esses problemas, estaria a resolução dos conflitos e a garantia da segurança internacional. Eliminada a oposição ideológica, multiplicados os conflitos localizados e colocadas as questões de natureza global, também com grande potencial conflitivo, existe a possibilidade de desenvolver novas formas de resolução, a partir de um novo direito internacional, do qual o *devoir d'ingérence* seria um embrião. Essa possibilidade, requereria, para materializar-se, a constituição de instituições internacionais com capacidade de atuação global (novo papel do Conselho de Segurança, da AIEA, etc.). O encaminhamento dessa questão determinará a natureza mais ou menos excludente, mais ou menos legal, do novo sistema internacional.

#### **4 - Os atores principais**

*O novo ordenamento político e econômico internacional, que deverá surgir ao final do atual período de transição (seja ou não na forma de uma ordem, em sentido estrito), deverá abrir maior espaço para outros atores na cena internacional que não os Estados. Alguns falam mesmo de um novo sistema mundial e não internacional, para deixar claro que não se trata mais de relações exclusivas entre Estados-nação. Ao lado destes, ganham força as grandes corporações transnacionais com suas estratégias globais; as organizações da sociedade civil, com a consolidação de uma diplomacia pública, em particular no trato de certas questões globais (direitos humanos, meio ambiente); os organismos*

internacionais e regionais, cujas burocracias tendem a afirmar-se como instâncias de poder. Essas tendências à multiplicação de atores no palco internacional são estimuladas pela redução do peso das questões de segurança, território privilegiado dos Estados, pela importância crescente dos temas globais, requerendo a composição de coalizões complexas, e pela crise de alguns Estados resultantes de acordos de paz e do processo de colonização e posterior independência (ex-Iugoslávia, Angola, etc.). Apesar desses fatores, o Estado deverá seguir como o principal ator no plano internacional, por sua reserva de poderio militar e de regulação da atividade econômica, e continuará a ser o conduto pelo qual se realizam os grandes objetivos. Será ainda protagonista no encaminhamento das questões globais, tanto como articulador de ações quanto no papel de mediador de interesses conflitantes.

### *5 - As grandes áreas na globalização*

*Existe hoje uma equivalência de peso econômico entre as três grandes áreas que se articulam na economia mundial: a Europa Ocidental, a Bacia do Pacífico e o NAFTA; seu PIB situa-se em torno de US\$ 6 trilhões, seu comércio exterior é equivalente e seu desenvolvimento tecnológico também se assemelha (embora varie o grau de dependência em relação ao comércio, por exemplo). Há, contudo, uma profunda disparidade de poder militar, ocupando os EUA a posição incontestada de única superpotência. Não há casos recentes de um esquema dessa natureza, o qual poderia evoluir para uma reconcentração de poder nos EUA, para a maior afirmação de poder militar pela Europa e pelo Japão, com aumento das rivalidades, ou para esquemas de cooperação, sob lideranças distintas, dependendo da questão e da área de influência.*

*Os EUA, a maior economia individual do mundo e a principal potência militar, terão de enfrentar grandes desafios nos próximos anos(10). Alguns deles são compartilhados por outros países da OCDE (redimensionamento dos gastos com seguridade social, reeducação da população, controle do déficit público, endividamento) e outros são mais típicos dos EUA (reconversão da indústria bélica, mudanças étnicas e culturais na composição da população, crescimento demográfico, desigualdade social). A perda de poder relativo dos EUA e, sua maior dependência da economia mundial indicariam a necessidade de busca de soluções compartilhadas com a Europa e o Japão. Os EUA deverão passar, no plano econômico, por um período de certa retração no âmbito global, em função da necessidade de equacionar seus problemas internos. No plano político-militar, entretanto, não há perspectivas de que deixem de ser o líder natural das coalizões para enfrentar situações de conflito e problemas mais graves em termos de segurança.*

*A Europa deverá seguir enfrentando dificuldades no caminho da integração econômica e política, fruto da situação muito díspar das economias nacionais (fato que dificulta uma integração profunda), e da necessidade de lidar com os problemas em sua periferia (Leste Europeu e Mediterrâneo). A integração européia parece, no entanto, irreversível e, mesmo atravessando dificuldades, deverá permitir compor, com os países da EFTA, o maior espaço econômico do mundo. Além disso, os*

(10) Ver, a esse respeito, artigo de Rudiger Dornbusch, intitulado "The United States in the World Economy", *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 31, nº 2, Summer 1991.

progressos na integração transformaram a Europa num test case da globalização e da integração profunda. Os revezes do sistema monetário europeu mostram não somente a dificuldade em se caminhar no sentido da UEM, mas também os obstáculos à coordenação de políticas setoriais e macroeconômicas em nível global.

A Europa e os EUA deverão passar por um período de *inward looking*, tentando equacionar seus problemas internos ou de sua periferia imediata. Numa economia crescentemente interdependente e ainda mais num cenário de globalização, há claros limites à capacidade de isolar-se, pois a solução de problemas internos depende muitas vezes da cooperação de parceiros externos.

O Japão tem na dependência do mercado norte-americano e da economia mundial, além de problemas internos (crise do sistema financeiro), uma fragilidade maior do que as economias norte-americana e européia. A vitalidade da economia japonesa, contudo, está longe de esgotar-se, e os laços em construção na Bacia do Pacífico podem permitir-lhe superar eventuais dificuldades na Europa e nos EUA. Não obstante, há claras dificuldades no relacionamento do Japão com seus vizinhos, e não parece existir sustentação para um novo surto de crescimento rápido naquele país. O Japão e os países da Bacia do Pacífico, por sua dependência do comércio internacional e seu reduzido peso político militar, constituiriam a área mais *outward looking* e seriam os grandes interessados em manter aberto o comércio internacional, evitar a formação de blocos, defender o SMC e, em última instância, promover a globalização.

*O Leste Europeu deve seguir enfrentando graves dificuldades políticas (nacionalismos, conflitos étnicos, indefinição de regimes) e econômicas (transição, dificuldade de absorção pela Europa) e, na melhor das hipóteses, conseguiria algum tipo de integração no sistema internacional pela via européia.*

*A América Latina - excluindo o México, integrado ao espaço norte-americano - estaria dividida entre uma periferia do NAFTA (América Central e Caribe) e a América do Sul, onde esquemas de integração sub-regional e uma eventual integração com o Brasil e o Mercosul poderiam competir com a atração da área da América do Norte. A dependência de muitos países do mercado norte-americano, além do óbvio peso deste último, favoreceria uma visão hemisférica, com os esquemas regionais preferidos aos globais. Estando à margem das áreas dinâmicas da economia mundial e ainda dependente de exportações de matérias-primas, a região latino-americana teria de realizar grande esforço de modernização, a fim de não se excluir num esquema de globalização. Os conflitos na região teriam fundamentos sociais na desigualdade e na miséria, fatores que também fragilizam seus regimes democráticos. Mas a América Latina possui alguns ativos importantes, tanto positivos (recursos naturais, biodiversidade, recursos hídricos, cultura ocidental, baixo nível de conflito, tradição de solução pacífica de controvérsias internacionais), quanto negativos (migrações, destruição ambiental, narcotráfico) para evitar sua marginalização.*

*Os países continentais (Rússia, China, Índia e Brasil), que não estão integrados estruturalmente em áreas mais amplas (Canadá) e que tampouco ocupam um dos pólos centrais (EUA),*

*vêm na globalização a possibilidade de realizar sua condição de potência e de não serem levados a optar por um esquema de associação periférica a uma das três grandes áreas. Tais países combinam a condição presente ou potencial de peso político (território, população, PIB), relações econômicas globais (comércio diversificado, IDE de várias origens, fontes de tecnologia diversas) e não-contigüidade com os pólos. A globalização é especialmente desafiante para eles, pois são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial. Dados a dimensão das respectivas economias e o estágio de industrialização que alcançaram, sua integração numa economia globalizada os levará a construírem um setor moderno integrado que, em alguns segmentos, deverá ser objeto de proteção transitória, ao lado de um setor tradicional. No plano político, tais países são parceiros naturais ou potenciais no desenho de um novo ordenamento, pois têm condições de participar de múltiplas coalizões com esse propósito.*

*O Brasil, décima economia do mundo e país com grandes vantagens naturais (território, população, recursos naturais, homogeneidade cultural e étnica) ou adquiridas (instituições democráticas, economia de mercado, relações econômicas diversificadas, fronteiras pacificadas), detém condições para, ao superar seus problemas internos (estabilização, baixo crescimento e desigualdade social), tornar-se uma potência com interesses diversificados(11). Os exemplos da China e da Coreia indicam como é possível, em curto período de tempo, transformar uma economia e integrar-se dinamicamente à economia internacional. Com a redução do peso do poder militar, o país que não invista maciçamente em armamentos, à diferença, por exemplo, da Índia, e que não enfrente desafios em sua vizinhança, pode tornar-se uma potência econômica(12). Nesse caminho, é necessário entender que, à luz dos desenvolvimentos em nível mundial e num cenário de globalização, o isolamento e a autarquia conduzem à marginalização. O país terá, pois, de prosseguir em seu processo de abertura e integração no cenário internacional, particularmente em seus setores modernos e dinâmicos. Como se disse anteriormente, dadas as desigualdades existentes no Brasil (espaciais, setoriais, sociais), seria talvez necessário combinar uma estratégia de integração seletiva, com certo grau de proteção transitória para o desenvolvimento de setores tradicionais. Nos primeiros, a globalização levará à integração profunda, com harmonização de políticas, além da abertura comercial. Nos segundos, far-se-ia um esforço gradual de modernização.*

**(11) A respeito das potencialidades do Brasil, em sua intervenção no Seminário de São Paulo, o Embaixador Paulo Nogueira Batista afirma: “Começaria com algo que me parece muito básico: o que queremos para o Brasil? Neste encontro foi dito, sem contestação até agora, que o Brasil deve-se conformar em ser uma potência média. Na verdade, entendo que podemos ser muito mais. Que temos todas as condições para nos transformarmos numa grande potência, não no sentido tradicional de poder militar mas sim em termos econômicos.**

Apesar da crise, continuamos a ser, em números absolutos, a nona ou a décima economia mundial. Se não tivéssemos parado de crescer na década de 1980, se tivéssemos sustentado a taxa de crescimento da década de 1970, teríamos dobrado o nosso PIB em 7 anos e o quadruplicaríamos em 14. Já estaríamos hoje com um PIB superior ao da maioria dos integrantes do Grupo dos 7, disputando o terceiro ou o quarto lugar no mundo.

**Esse pequeno exercício aritmético nos mostra que não podemos pensar pequeno. Que temos que pensar grande sobre o Brasil.**

Uma segunda observação diz respeito ao mundo em que vivemos. Pode parecer, pelo que ouvimos hoje, que o mundo está em ordem e que caminha para mais ordem. Não me parece que seja assim: o mundo já estava em desordem e caminha agora, com o final da guerra fria, para mais desordem. E isso não é necessariamente ruim para o Brasil, podendo nos oferecer espaço para atuação se tivermos objetivos bem definidos e determinação de perseguí-los.

Um terceiro ponto. O Brasil está, e sempre esteve, inserido na economia mundial. Antes, quando exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas, éramos muito dependentes. Mais tarde superamos isso, com a diversificação da economia e da pauta exportadora. Só que baseamos nosso desenvolvimento na premissa de um mundo organizado do qual poderíamos, com tranqüilidade, voltar a depender em escala substancial. Apostamos na existência da ordem e fomos penalizados pela desordem. Tivemos que importar energia a um preço inimaginável; explodiram as taxas internacionais de juros, multiplicou-se o serviço de nossa dívida externa e tivemos barrado o nosso acesso ao mercado internacional de capitais”.

(12) Nessa direção parece estar a tese defendida pelo ex-Ministro Olavo Setúbal, que se exprime na máxima de que “PIB é Poder”. Ver a esse respeito, sua intervenção no Seminário do Clube das Nações.

Essa forma de resposta ao cenário da globalização requer uma diplomacia criativa e flexível, que combine uma estratégia de adaptação às regras do jogo com uma perspectiva reformista. Pela adaptação, buscará ajustar o país às tendências da economia globalizada e aos ditames do novo ordenamento internacional; em paralelo, deve-se redefinir, basicamente pela via multilateral, as regras do jogo, num duplo sentido: rever os princípios do *status quo* com objetivo democratizante, e buscar equacionar os problemas dos setores atrasados, onde se podem construir coalizões de sentido Norte-Sul.

### *6 - Os limites à globalização*

*A globalização enfrenta sérias resistências para afirmar-se como tendência dominante, tanto no plano político como no econômico. Ao premiar a modernização e a eficiência, contém elementos de excelência em relação a países e setores. Sua própria lógica interna gera, portanto, resistências. Além disso, estão presentes na atual conjuntura forças centrífugas que trabalham contra o globalismo.*

*Antes de examinar as variantes da globalização - a regionalização e a fragmentação -, convém apontar alguns limites à globalização:*

- 1)** numa economia global, existem países que permanecerão marginalizados, como é o caso dos produtores de matérias-primas, sem condições de integrar-se aos segmentos dinâmicos da economia mundial;
- 2)** a globalização é seletiva, integrando à escala mundial os segmentos modernos das economias e sociedades e marginalizando setores importantes das populações e da atividade econômica;
- 3)** a globalização funciona em torno de um núcleo de setores globalizados, mas enfrenta a resistência das áreas atrasadas (agricultura, setores não-competitivos, indústrias voltadas para o mercado interno);
- 4)** o processo de ajuste estrutural necessário para permitir o avanço da globalização desloca indústrias e trabalhadores e os resultados tendem a surgir somente no longo prazo;
- 5)** a proteção garante a sobrevivência de setores não competitivos, transfere os custos do ajuste e tem seus ônus diluídos na massa de consumidores;
- 6)** o caminho da integração de políticas setoriais é extremamente complexo, como o revela a experiência européia;
- 7)** a coordenação macroeconômica esbarra na disparidade entre os países, em objetivos



*nacionais conflitantes, em graves desequilíbrios internos e externos, e na ausência de um mecanismo eficaz para realizá-la;*

**8)** o relativo declínio econômico dos EUA, combinado com sua supremacia militar, alimenta a busca de uma hegemonia econômica e dificulta a repartição do poder;

**9)** um período de baixo crescimento da economia mundial pode alimentar as forças centrífugas e impedir a absorção das economias que se preparam para integrar-se (ex-socialistas, países em desenvolvimento);

**10)** a tendência à regionalização pode alimentar a formação de blocos que, numa economia mundial em recessão, talvez evoluíssem para um progressivo fechamento;

**11)** o ressurgimento do nacionalismo político, econômico e cultural pode levar à rejeição da globalização; e

**12)** os conflitos localizados e as questões globais podem determinar novas formas de intervenção que levariam, não a um novo ordenamento mundial, mas a uma anarquia crescente.

*Ao invés de caminharmos para um mundo integrado, os limites à globalização e certas forças presentes no cenário internacional pós-guerra fria poderiam levar a um mundo dividido em vários mundos.*

#### 4.4 - Primeira variante: o cenário da regionalização

*Traços principais* - O mundo do pós-guerra assistiu a uma forte tendência à regionalização, que, iniciada na Europa, por razões essencialmente políticas, estendeu-se a outras áreas que vêem no sucesso econômico do Tratado de Roma um estímulo a esquemas semelhantes de integração, baseada na liberalização de barreiras ao comércio. O movimento ganha força quando os EUA, grandes defensores do multilateralismo, vão perdendo sua condição de potência hegemônica e passam a também contemplar esquemas regionais<sup>(13)</sup>, primeiro com o Canadá e agora com o NAFTA. Na América Latina, pioneira em esforços de integração regional, como a ALALC, os programas de industrialização pela substituição de importações, as freqüentes crises de balanço de pagamentos e o rápido crescimento da economia brasileira, distanciando-a dos demais, levaram a que tais esforços não frutificassem. Em período mais recente, abandona-se a visão integracionista geral em favor de esquemas sub-regionais. Na Bacia do Pacífico, a regionalização processa-se mais pelo dinamismo das economias e pela modificação da estrutura produtiva, sob a liderança do Japão, do que por arranjos formais.

(13) A respeito do tema da reação da economia norte-americana ante a percepção de um mundo que se vai organizando em blocos vale a referência a Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. (New York: William Morrow and Company, Inc., 1992).

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Dessa evolução surgem três modelos básicos de integração:*

- 1) o europeu, onde a experiência dos antagonismos políticos e econômicos alimenta uma determinação integracionista, que evolui da formação de um mercado comum para a união econômica e política;
- 2) o NAFTA, que combina elementos de liberalização comercial com comércio administrado e a homogeneização de regras necessárias à expansão do IDE; e
- 3) a Bacia do Pacífico, menos formal, alicerçado no dinamismo econômico da região.

*A integração regional é movida tanto por problemas gerados pela contigüidade e como resposta a rivalidades históricas (indústrias fronteiriças na América do Norte, migrações mexicanas, rivalidade argentino-brasileira, posição do Japão na Ásia, rivalidade franco-alemã) como por razões econômicas (criação e desvio de comércio, ampliação do espaço econômico). Nesse sentido, o regionalismo é uma tendência que deve permanecer e que não é necessariamente conflitante com a globalização, mas pode sim ser complementar a ela.*

*Cenário - A regionalização é um cenário alternativo à globalização, na medida em que supõe a formação de blocos fechados e excludentes, onde as relações políticas e econômicas intrablocos têm predominância sobre as relações interblocos. Nesse cenário, trabalhar-se-ia com a formação de três grandes espaços:*

- 1) o europeu, com seus círculos concêntricos abarcando o Leste da Europa e o Mediterrâneo e podendo estender-se a áreas da ex-URSS;
- 2) o norte-americano, que poderia alcançar, além do NAFTA, toda a América Latina e alguns países com relações privilegiadas com os EUA, de fora da região; e
- 3) o da Bacia do Pacífico, em torno do Japão e incorporando a costa meridional da China.

*Um mundo de blocos teria como forma privilegiada de articulação política os esquemas de balança de poder e de alianças, em torno das três potências líderes: EUA, Alemanha e Japão. As rivalidades entre os blocos e dentro dos mesmos provavelmente tenderiam a crescer conjuntamente com tendências nacionalistas. Na medida em que crescessem as rivalidades entre os blocos, na busca da supremacia econômica e da definição das regras do novo ordenamento internacional, a instabilidade tenderia a aumentar com redução das ligações entre eles. Em última instância, o cenário da regionalização não seria estável e desencadearia uma disputa pela hegemonia econômica.*

*O Brasil, por sua situação de país que não tem vinculação prioritária com nenhuma das três grandes áreas, teria seus horizontes políticos e econômicos diminuídos num mundo de blocos.*

Nesse cenário, o país seria provavelmente levado a abandonar sua postura universalista em favor da associação periférica com um dos blocos, mais provavelmente com o da América do Norte. Uma opção criativa para o Brasil, nesse cenário, compatível com uma recuperação do ritmo de crescimento da economia brasileira, seria construir, a partir do Mercosul, uma base regional mais sólida, envolvendo outros países da América do Sul, tanto como bloco regional independente, como na busca de associação, em melhores termos, com um dos outros blocos (provavelmente o NAFTA)(14).

### 4.5 - Segunda variante: o cenário da fragmentação

*O cenário da fragmentação é aquele no qual as forças centrífugas assumem posição dominante, nos planos político e econômico(15). Ainda menos que a regionalização, não se trata de um cenário estável, mas sim de um prolongamento do período de transição, em que não se estaria caminhando para uma nova ordem, mas sim convivendo com uma desordem crescente.*

*Traços principais* - O final da guerra fria revelou o artificialismo e a fragilidade de certas construções estatais, a começar pela URSS. Vieram à tona elementos mais profundos, produto da evolução histórica, e que estavam submersos pela rivalidade ideológica. Nesse sentido, o término do conflito Leste-Oeste teria marcado o final de um período que, na realidade, começa em 1914, com a I Guerra Mundial. Como outros espaços nacionais são igualmente instáveis (China, com suas múltiplas nacionalidades e com um desenvolvimento dual, os países que surgiram com o fim do colonialismo na segunda metade deste século), é possível que a fragmentação não se limite ao espaço europeu. Haveria, assim, uma multiplicação de conflitos étnicos, culturais e locais que não seriam controláveis.

*Ao lado dessas tendências centrífugas, existiriam outras que poderiam alimentar a fragmentação:*

(14) Vale ter em mente, de qualquer forma, a observação da professora Maria Regina Soares de Lima, segundo a qual: "Muito resumidamente, eu diria que o padrão diversificado, não especializado das relações internacionais do país em termos de áreas geográficas, que foi um ativo diplomático nas duas últimas décadas, tende a deixar de sê-lo em um cenário internacional de empobrecimento do Sul, de importância da proximidade regional e da equivalência de dinamismo econômico na cooperação entre países, por um lado, e em um cenário doméstico de limitação drástica dos instrumentos de política externa em função da crise do Estado brasileiro, por outro. Contudo, tanto quanto possível, este ativo deveria ser preservado. Diferentemente do México, por exemplo, as características estruturais da inserção internacional do Brasil não sugerem de forma inequívoca uma opção preferencial de relacionamento externo. A escolha de eventuais prioridades deverá ser feita, se o for, num quadro de grande incerteza com relação à viabilidade e resultados positivos para o país. Neste sentido, a via da regionalização da política econômica externa não pode ser exclusiva, mas deve ser combinada com a presença ativa nas organizações econômicas multilaterais e a preservação do perfil mais diferenciado das relações internacionais do país (Seminário do Rio)".

(15) Sobre o tema da fragmentação é interessante, mais uma vez, a argumentação da professora Maria Regina Soares de Lima, segundo a qual esse fenômeno decorre de uma mesma matriz onde se encontra a erosão da soberania operacional do Estado. A esse respeito, ela afirma: "Se a globalização e fragmentação apontam para a erosão da soberania operacional do Estado, a compatibilidade entre as dimensões local/subnacional e global não somente deverá ser operada pelo governo nacional, como é absolutamente necessária para a permanência de Estados democráticos no sistema internacional contemporâneo. Neste sentido, o grande desafio para os Estados democráticos contemporâneos reside em como "conciliar aspirações locais com limitações globais". Assim, em vez de tomar as dicotomias globalização/regionalização; liberalização/protecionismo, ou nacionalismo/internacionalismo, prefiro considerar os desafios para a política externa brasileira com base na hipótese da relevância na política internacional contemporânea da globalização do espaço mundial, por um lado, e da fragmentação do espaço nacional, por outro." (Ibid.)

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

1) a busca de hegemonia econômica pelos EUA poderia dar origem a tendências isolacionistas norte-americanas, sobretudo ante uma deterioração do quadro europeu, que voltasse a colocar na ordem do dia as questões da segurança daquele continente, num quadro de ausência de conflito ideológico e de oposição entre superpotências;

2) a situação nos Balcãs e na ex-URSS poderia seguir deteriorando-se a ponto de afetar a segurança política e econômica da Europa Ocidental;

3) poderia haver um ressurgimento do nacionalismo japonês e a tentativa de construir esquemas hegemônicos na Ásia, com reações previsíveis da China e de outros atores regionais importantes;

4) a ascensão do nacionalismo econômico daria lugar a um recrudescimento do protecionismo, que poderia voltar-se inicialmente contra o Japão e a China (grandes exportadores) e a um período de baixo crescimento da economia mundial.

*Cenário* - O cenário da fragmentação representaria, em certa medida, uma volta ao mundo de rivalidades que levaram à I Guerra Mundial. Do ponto de vista político, assistir-se-ia a um ressurgimento de lideranças nacionalistas, em especial na Europa, fundado na insegurança gerada pela situação do Leste Europeu e da ex-URSS e no temor de movimentos migratórios a partir dessas regiões e do norte da África. Essa tensão traria uma resposta militar em termos de fechamento e contenção, verificada a impossibilidade de respostas econômicas satisfatórias. Na Rússia, a crescente desordem em sua periferia, e até mesmo em sua política interna, alimentaria o ressurgimento de um nacionalismo autoritário. Esse desenvolvimento na Europa fomentaria o isolacionismo norte-americano e o nacionalismo japonês. O mundo ingressaria num período de crise política e econômica que retardaria a saída de etapa de transição.

*O Brasil, embora provavelmente afastado das áreas de maior turbulência e livre de problemas significativos de separatismo, sofreria os prejuízos da fragmentação, sobretudo pela redução do crescimento na economia mundial. Dados o grau ainda reduzido de abertura da economia brasileira e a dimensão de sua base industrial, talvez sofresse menos danos do que nações mais dependentes do intercâmbio com o resto do mundo.*

### 4.6 - Cenários: conclusões

*Os cenários apenas esboçados, em grandes linhas e com enormes simplificações, no presente trabalho, deveriam ser objeto de um duplo esforço de avaliação e atualização permanentes, e de complementação por meio de estudos específicos, por temas, países ou regiões. Esse esforço constante daria maior riqueza aos cenários internacionais, tornando-os mais úteis à formulação da*

política externa brasileira.

*Parte-se da premissa de que vivemos um período de transição. Essa idéia é útil por duas razões básicas: em primeiro lugar, acentua a percepção de que a característica do momento é a mudança e cobra atenção a esse fato; em segundo lugar, ao definir transição como fase em que coexistem elementos da velha ordem com os que poderiam definir a nova ordem, evita o risco de perder-se a perspectiva histórica. Afinal - e deve-se ter isto sempre presente - nem tudo que está aí é novidade, nem tudo vai mudar. Ao contrário, do ponto de vista de um país como o Brasil, infelizmente, muitas das principais dificuldades geradas pela natureza do sistema internacional irão permanecer (algumas podem mesmo agravar-se).*

*Os fatores de continuidade e mudança enumerados acima correspondem, em sua grande maioria, a tendências verificadas na observação da história recente das relações internacionais. Algumas são tendências fortes (globalização/regionalização econômicas, aumento do peso da CE e do Japão, marginalização dos países em desenvolvimento, etc.), com alta probabilidade de permanência e de virem a definir a nova ordem; outras são tendências fracas (possibilidade de degeneração radical da situação na Rússia, crescimento econômico da China, etc.), mais sujeitas à evolução dos acontecimentos.*

*O cenário básico, entre os desenvolvidos acima, é o da globalização. A longo prazo, este parece ser o único cenário possível, pois reflete forças econômicas objetivas que vêm moldando, há algum tempo, o sistema internacional.*

*Durante a atual conjuntura, talvez se assista a uma combinação de fatores indicados nos três cenários desenvolvidos. O exercício, aliás, como se disse no início, não tem por objetivo realizar um esforço de previsão ou tentar apreender a realidade, mas sim indicar possíveis caminhos nos quais se poderá desenhar uma nova inserção internacional do Brasil e uma política externa correspondente.*

Grande parte, ou quase todas as tendências indicadas irão certamente permanecer com peso maior ou menor. Assim, por exemplo, quando se fala em cenários de cooperação ou confrontação EUA-CE-Japão, trata-se, sobretudo, de uma questão de grau, pois alguma dose de rivalidade entre os três pólos é inevitável. Da mesma forma, não chega a ser provável a ausência absoluta de cooperação, dada a profundidade da interdependência que os une. Como afirma o Embaixador Rubens Ricupero ("A Rodada Uruguai e o Futuro do Sistema Multilateral de Comércio", trabalho apresentado no *workshop* do Fórum Nacional), a propósito de outros cenários supostamente alternativos (GATT atual, blocos regionais, *managed trade*(16) e super GATT): "longe de serem modelos com vocação para organizar com exclusividade o sistema comercial do futuro pela eliminação de todos os demais, constituem eles na verdade elementos integrantes do sistema atual. Este nada tem do caráter de modelo puro mas é, ao contrário, o somatório ou justaposição, em dosagens diferentes, dos quatro cenários...".

(16) Sobre o tema do *managed trade*, ver Laura Tyson, *Who's Bashing Whom, Trade Conflict in High-Technology Industries* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1992).

*A realidade internacional dos próximos anos não deverá ser muito favorável ao Brasil. Assim, as respostas aos nossos problemas fundamentais de estabilização, retomada do crescimento, modernização, fortalecimento da democracia e justiça social, deverão ser fruto, primordialmente, de um esforço interno. Na medida em que o Brasil equacione seus problemas, estará em melhores condições para desenvolver uma diplomacia mais ativa(17). O mundo, entretanto, está passando por profundas mutações. Nessa circunstância, ficar parado é marginalizar-se.*

*Se há uma lição que pode ser tirada dos cenários aqui desenhados é a de que pairam hoje grandes incertezas sobre o sistema internacional e sobre a posição relativa que nele ocuparão os principais países do mundo a médio prazo. Nessas condições, uma nação como o Brasil deveria manter abertas suas opções, evitando escolhas excludentes que possam revelar-se equivocadas. Apesar das dificuldades, a diplomacia brasileira deveria preservar suas características universalistas, jogando em todos os 'tabuleiros' passíveis de nos render dividendos.*

*Para o Brasil, há um dado essencial a considerar: nossa capacidade de influir na combinação dessas tendências (e, portanto, na configuração do ambiente em que teremos de operar) será reduzida. Embora sem abrir mão de procurar ampliar nossa influência, temos de estar preparados para o que virá.*

*Tal preparação supõe, além do acompanhamento atento das tendências e realidades mundiais, a definição do que o Brasil aspira a ser e alcançar. Se existe consenso filosófico quanto aos anseios fundamentais - liberdade política e econômica, progresso, bem-estar, justiça social - não parecemos ainda próximos de um consenso operacional sobre os meios necessários e os rumos a adotar. Isto é essencial para que sejamos capazes de definir um plano de atuação e inserção no meio internacional.*

*Teríamos de evitar duas atitudes extremadas e igualmente irrealistas: primeiro, considerar que as tendências internacionais nos indicariam o caminho, que seríamos premiados simplesmente por segui-lo; segundo, julgar que existem opções que desconsideram a realidade externa, e que poderíamos implementá-las apesar dessa realidade. Não podemos trabalhar nem a favor, nem contra o internacional: temos, sim, de operar com o internacional. Algumas escolhas terão de ser feitas, prioridades deverão ser estabelecidas, a fim de maximizar o uso dos escassos recursos à disposição da diplomacia brasileira. Parafraseando Roberto Da Matta, não podemos ser o país que escolhe não escolher. Ao mesmo tempo, deveríamos evitar opções que reduzissem o espaço do país na cena internacional.*

(17) A nova inserção do Brasil no novo cenário internacional estaria diretamente vinculada, segundo Winston Fritsch, à nossa capacidade de equacionar o atual desequilíbrio macroeconômico. Na área comercial, o Brasil já poderia ser considerado um big player, o que obrigará a que enfrentemos naturais problemas de acesso a mercados. Ainda nesse campo, acredita Winston Fritsch que, apesar de fazer parte do grupo de países qualificados como os 'órfãos do sistema', como a Índia, que não estão ligados a nenhuma grande zona de comércio nem têm condições de definir as regras do sistema multilateral de comércio, o multilateralismo segue sendo a melhor opção para o Brasil, pela estrutura diversificada de seu comércio exterior e pela natureza global de seus interesses. Nesse contexto, sua percepção é de que, dentro de um cenário de crescimento razoável dos países industrializados - como o que prevê para o médio prazo - nada justificava antever a instalação de síndrome protecionista que comprometesse o multilateralismo. Em seu entender, o Brasil enfrentará, sim, "chateações aqui e acolá", que devem ser tratadas topicamente no mais das vezes. (Seminário do Rio)

A globalização terá um custo elevado para o país, que deverá combinar um esforço de modernização e integração na economia mundial com o resgate de dívidas sócio-econômicas do passado. A diplomacia brasileira deveria refletir essa nossa heterogeneidade. Uma diplomacia de dois mundos, do primeiro e do terceiro. Adaptativa, buscando extrair o melhor do *status quo*; criativa e crítica, reconhecendo que a ordem não nos é a mais favorável.

*O exercício de elaboração de cenários internacionais, ao iluminar certos aspectos da realidade, pode ser útil para criar balizamentos para a política externa brasileira e permitir a construção de estratégias alternativas. Vale insistir: tentar atuar sem planejamento e sem uma visão de futuro num mundo tão complexo seria desastroso.*

*Nesse contexto, o objetivo dessa seção será justamente o de buscar definir, de forma mais concreta e partindo do esforço conceitual desenvolvido ao longo das seções 1 a 4, algumas linhas de ação que devem balizar uma política externa brasileira para a década de 1990.*

*Com esse objetivo, pareceu apropriado desdobrar a análise em três momentos. O primeiro momento, de caráter mais preparatório, trata de recuperar os três cenários previamente estudados. Nesse âmbito, entretanto, o foco analítico será menos descritivo e mais valorativo, ou seja, buscar-se-á não apenas indicar que cenários são mais prováveis, mas também qual deles melhor nos serve. Na determinação desse juízo valorativo, pareceu indispensável recorrer a um breve retrospecto histórico como forma de traçar a gênese de algumas das forças em atuação no cenário internacional.*

*Realizada essa revisão de possíveis evoluções do cenário internacional, o segundo momento consiste em analisar o Brasil em sua especificidade. Com efeito, na última década o próprio país vem sofrendo profundo processo de transformação estrutural, que decorre, por exemplo, da necessidade de redefinir um novo padrão de desenvolvimento.*

*Diante disso, essa segunda seção tratará de buscar definir algumas linhas-mestras que parecem emergir desse processo de transformação ainda em curso. Outro ponto a ser abordado diz respeito à necessidade de formulação de um projeto claro de política externa, que como tal possa ser identificado pela sociedade.*

*A partir disso, pode-se, então, avançar para o momento final da análise, quando se discutem dez pontos que devem constituir prioridades claras para o Itamaraty nos próximos anos.*

### *1 - Cenários Internacionais: uma revisão crítica*

*Ao longo da seção 4 do texto, a evolução do cenário internacional foi descrita a partir de três cenários básicos: globalização, regionalização excludente e fragmentação.*

Nessa altura, em que se trata de avaliar quais as probabilidades associadas a cada um desses

cenários. a questão chave a ser previamente debatida é de ordem conceitual e consiste em identificar em que medida é possível dissociar a esfera político-estratégica da esfera econômica na construção de um novo arranjo estrutural estável para a sociedade internacional.

Adotando-se uma perspectiva histórica, a lição a ser aprendida é que as épocas em que essas duas dimensões da legitimação e do exercício do poder estiveram dissociadas foram épocas de grande instabilidade mundial. Assim, por exemplo, só foi possível manter a *Pax Britannica* enquanto era indiscutível a predominância da economia inglesa, que, em 1830, era responsável por dois terços do crescimento do produto industrial europeu. O sistema de balanço de poder - o Concerto Europeu - que mantinha a estabilidade na Europa continental, e que dura aproximadamente de 1815 a 1885 - do Congresso de Viena à Conferência de Berlim -, dificilmente seria viável sem essa clara hegemonia britânica. Na verdade, serão justamente o declínio dessa hegemonia e a disputa por crescente influência política e econômica duas das razões principais que acabarão levando à I Guerra Mundial e a um período de entre-guerras marcado por forte instabilidade, a qual só terminará com as conferências políticas e econômicas do fim da II Guerra, quando já era indiscutível a hegemonia norte-americana.

É sob o signo dessa hegemonia indiscutível que se iniciam, ainda em 1941, as conversações diplomáticas entre os Estados Unidos, a Inglaterra e a União Soviética destinadas a reorganizar o mundo do pós-guerra.

Essas conversações estruturam-se em torno de duas vertentes. A primeira, de alcance político-estratégico, visava a redesenhar as fronteiras e as áreas de influência do mundo geopolítico segundo as preocupações de segurança de cada um dos parceiros. Ao longo das conferências de Teerã (dezembro de 1943), Yalta (janeiro-fevereiro de 1945) e Potsdam (julho-agosto de 1945), definem-se essas áreas e, com a vitória da diplomacia de Stalin - neutralizar as fronteiras do Leste Europeu e demarcar a região como zona de influência soviética -, praticamente desenha-se o mapa que perdurará até 1991 com a dissolução da URSS.

*A segunda vertente, de natureza econômica, dizia respeito à ordem econômica internacional que se desejava ver prevalecer no pós-guerra.*

*Nesse contexto, a iniciativa era claramente norte-americana, embora aos britânicos fosse reservado um papel de interlocutores privilegiados que lhes permitia maior influência do que aquela que se poderia esperar a partir de uma análise objetiva de sua base de poder.*

A orientação básica dessa iniciativa encontra-se na atitude adotada pelo governo norte-americano desde 1934 quando, com a vitória de Sumner Welles sobre os defensores do bilateralismo, a política econômica externa dos EUA passa a ser de defesa do multilateralismo.

Essa defesa do multilateralismo é claramente reforçada no momento de rediscutir as novas



regras da economia internacional. Nesse sentido, a administração Franklin D. Roosevelt, tendo Cordell Hull à frente do Departamento de Estado, entendia que o isolacionismo adotado pelos EUA após a I Guerra fora um grave erro de política externa, uma política que havia não somente colaborado para prolongar os efeitos da crise de 1929, mas também estimulado o surgimento dos regimes nacionalistas-autoritários dos anos de 1930, com suas restrições ao comércio multilateral e aos fluxos internacionais de capitais privados.

*Diante disso, a proposta dos EUA para uma nova ordem econômica mundial, que naturalmente encontrava suporte entre os setores internacionalizados da economia norte-americana, visava a eliminar a possibilidade de um ressurgimento dos regimes nacional-capitalistas no pós-guerra, através da eliminação das barreiras ao livre fluxo de bens e serviços, da multilateralização do comércio por meio da livre convertibilidade entre as moedas dos principais países e da criação de organismos internacionais encarregados de estabelecer as normas, os códigos de conduta e as sanções cabíveis sobre os países. Serão justamente essas as teses que se concretizarão nos acordos do chamado Sistema de Bretton Woods, ganhando vida a partir de foros como o GATT, o FMI e o Banco Mundial. Muito mais interessada na vertente político-estratégica, a União Soviética acompanhou apenas discretamente essas negociações sobre as regras que se aplicariam apenas às economias capitalistas.*

*Quando, em discurso pronunciado em março de 1947, Truman anuncia oficialmente a bipolarização do mundo "entre dois sistemas incompatíveis", a ordem internacional contava com o arcabouço resultante dessas duas vertentes para garantir sua estabilidade.*

*O ponto central dessa estabilidade parece estar em que, em suas áreas de influência, tanto a URSS, como os EUA tinham indiscutível hegemonia econômica e político-estratégica. Será precisamente o lento processo de erosão dessa hegemonia que nos trará à situação presente das relações internacionais, quando, mais uma vez, se impõe o desafio de discutir a distribuição do poder mundial.*

*Do ponto de vista da União Soviética, a crise de legitimidade decorrente do fracasso no Afeganistão coloca em xeque sua capacidade de continuar a exercer uma liderança militar incontestada. Além disso, as dificuldades de promover a transição de uma economia que havia obtido altos índices de crescimento nas fases iniciais de sua industrialização para etapas mais avançadas revelam-se insuperáveis, e acabam por levar a desestruturação da economia soviética. Assim, no que havia sido o bloco soviético, o processo de erosão da hegemonia é mais claramente identificável e resulta de uma dupla falência, ou seja, falência político-estratégica e falência econômica.*

*No que concerne à hegemonia norte-americana, esse processo é bastante mais complexo, sobretudo quando se tem em mente que ele não decorre de uma falência mas, ainda que sob forma de aparente paradoxo, do próprio êxito do sistema.*

Analisando, em primeiro lugar, as variáveis financeiras, tem-se que, em 1959, no âmbito

do sistema de Bretton Woods, todas as moedas européias voltam a ter convertibilidade plena, permitindo, assim, a retomada dos fluxos internacionais de capitais privados que, virtualmente ausentes desde 1929, assumirão papel de crescente importância na economia mundial.

*Esse movimento, entretanto, acaba por colocar o dólar numa posição de fragilidade potencial. A razão para tanto é clara: sua manutenção no papel de moeda internacional de reserva de um sistema de fluxos financeiros em expansão exige uma posição sistematicamente deficitária do balanço de pagamentos norte-americano, o que, a longo termo, acaba por minar a própria confiança no dólar (18). Exatamente esse é o processo que, em 1971, leva o governo Nixon a suspender, diante de uma corrida contra a moeda norte-americana, a sua convertibilidade em ouro. A partir dessa data, o sistema financeiro internacional passa a ser um sistema de paridades cambiais flutuantes.*

*Desde então, a história do sistema financeiro internacional passa a ser a história das tentativas dos governos nacionais, poucas vezes bem-sucedidas, de encontrar alguma forma de coordenação que impeça alterações bruscas nas taxas de câmbio.*

No início dos anos 1980, após o fracasso dos Acordos do Smithsonian e de um longo período de desvalorização do dólar, o governo Reagan altera a política monetária norte-americana e introduz importantes transformações na economia internacional. Assim, no âmbito do que se convencionou chamar 'Diplomacia do Dólar Forte', cujo principal formulador foi o então presidente do Federal Reserve, Paul Volcker, os EUA implementam uma política monetária extremamente restritiva acompanhada de uma política fiscal frouxa, o que se traduz em uma elevação sem precedentes das taxas de juros, bem como em uma sensível valorização do dólar (19).

*Como resultado, os EUA passam a ser os principais tomadores líquidos de capital do resto do mundo, tendo aí sua origem os déficits fiscal e comercial dos EUA. Ao mesmo tempo, o fluxo internacional de capitais, especulativos ou não, reforça sua tendência a descolar-se da evolução da economia real, introduzindo uma nova fonte de instabilidade na economia internacional (20).*

*Nesse contexto, a evolução do sistema financeiro internacional ao longo da década de 1980 consagra as tendências de globalização, desregulamentação e liberalização. A política*

(18) O que é conhecido na literatura como Paradoxo de Triffin.

(19) Em livro recentemente publicado, no qual analisa a evolução do sistema financeiro internacional do ponto de vista privilegiado de sua longa experiência na área, Paul Volcker afirma: "Certainly the administration generally supported our efforts to restrain money growth in 1981, even at the expense of ferociously high interest rates. I recall particularly the delight with which Secretary Regan received the news that we were about to raise the discount rate in May to help deal with a bulge in the money supply even though, as it had turned out, that was very close to the peak of business activity. The fact is from my own and admittedly partial and prejudiced perspective, there was substantial support in the country for a tough stand against inflation, for all the real pain and personal dislocation that seemed to imply. I don't mean that we would have won any popularity contest, but there was a deep-seated sense that something was wrong and we were trying to do something about it. [...] In the end, there is only one excuse for pursuing such strongly restrictive monetary policies. That is the simple conviction that over time the economy will work better, more efficiently, and more fairly, with better prospects and more saving, in an environment of reasonable price, stability." Paul Volcker e Toyoo Gyohten, *Changing Fortunes. The World's Money and the Threat to American Leadership*. (New York: Times Books, 1992), p. 176.

(20) Para uma análise mais técnica do tema, ver Morris Goldstein et alii, "Policy Issues in the Evolving International Monetary System", Occasional Paper p. 96 (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992), e, ainda, Rudiger Dornbusch e Leslie Helmers (eds.), *The Open Economy: tools for policymakers in developing countries* (Washington D.C.: World Bank/Oxford University Press, 1988.).

econômica nas principais economias desenvolvidas envolveu um grau importante de liberalização e desregulamentação de seus mercados financeiros. As tentativas dos governos nacionais em preservar e atrair a atividade financeira levou a desregulamentações competitivas e a reduções da taxa do setor financeiro, o que aumentou substancialmente a mobilidade de fundos.

Essa desregulamentação envolveu, ainda, o leque de atividades em que as instituições financeiras passaram a poder operar. Com isso, reduziu-se consideravelmente o grau de segmentação dos mercados e ampliou-se o potencial para que os fundos se movam entre instituições, entre mercados e entre fronteiras. Portadores de fundos líquidos passaram a considerar instrumentos financeiros em diversas moedas como substitutos próximos na medida em que os mercados de moeda se tornaram cada vez mais integrados. Outro aspecto a ser ressaltado é a crescente integração entre os mercados de bônus e os mercados de ações, o que permite aos operadores de *portfolio* explorar técnicas de diversificação de investimentos em escala global.

*Analisando, agora, as variáveis reais da economia, a evolução do pós-guerra possui duas características centrais: a redução gradual das disparidades entre as economias mais desenvolvidas e um acentuado reforço da interdependência, revelado pelo crescimento sistematicamente superior dos índices de comércio internacional em relação à produção mundial.*

*Assim, uma indicação possível da perda de poder relativo da economia norte-americana seria dada, por exemplo, pelos seus índices de produtividade: entre 1900 e 1970 a relação produto/trabalhador na economia norte-americana cresceu a uma taxa média de 2,3% ao ano, sendo que, entre os anos de 1960, essa razão chegou a 2,8%. A partir da década de 1970, entretanto, essa razão baixou para 1,2%, tornando possível estimar que, caso se tivesse mantido nesse período a taxa média anterior, o padrão de vida da população norte-americana seria 25 vezes superior ao de hoje. A título de comparação, no período 1945/1970 a taxa média anual de crescimento da produtividade da economia britânica foi de 1,5% e a da japonesa foi de 7%.*

*A partir desses dados, torna-se mais fácil perceber as razões do declínio relativo da economia norte-americana. Na verdade, entre os anos 1965/1980, enquanto os EUA cresciam a uma taxa média anual de 2,7%, o Japão crescia a 6,3%. Nos anos de 1980, esse padrão é mantido, tendo os EUA crescido a uma média de 3% e o Japão a uma média de 4,1%. Alguns dados mais recentes indicam uma revisão dessas tendências, sendo, entretanto, muito preliminares para que se possa discernir uma variação conjuntural de uma transformação estrutural ou mesmo de uma inversão cíclica. Vale salientar, de toda forma, que não se pretende aqui tomar partido no acirrado debate que opõe declinistas a anti-declinistas. O ponto central, na verdade, consiste na simples constatação de que as disparidades relativas entre as economias industrializadas são hoje menores do que eram no imediato pós-guerra.*

Quanto ao reforço da interdependência, conforme dados citados pelo Embaixador

Ricupero (21) em artigo intitulado "O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional", no período de 1965 a 1973, enquanto o produto mundial aumentava a uma taxa anual de 5,3%, o comércio se expandia à velocidade anual de 9,3%. Entre 1974 e 1980, a taxa de crescimento do produto cai para 3,2% e a do comércio para 4,6%. De 1981 a 1985, essas cifras são, respectivamente, de 2,7% e 3,1%. Tais números são ainda mais reveladores quando se tem em mente que eles se devem, em grande parte, ao crescimento do comércio intrafirmas. Dessa forma, o desenvolvimento dos fluxos de comércio deixa de responder apenas aos estímulos de um esquema clássico de vantagens comparativas, mas traduz uma nova forma de organização da produção mundial com vantagens comparativas verticais dentro de um próprio setor industrial e que se refletem em práticas como a de global sourcing.

*Nesse ponto, à luz da análise da evolução dos fluxos financeiros e de comércio no pós-guerra, já se está de posse dos dados que permitem não apenas retomar a reflexão em torno dos futuros possíveis descritos pelos três cenários, como também avaliar suas possibilidades a partir de uma argumentação que leve em conta a capacidade de ação hegemônica como determinante de uma ordem estável.*

*Com efeito, conforme terá ficado claro ao longo da exposição, o cenário de globalização é o cenário mais natural, pois é a própria decorrência lógica da evolução da economia internacional pós-1945. As tendências à globalização, nesse sentido, são as tendências fortes na modelagem do cenário internacional. Nessa linha, os objetivos perseguidos pelos construtores da ordem econômica mundial do pós-guerra, conforme descritos acima, teriam sido alcançados e agora resultariam em uma economia global.*

*Levando adiante a análise, no entanto, é possível discernir conjuntos de forças que, vitoriosas, criariam um mundo distinto do globalizado. É nesse momento que entram em cena os cenários da regionalização excludente e da fragmentação. Numa primeira abordagem sintética, pode-se mesmo afirmar que o primeiro desses cenários seria resultante do êxito da ordem de Bretton Woods, enquanto o segundo seria o testemunho de seu fracasso.*

*Começando pela análise do cenário de regionalização excludente, ele só é concebível como o resultado de um processo de desgaste da capacidade de liderança dos EUA, que, incapazes de impor uma lógica econômica global, abririam espaço para o surgimento de particularismos que levariam a que se privilegiasse relações especiais sobre regras globais multilateralmente acordadas.*

*Dessa forma, a própria ordem econômica do pós-guerra, ao ter criado as condições que permitiram a reconstrução das economias européias e japonesa, traria em si o germe de sua própria dissolução, já que exigiria um poder claramente hegemônico para ser funcional. Como a redução da disparidade relativa entre esses três blocos não é suficiente para transferir a qualquer um dos líderes emergentes a primazia que fora dos EUA, configura-se um impasse que se resolve pela negação, ou*

(21) Rubens Ricupero, "O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional", em Nova Era da Economia Mundial (São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Editora Pioneira, 1989).

seja, abdica-se da tentativa de buscar uma ordem global com responsabilidades compartilhadas - isto é, globalização com coordenação macroeconômica - e parte-se para uma solução de exercício regional do poder.

*A respeito desse cenário, parece possível afirmar, desde já, que não apenas se trata de uma alternativa instável, como exigirá uma reorganização econômica de alcance e custos incalculáveis dentro de cada um dos blocos/fortalezas.*

*Sobre o primeiro ponto, ressalte-se, de saída, a instabilidade típica das estruturas de poder em tróica. Adicionalmente, essa estrutura exigiria um redefinir de responsabilidades nos temas da defesa e da segurança, ou seja, uma redefinição da hegemonia político-estratégica.*

*A propósito desse tema, vale recordar o editorial do semanário The Economist, de 9 de março de 1991, o qual, ao comentar a ação militar no Golfo, afirma:*

*"The United States could barely have afforded the battle without plentiful free oil, yen and D-marks. To defeat a country with the national product of Portugal took 75% of America's tactical aircraft and 40% of its tanks. Some unipolar gunboat".*

*Ora, se aos Estados Unidos, cuja preponderância militar sobre a Europa e Japão é bastante clara, foi preciso recorrer a uma coordenação de esforços para resolver uma crise regional, que dizer da capacidade de cada um desses blocos de atuar sozinho na defesa de sua segurança. A incapacidade da Europa de resolver a guerra civil na ex-Iugoslávia não é prenúncio de um cenário estável na hipótese da regionalização excludente.*

*Quanto ao segundo ponto, o da reorganização econômica, para entendê-lo basta ter em mente que os setores mais dinâmicos dentro de cada um dos blocos são precisamente aqueles vinculados à lógica global. Tomando-se, como exemplo, o setor eletro-eletrônico e automobilístico japonês, parece claro que o mercado chinês, ou mesmo coreano, não parecem uma alternativa rentável na hipótese de fechamento dos mercados mundiais. Na Europa, mesmo em setores em que se recorre pesadamente à práticas protecionistas como no caso da produção do Airbus, sua lógica é global, ou seja, a proteção é necessária para garantir a viabilidade de um projeto que, no entanto, só se tornou possível em escala multinacional e só faz sentido quando concebido à luz de um mercado global de aviação.*

*Passando, agora, ao cenário da fragmentação, cuja instabilidade é ainda mais evidente, sua prevalência seria o resultado direto da incapacidade da ordem econômica global em generalizar seu dinamismo e impor sua lógica de funcionamento. Esse seria o mais dramático dos futuros possíveis, já que não há como pensar em sistema internacional estável e pacífico numa circunstância na qual apenas os países mais desenvolvidos conseguem manter suas taxas de crescimento e atender às demandas de suas populações. Esse cenário traria consigo o ressurgimento perigoso de utopias*

reacionárias de cunho autoritário. Enterrada a utopia comunista, a falência da hipótese liberal democrática seria um convite quase irresistível a uma 'volta às origens', aqui entendidas como o apego à etnia, à nacionalidade ou a religião. Nesse contexto, a própria idéia de comunidade internacional estaria posta em questão, dada a diversidade de valores e visões de mundo que resultaria.

*A avaliação das possibilidades desse cenário depende neste momento, em grande parte, da evolução de dois atores-chave: China e Rússia. No que diz respeito à Rússia, não seria exagero afirmar que de seu futuro depende em boa medida o futuro da comunidade internacional(22). A prolongação da atual situação de crise pode levar a uma reedição nuclearizada da guerra civil iugoslava. Ao mesmo tempo, a perspectiva de um retorno à uma ditadura como forma de superar a crise não será a melhor contribuição para uma ordem mundial pacífica e que pretende ter na democracia um valor central. Quanto à China, será preciso aguardar até que se verifique, não apenas a consistência do seu milagre econômico, mas também, na hipótese de sua permanência, a capacidade do regime de perpetuar-se no poder resistindo a pressões democratizantes.*

*Ao encerrar essa seção inicial, vale, a título de conclusão, ressaltar alguns pontos. Em primeiro lugar, a cada um desses cenários possíveis correspondem forças que, embora com intensidades distintas, estão presentes na cena atual, sendo essa a razão pela qual o futuro é hoje uma 'obra aberta'. Ainda que no curto prazo as forças centrífugas venham a predominar, as forças de aglutinação do sistema não devem desaparecer, pois correspondem a movimentos profundos que dizem respeito à própria lógica e padrão de funcionamento de uma economia moderna. É importante ter em mente que, quanto maior for a força dos movimentos de regionalização excludente e de fragmentação, mais prolongada será a situação de desordem e crise.*

## *2 - Brasil: uma política externa para a década de 1990*

*A despeito do catastrofismo tão disseminado - diante de uma fase de instabilidade e de tensões, no curto prazo, e de fortes tendências à globalização, no longo prazo - a situação de um país como o Brasil é das mais favoráveis.*

*Na verdade, a própria América do Sul, nessas circunstâncias, vê-se em situação superior àquela que possuía na guerra fria, quando sua irrelevância no jogo estratégico global reduzia enormemente seu poder de barganha. Superada a confrontação bipolar, a América do Sul apresenta-se ao mundo como um continente inteiramente democratizado, cujas reformas econômicas dos últimos dez anos tornam viável sua pretensão de integrar-se de forma dinâmica à economia mundial e cuja longa*

(22) Ao comentar o tema da evolução da situação na Rússia, a versão de 1992 do "Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies", produzido pelo Institut Français des Relations Internationales afirma, em sua página 14, que: "Les grandes capitales préféreraient avoir un interlocuteur fort à Moscou, avec qui l'on puisse négocier des accords et qui soit en mesure de les faire respecter. Mieux vaut un partenaire exigeant mais fiable, qu'un ectoplasme irresponsable. A present, la politique étrangère de la Russie consiste à tenter de régler les litiges avec les nouveaux États indépendants, à s'efforcer de contrôler les conflits ethniques qui ensanglantent une partie de la périphérie de l'ex-Union Soviétique, à s'insérer dans le réseau des institutions internationales pour en tirer tous les bénéfices notamment économiques, et à préserver un statut de puissance par l'arme nucléaire, mais aussi par des satisfactions formelles comme la co-présidence de la Conférence du Moyen-Orient. Sur les principes, l'Occident ne rencontre actuellement aucune difficulté majeure avec la Russie à qui il ne reproche, pour le moment, que les ventes d'armes 'irresponsables' ".

*tradição de paz lhe confere um atrativo todo especial num momento em que outros mercados emergentes, como o Leste Europeu, entram em crise.*

*Apenas para que se possa avaliar o impacto potencial dessa integração, cabe lembrar que, no contexto de um sistema financeiro globalizado, as carteiras de investidores institucionais nos EUA, Japão e Europa alcançam um valor de US\$ 3 trilhões, sendo que, ao contrário dos bancos comerciais, esses investidores não estão superexpostos em operações com países em desenvolvimento e têm uma administração de portfólio que os faz interessados em operações de longo prazo.*

*Nesse contexto, a estabilização e retomada do crescimento da economia brasileira será uma variável crucial para definir o potencial da América do Sul como nova área de desenvolvimento acelerado.*

*Uma análise de mais largo horizonte do Brasil não induz, conforme salientado, ao pessimismo. No que diz respeito às chamadas macrodeterminantes, o país parece ter ativos em cada uma delas: unidade nacional, homogeneidade cultural, democracia política, longa tradição de mercado.*

*Quanto a esse último ponto, o Brasil tem longa tradição como receptor de investimentos internacionais e, na medida em que se consiga avançar no processo de modernização da economia, pode esperar um aumento importante na captação de recursos estrangeiros.*

*A rigor, na área externa como um todo, a situação da economia brasileira hoje é das mais confortáveis em sua história: a despeito da instabilidade monetária, continuam a ingressar capitais, as reservas do Banco Central são da ordem de 20 bilhões de dólares, a manutenção de uma taxa de câmbio atualizada tem permitido evitar os riscos de uma desindustrialização e manter as exportações competitivas, um cronograma estável de reduções tarifárias tem permitido a gradual exposição da indústria à competição internacional.*

*As dificuldades presentes da economia brasileira resultam, na verdade, da dificuldade de se forjar um consenso em torno de um novo padrão de desenvolvimento, visto que isso implica redefinir ganhadores e perdedores.*

*Esse processo de construção de um novo pacto político que permita ao país retomar seu desenvolvimento tornou-se indispensável nos anos oitenta, quando o processo de substituição de importações chegou a uma fase de esgotamento(23), cuja superação foi extremamente dificultada pela*

(23) Sobre o esgotamento do processo de substituição de importações e a necessidade de sua revisão, a recente multiplicação de análises em que se misturam argumentos ideológicos com desconhecimento do tema acaba por obscurecer um fato óbvio e que já estava presente na literatura econômica desde a década de 1970, qual seja, o fato de que esse esgotamento decorre do próprio processo. Sobre isso, vale citar o clássico artigo de Maria da Conceição Tavares que, já em 1963, dizia: "O problema estratégico que se põe atualmente para a economia brasileira e sobre o qual se sobrepõem os demais problemas de curto prazo é o de que o processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já atingiu o seu estágio final e apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo (em que o impulso de desenvolvimento surja dentro do próprio sistema). [...] O fato de o processo de substituição de importações já não poder conduzir muito longe o processo de desenvolvimento da maioria dos países da América Latina é premissa mais ou menos aceita entre os economistas da área." Maria da Conceição Tavares, "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil", em *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Ensaios Sobre Economia Brasileira*, 3ª ed. (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974), p. 115.

superposição da crise da dívida e pela resultante restrição no acesso à poupança externa. De qualquer forma, é preciso ter em mente que, mesmo na ausência dessa crise, a manutenção das taxas de crescimento da economia brasileira teria exigido uma ampliação do grau de abertura da economia, uma revisão de sua inserção internacional e, sobretudo, uma rediscussão política que permitisse a superação dos custos sociais envolvidos no processo de acumulação de capitais.

*Em suma, já no início dos anos de 1980 a agenda que se colocava era a de hoje: modernizar, abrir a economia e superar as desigualdades sociais. Foi preciso, entretanto, uma década de sacrifícios para que essa agenda se tornasse clara e para que começassem a emergir posições consensuais. A situação hoje, embora ainda admita retrocessos, indica claramente uma tendência no sentido da vitória das forças favoráveis à modernização com justiça social. Uma vez que se revele claramente majoritária essa tendência e que se consiga resolver o problema do déficit estrutural/constitucional do setor público, por meio de uma reforma fiscal efetiva, o país estará pronto a retomar o desenvolvimento em curtíssimo período de tempo.*

*Nesse contexto, o Itamaraty tem um importante papel a desempenhar ao sinalizar claramente para a sociedade brasileira que as opções internas têm custos externos. Essa atuação partiria do pressuposto de que o novo cenário internacional não traz em si nenhuma deterioração da posição relativa do Brasil, nem lhe cria constrangimentos adicionais específicos, mas limita, é verdade, opções como a do crescimento autárquico.*

*Para exercer esse papel, entretanto, e aqui chega-se a um ponto nevrálgico da discussão, é preciso que o Brasil volte a ter uma política externa claramente definida e que seja percebida como tal.*

*A despeito da evidente sensibilidade dessa questão, seu alcance e implicações não recomendam que se desperdice a oportunidade de analisá-la com clareza e sem subterfúgios.*

*As críticas segundo as quais o Brasil não tem política externa são normalmente respondidas por meio de duas linhas de argumentação. A primeira, de natureza mais conceitual, diria que, em uma sociedade que se reencontrou com a democracia, não cabe mais a um corpo burocrático conceber de forma autônoma planos de ação abrangentes, mas sim esperar que a sociedade, por meio de seus representantes, indique o que espera desse corpo(24).*

(24) Em sua intervenção no Seminário do Rio o Embaixador Georges Alvares Maciel parece corroborar essa tese, ao afirmar que: "O objetivo das ações de política externa é sempre o mesmo: procurar obter que a política dos demais países se conforme com os alvos da nossa própria política externa. Se isso é claro e elementar, deve ser igualmente claro que a política externa de um país só tem sentido se são patentes para seus formuladores e executores os objetivos nacionais do país, entendidos como aqueles interesses nacionais susceptíveis de serem defendidos e protegidos pelo governo no campo internacional. Os interesses nacionais são definidos pelo Estado em vista dos interesses setoriais expressos pela sociedade. Diante dos interesses nacionais, os formuladores da política externa definem quais são seus objetivos. Assim a determinação dos objetivos de política externa dependem do influxo de dados de segmentos da sociedade, da contribuição de órgãos do Estado, dos chamados 'princípios' de política externa, da orientação política geral do Governo, da cultura, da visão e até mesmo dos sentimentos e preconceitos dos próprios formuladores da política externa. Assim somente um país relativamente bem organizado, relativamente desenvolvido, com boas estruturas administrativas e setores privados conscientes e militantes têm condição de formular e executar uma política externa verdadeiramente nacional".



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Em uma segunda linha, que de certa forma leva a primeira argumentação ao limite, temos a proposta segundo a qual nas sociedades abertas a idéia de planos de ação articulados e totalizantes seria de inspiração autoritária. O corolário dessa linha de defesa é que, por definição, não se pode exigir uma política externa, devendo o país orientar-se a partir de objetivos específicos, sem a preocupação de um projeto estruturado.*

*Esse padrão de atuação, a partir de objetivos específicos, leva diretamente à terceira linha de defesa, a qual consiste em desconsiderar a crítica da inexistência de política externa a partir de uma enumeração dos diversos foros em que o Brasil tem atuado diplomaticamente.*

*Ainda que sustentáveis logicamente, essas três linhas de defesa merecem ser qualificadas.*

*Quanto ao primeiro ponto, não parece constituir um privilégio da democracia o fato de a política externa não se poder construir separadamente da sociedade como um todo. Pretender isso seria supor que as condições de formulação da ação externa se dão em um ambiente idealizado e que seus executores operam no vácuo. Dessa forma, cabe ter em mente que, mesmo nos anos do regime autoritário, a política externa foi formulada levando em conta e adequando-se a determinantes e constrangimentos de ordem interna. Nesse âmbito, não faz propriamente sentido imaginar que, com a democracia, tenhamos perdido uma autonomia que, na realidade, nunca tivemos. Sendo assim, se entendemos que o que efetivamente parece ter mudado foram os mecanismos de legitimação das políticas elaboradas - hoje democráticas - apenas alteram-se suas condições de formulação, sem que fique prejudicada a necessidade de dispor de um projeto claro de política externa.*

*O segundo aspecto - a argumentação tipo sociedade aberta - pode ser considerado em mais de um nível. O primeiro, que buscaria levar a discussão para o próprio terreno da especulação filosófica, acabaria por conduzir a uma das intermináveis arengas em torno dos limites e da relação entre sociedade civil e Estado. O segundo, de maior interesse, é relativo à forma de maximizar recursos sabidamente escassos. Nessa perspectiva, a um país com pequeno poder de barganha no cenário internacional conviria sistematizar suas fontes de poder em torno de um projeto que evitasse uma pulverização de suas ações.*

*Com isso, chega-se à terceira modalidade de argumentação. Para qualificá-la cabe distinguir entre fazer diplomacia - entendido o conceito como a administração do cotidiano de uma Chancelaria - e contar com uma política externa, entendida como a articulação coerente de um conjunto de meios à luz de objetivos definidos.*

*Dessas qualificações parece resultar não apenas que é legítimo ao Itamaraty propor à sociedade um projeto de política externa, mas também que, no contexto de uma de profunda descontinuidade no cenário internacional, esse projeto é a melhor defesa contra gestos precipitados e ações descoordenadas. Num momento em que se redefinem as regras de funcionamento da sociedade internacional, seria desastroso não dispor de uma visão de conjunto que orientasse o posicionamento*

brasileiro. É precisamente com o objetivo de organizar essa visão de conjunto que são discutidos, a seguir, dez pontos que deveriam ser considerados prioritários na ação externa brasileira.

### Capítulo III

## A Política Externa Brasileira na Década de 1990:

### *Premissas, características e objetivos*

#### 1 - Premissas Básicas da Política Externa Brasileira

*Ao apresentarmos os resultados do trabalho de repensar a política externa brasileira, importa fixar inicialmente as premissas sobre as quais repousa o esforço de definir os rumos da ação diplomática do país.*

*A primeira premissa diz respeito às condições nacionais do processo diplomático. Só há política externa forte, legítima, respeitada, quando serve, com clareza, aos interesses da sociedade, quando a sociedade percebe que a diplomacia é um instrumento útil às suas realizações, fortalecendo o conceito do país no mundo e, assim, de seus cidadãos. Ora, não podemos negar os momentos difíceis que o Brasil atravessa. O próprio mecanismo de funcionamento da democracia se incumbem de revelar, com acuidade, o que somos, nossos problemas, nossos contrastes. Revela também que existem controvérsias salutaras sobre qual deve ser a inserção 'ideal' do país no mundo. Esta conjuntura não deve levar a um retraimento da política externa. Ao contrário, sabemos que a articulação de um projeto nacional inclui necessariamente a perspectiva internacional. Não existem mais soluções autárquicas. O desenvolvimento se constrói também no plano da convivência internacional. Neste sentido, desenha-se a primeira vocação da política externa brasileira neste momento, a de servir para indicar os limites e possibilidades que o meio internacional oferece para as nossas aspirações fundamentais.*

*O fortalecimento da democracia, a superação da pobreza com distribuição equitativa da riqueza, o pleno respeito aos direitos humanos, o alcance de posição de prestígio e respeito na comunidade das nações, a garantia de condições de competição internacional para nossa economia são ideais compartilhados e perfeitamente suficientes para apontar-nos rumos a trilhar e objetivos gerais a perseguir no plano internacional. Constituem aspirações sólidas e consensuais.*

*A consolidação desses princípios e objetivos, no plano interno, coincide com sua afirmação no plano internacional. Democracia e respeito aos direitos humanos tornaram-se princípios de convivência entre as nações. O fortalecimento da democracia brasileira é um importante ativo de nossa diplomacia. No plano econômico, estabilização e crescimento, com competitividade internacional, são essenciais para novas parcerias. A superação de nossos problemas internos nessa área aparece pois como tarefa prioritária e ela depende, fundamentalmente, de nosso próprio esforço. Com uma economia estabilizada, o Brasil, por suas potencialidades e tradição de crescimento e, sobretudo, por uma economia de mercado firmemente estabelecida, tornar-se-á um parceiro econômico privilegiado. Isso alavancará uma diplomacia de iniciativas nos planos regional e global, e em muito contribuirá para melhorar a nossa imagem externa.*

*No momento atual, temos de trabalhar, como já vem fazendo a política externa, para dar sentido concreto a essas aspirações. Não parece razoável aguardar condições ideais no plano interno para que se desenvolva uma diplomacia mais ativa. Temos de ajustar a política externa à nossa realidade, a de uma democracia nascente em um país de contrastes. Os projetos diplomáticos nascerão dessas raízes e é fundamental aceitá-las como tais. Além disto, seria impossível uma atitude de expectativa ou de distância, diante do próprio ritmo da vida internacional, que, num momento de transformações rápidas, nos pede respostas e abre oportunidades que podem não perdurar se não soubermos agir com sensibilidade e visão do melhor interesse nacional. Se não participarmos agora da construção de uma nova ordem, poderemos estar comprometendo, desde já, oportunidades futuras.*

*O fato de vivermos um momento de profundas transformações mundiais, inclusive na importância relativa dos países e em sua forma de inserção no mundo, coloca-nos grandes desafios, sobretudo à luz de nossos problemas internos de redefinição de regras nos campos político e econômico. A introspecção excessiva pode levar-nos à marginalização; uma integração repentina e drástica, à liquidação de investimentos acumulados com elevado custo. Nessas circunstâncias, optar por uma integração gradual e consistente parece ser o mais adequado, até mesmo em razão das mudanças no cenário internacional que, ao introduzirem um grau maior de incerteza, desaconselham posturas excludentes e guinadas bruscas.*

*Nesse contexto, outro ponto a ser considerado é o de que freqüentemente o curto prazo determina o longo prazo. As soluções, ou a falta delas, para nossos problemas de estabilização irão definindo nossas oportunidades, a longo prazo, nos planos interno e externo. No campo da política externa, duas metas são importantes: contar com um melhor entrosamento entre o Itamaraty e as áreas internas do governo, a fim de que o componente internacional se torne parte obrigatória de qualquer decisão interna e assim se possa contar com uma política efetivamente nacional; fortalecer o planejamento de política externa como forma de contribuir com uma visão de conjunto para a harmonização dos objetivos de curto e longo prazos.*

*Evidentemente, a simultaneidade dos desafios interno - equacionar problemas, de peso histórico, cuja solução depende basicamente de nossas ações e decisões - e externo - participar das transformações internacionais - impõe dificuldades consideráveis, mas são dados da realidade. Temos de trabalhar com eles, sem mascará-los, conscientes de que o momento pede opções bem fundadas e perspectiva histórica. Não há respostas fáceis nem dadas. Construí-las democraticamente é o nosso primeiro dever.*

*Por tudo que se disse acima, uma segunda premissa importante é a de que o Itamaraty tem papel insubstituível no jogo democrático em que se definem os objetivos nacionais e, conseqüentemente, as diretrizes e prioridades da política externa. É obrigação da Chancelaria, em nome do governo, participar da formação dos consensos políticos sobre a dimensão internacional das grandes opções nacionais.*

*Os modelos autárquicos estão condenados e a integração a uma economia mundial que se globaliza é um imperativo da modernização e do avanço tecnológico. Além disso, as transformações no cenário internacional são profundas e a um ritmo acelerado. É, portanto, fundamental integrar no planejamento interno e no dia-a-dia da gestão governamental o componente externo. A separação entre as dimensões interna e externa da política vai perdendo sentido.*

*A terceira premissa recorda que vivemos em um período de transição, no qual coexistem elementos da velha ordem com os que poderiam definir a nova ordem, e a mudança é o traço dominante. A instabilidade própria desses períodos de transição aconselha a que a política exterior seja flexível, menos aferrada a soluções automáticas e previsíveis como as que prevaleciam ao tempo da guerra fria. A inexistência de uma ordem estruturada dificulta a construção de modelos de previsibilidade para o comportamento dos Estados e do sistema internacional. A combinação dessas circunstâncias exigirá, em algumas instâncias, perseverar em posições que nos deram credibilidade e, em outras, mudar não somente orientações e atitudes, mas também o nosso próprio modo de conceber a política externa como discurso e como ação. O Itamaraty, como instituição, há de estar aberto àquelas transformações que permitam formar novas sensibilidades diante dos processos internacionais do pós-guerra fria.*

*A quarta e última premissa é a de que, a despeito das transformações, a diplomacia continua a ser essencialmente uma atividade política. É um braço do Estado para realizar objetivos que nascem, em nossa situação democrática, das aspirações da sociedade. Se a matéria diplomática ganha contornos econômicos, se enriquece com questões técnicas, o método de operação diplomática, no tratamento de qualquer tema ou na defesa de qualquer interesse, é essencialmente político, ou seja, tem na consideração das realidades de poder um de seus referenciais básicos. O outro é necessariamente a visão de futuro. A diplomacia há de incorporar a dimensão utópica de toda construção política. Em um momento de transformações, sabemos que as utopias nascem com facilidade mas, ao mesmo tempo, como estamos vendo, os caminhos para realizá-las se apagam rapidamente. É precisamente esse referencial complexo, em que coexistem as estruturas para o exercício de poder e sentimentos difusos de que ordens melhores são viáveis, que informará o processo de definição das novas regras da convivência internacional.*

## 2 - Características Fundamentais

*Estabelecidas essas quatro premissas, cabe, agora, considerar que o exercício de reafirmação da política externa brasileira deve partir da consideração do que se pode chamar o acervo diplomático do país. Em nossa história internacional recente, estabeleceram-se certos traços e comportamentos que correspondem a condições permanentes do Brasil, que serão descritas adiante. É esse o marco a partir do qual as inovações diplomáticas devem ser examinadas, inclusive porque representarão modelos novos de gerência do acervo, servindo para ampliá-lo e valorizá-lo. Assim, não se trata, agora, de inovar por inovar. Diante de novos processos, internacionais e nacionais, trata-se, sim, de reavaliar,*

com sentido crítico, atitudes e posições, aperfeiçoando-as, modificando-as e mesmo abandonando-as quando couber.

*O primeiro elemento de nosso acervo é o universalismo. A política externa de um país com as nossas dimensões e características tem de ser naturalmente universal. São poucos os acontecimentos internacionais que não nos afetam, direta ou indiretamente. O perfil da economia brasileira e nossos interesses econômicos e comerciais fazem de todas as partes do mundo parceiros reais ou potenciais do país. É importante reconhecer, não obstante, que um dos problemas permanentes de nossa política externa é o da dissintonia entre modos universais de presença e instrumentos restritos de influência. Recorde-se que o efetivo universalismo implica não somente estar nas várias áreas do mundo, por meio de representações diplomáticas e consulares, mas também, e sobretudo, ter presença, sempre que possível ativa, no jogo político e/ou econômico que se desenvolve na região. Desenvolver caminhos próprios e, sobretudo, alianças e coalizões de nosso interesse é a melhor maneira de se aproximar fins e meios.*

*As dimensões de nossos interesses e a nossa capacidade de atuação internacional exigem a clara definição de prioridades. Através da eleição de parceiros e temas prioritários, a diplomacia brasileira compatibilizará sua vocação universal com os recursos à sua disposição.*

*O segundo traço de nossa política exterior é o de que ela nos apresenta como um país dotado de perfil diplomático próprio, disposto a conciliar o desafio da integração econômica e da crescente cooperação internacional com a manutenção de clara identidade externa. Num momento em que se multiplicam as formas de globalização e de integração profunda, distinguir melhor o perfil de inserção é trabalho delicado, complexo e necessário.*

*No caso de um país como o Brasil, com peso significativo no cenário internacional e com uma inserção multifacetada, a questão é ainda mais difícil. Em grandes linhas, contudo, poder-se-ia dizer que o objetivo da diplomacia brasileira seria valorizar os nossos traços distintivos: país continental, onde as tensões centrífugas não têm maior significação; potência regional sem vocação hegemônica e sem conflitos com seus vizinhos; país com fronteira com um grande número de países, sem disputas territoriais; sociedade diversificada étnica, cultural e religiosamente, sem grandes tensões entre seus integrantes; país de industrialização recente, com base em economia de mercado e participação do capital estrangeiro; dimensão econômica expressiva em nível mundial, mas com grandes desigualdades setoriais e regionais; capacitação tecnológica significativa, mas com baixo nível de desenvolvimento autóctone; regime democrático coexistindo com grandes desequilíbrios sociais. Temos vocação universal e interesses globais. A combinação dessas características com a tradição diplomática de negociação e de solução pacífica de conflitos são o grande asset de nossa diplomacia.*

A busca de uma nova inserção no cenário internacional deveria ter, pois, como base as nossas características distintivas, quer como ativos, quer como obstáculos a serem superados. Um exemplo: a nossa 'continentalidade' nos aproxima de países como os EUA, o Canadá, a Rússia, a Índia

e a China; a ausência de forças centrífugas em nosso país nos distingue de alguns deles e nosso grau de desenvolvimento, de outros. No primeiro caso, trata-se de ativo importante se compararmos nossa situação à da Rússia ou à da Índia; no segundo, de obstáculo a ser superado na aproximação aos níveis de desenvolvimento do Canadá e dos EUA.

*Outro traço marcante de nossa atuação externa é a necessidade de responder às dualidades intrínsecas do país. As soluções da história recente, que procuravam combinar a adesão a valores ocidentais e uma atitude terceiro-mundista, especialmente em foros multilaterais, esgotaram-se, por uma série de fatores.*

*No entanto, a realidade brasileira combina significativo peso político e econômico e um grau de desenvolvimento importante em muitos setores com graves desigualdades sociais e características comuns ao mundo subdesenvolvido. Essa dualidade que inspirou uma política externa ao mesmo tempo ocidental e terceiro-mundista, num mundo dividido, segue presente. O Brasil não superou seus problemas sócio-econômicos fundamentais, e agravaram-se, ao invés de reduzirem-se, as disparidades entre o mundo industrializado e o em desenvolvimento. As circunstâncias em que a questão do desenvolvimento pode ser abordada, no plano internacional, mudaram significativamente. A superação do conflito Leste-Oeste e a primazia da economia de mercado, aliadas à crescente heterogeneidade do chamado Terceiro Mundo, modificaram as bases do relacionamento Norte-Sul. A questão do desenvolvimento e seu componente de busca de reestruturação das relações econômicas internacionais seguem sendo temas centrais da agenda internacional, mas altera-se a forma de equacionamento de tais questões. A cooperação substitui a confrontação. A oposição entre os sistemas é substituída pelas divergências entre formas concorrentes de economia de mercado; o desenvolvimento autárquico cede lugar à globalização.*

*A diplomacia brasileira deve incorporar uma dimensão desenvolvimentista e de reforma das regras do jogo internacional com sentido de maior equidade. Tal dimensão, contudo, deve estar inserida num contexto mais amplo de valores universais democráticos, que compartilhamos, e expressar-se através da busca de uma mutualidade de interesses entre países com distinto grau de desenvolvimento. A diferença do passado é que agora o ponto forte de articulação de valores de nossa política externa é o legado ocidental. Assim, se em momento histórico anterior a adesão significava, sobretudo, a linha da tolerância política e do respeito aos princípios de autodeterminação, de solução pacífica de controvérsias, agora ela se amplia. De um lado, dá a base para uma posição ativa na defesa da democracia e dos direitos humanos, especialmente no continente americano, já que, na região, isto equivale a fator de fortalecimento de nossa própria democracia. De outro, é com base nos valores ocidentais, em sua necessidade de expressão universal (afinal, não existem exceções à aplicação de direitos humanos), que vamos encontrar as idéias e projetos que sirvam para reconstruir as condições internacionais que favoreçam o desenvolvimento e garantam recursos, regras e sistemas equilibrados e justos para a inserção internacional que sirva positivamente a todos os países.*

Uma estratégia de crescimento global acelerado, com abertura e integração de novos

países aos pólos dinâmicos da economia mundial, acompanhada de um fortalecimento do multilateralismo parece ser a melhor forma de encontrar resposta às questões do desenvolvimento no plano internacional.

*Uma das características da política externa brasileira é o apreço ao direito, até porque, na história diplomática brasileira, os instrumentos de imposição não fizeram parte do acervo de nossa política externa. Assim, um mundo de regras - e de regras que expressem justiça -, em que as razões dos fortes não sejam o caminho necessário da solução das controvérsias internacionais, tem sido objeto central das preocupações diplomáticas brasileiras. Exatamente porque se vive uma complexa e ampla etapa de transição, uma das características da situação atual é a emergência de novas regras para a convivência internacional, tanto no plano econômico como no político. Nosso papel variará no processo de articulação das novas regras, mas elas são marco necessário para nossas opções. Em alguns casos, a melhor atitude será aceitá-las e procurar os mecanismos de adaptação; em outros, quando houver oportunidade, quando se desenharem as alianças adequadas, procuraremos papéis mais ativos, como ocorreu em matéria de meio ambiente. Pelas próprias tradições de atuação multilateral, não devemos subestimar as condições de influência e mobilização brasileiras, embora devam estar sustentadas em claros objetivos, vinculados ao processo das opções nacionais. De qualquer maneira, a realidade que se imporá, daqui para frente, é a da abertura de processos cada vez mais complexos e abrangentes de interação e composição de interesses, que obrigarão a cuidados para que a capacidade de negociação brasileira se aperfeiçoe permanentemente.*

*As características antes indicadas de universalismo e inserção internacional multifacetada fazem do Brasil um parceiro importante em muitas coalizões. Nossa diplomacia não é unidimensional; ao contrário, nossa contribuição é relevante no campo do desenvolvimento e no das tecnologias sensíveis; no equacionamento de conflitos localizados e na definição de novas regras de comércio internacional; na ampla gama dos chamados temas globais, das questões ambientais aos problemas do narcotráfico.*

*Um quinto traço importante da política externa brasileira tem sido o de abrir - e manter abertas - opções de relacionamento. Se essa atitude prevaleceu ao tempo da guerra fria, não há razões, agora, num cenário internacional mais aberto, para abandoná-la. Além disto, ao contrário de países que, por circunstâncias históricas ou geográficas, se atrelaram, como caminho necessário, a pólos econômicos ou políticos, o Brasil não deve preferir opções, de feição estratégico, que excluam outras ou que reduzam suas margens de manobra. No horizonte previsível, em que devem seguir coexistindo fatores de globalização (sem dúvida, os dominantes), de regionalização e de fragmentação, seria oportuno escolher aquelas políticas que nos permitam conservar maior número de opções, pois serão essas as que nos darão maiores possibilidades de conseguir dividendos políticos. De qualquer maneira, o cenário é incerto e a tendência é a de que, nos próximos anos, se desenhe, paulatinamente, uma nova ordem. As opções estratégicas terão de acompanhar o ritmo da criação da nova ordem, ganhando sentido concreto e objetivo na medida em que se forem esclarecendo as articulações fundamentais do sistema internacional.*



*Neste contexto, é importante sublinhar a natureza flexível de nossa ação externa, que abre a possibilidade para processos paulatinos de adaptação aos nichos de oportunidade que se apresentarem e aos constrangimentos que fatalmente surgirão. A política externa brasileira atua em vários tabuleiros internacionais, dos regionais, especialmente nas Américas, aos temáticos, sejam econômicos, como no GATT, sejam políticos, como nas questões de direitos humanos, desarmamento, etc. Apesar dessa presença universal, não temos, em qualquer desses tabuleiros, contenciosos graves, que não sigam, em seu encaminhamento, trilhas diplomáticas. Além disso, as posições de princípios que adotamos, especialmente a defesa de que prevaleçam as regras jurídicas de boa convivência entre as nações, permite-nos uma sólida atitude construtiva diante dos processos novos que se mostram no horizonte. Ora, tanto pela ausência de contenciosos e crises insuperáveis em nossa pauta diplomática, como pela atitude construtiva, a política externa brasileira pode agir com flexibilidade diante das situações novas. É fundamental preservar esse traço.*

*Caracteriza, por fim, nossa política externa tradicional sentido de objetividade. Não trabalhamos nem contra nem a favor da realidade internacional: trabalhamos com o internacional, fazendo opções e estabelecendo prioridades, a fim de maximizar o uso dos recursos à disposição da diplomacia brasileira. Isso não deve ser confundido com inação ou passividade na cena externa, mas, sim, compreendido como a convicção de que o realismo deve estar na base de todo projeto de transformação, ainda que parcial, do sistema internacional.*

*Esse conjunto de características de nossa política exterior, bem como a consideração das transformações do cenário internacional e de nossos interesses nacionais, parece sugerir a necessidade de estabelecermos uma atitude diplomática que, preservando os traços acima explicitados, nos assegure uma identidade externa adequada aos novos tempos. Ela deveria buscar combinações do que nos interessa nas tendências hegemônicas com a medida adequada de sentido crítico, mantendo simultaneamente a visão de futuro que sempre alimentou a defesa de novos arranjos políticos e econômicos. Construir realisticamente novos padrões de justiça e modelos de boa convivência entre os Estados são objetivos-síntese de nossa ação externa.*

### 3 - Objetivos e prioridades

*Os traços da política externa brasileira acima identificados apontam, ainda, para algumas prioridades de nossa ação externa que poderiam ser agrupadas em torno de três grandes blocos: os dois primeiros ligados aos temas políticos e econômicos, e o terceiro, à área consular e divulgação do Brasil no exterior.*

*No campo político, a primeira tarefa é sintonizar, de forma clara, a política externa às aspirações nacionais. Mostrar que serviços efetivos a diplomacia pode prestar ao projeto de um país desenvolvido e justo. As dificuldades internas constituem, menos do que um fator limitativo para a*

realização de nossos objetivos, um estímulo a que a diplomacia trabalhe mais e melhor pelo país. Um outro dado é o da compatibilidade entre objetivos e meios. É verdade que ganharemos significativamente em capacidade de manobra e mesmo prestígio na medida em que nossos problemas internos se forem resolvendo. A realização de alguns dos objetivos da ação externa, especialmente na área econômica, está fortemente ligada à solução de problemas, como o da inflação, o da definição de modelos de inserção no sistema internacional de comércio e finanças, etc. O desafio será o de garantir que o meio internacional não somente favoreça o processo de solução, mas também contribua para aumentar nosso poder de barganha.

*Ainda no campo político, se consideramos que o momento é o de construção de regras novas, uma importante prioridade é a defesa do multilateralismo e da maior abertura à participação no processo decisório internacional. Antes do conteúdo das regras, é fundamental pensar nos procedimentos pelos quais são estabelecidas. Uma das vertentes tradicionais da diplomacia brasileira sempre foi sua visão sistêmica e reformista. O fim da guerra fria abre a perspectiva de uma ordem internacional realmente global nos campos político e econômico. Para que esse objetivo se materialize, é necessário que se reforme não apenas a ONU, mas as instituições de Bretton Woods e o GATT. O Brasil, a quem interessa um sistema internacional baseado em instituições fortes, com um processo decisório democrático e transparente, e regras multilateralmente acordadas, deve contribuir para esse processo de revisão institucional.*

*Assim, parece indispensável apoiar o processo de reforma da Carta da ONU, dele participando ativamente. Nos debates, o tema da ampliação da composição do Conselho de Segurança assumirá relevância crescente. Neste assunto específico, a atuação do Brasil deverá guiar-se, a um só tempo, pela cautela e pelo sentido da oportunidade. Devemos, assim, agir sem precipitação, mas também com a atenção constantemente voltada para todas as possibilidades que se apresentem de incremento de nossa participação efetiva no órgão.*

*A fim de que o Conselho de Segurança possa efetivamente assumir novas funções de gestão da paz e da segurança globais, é necessário que sua composição reflita a nova realidade do fim da guerra fria e da multipolaridade, e ainda que seus métodos de trabalho sejam aprimorados. O Brasil deve engajar-se na reforma do Conselho e pleitear um assento permanente naquele órgão.*

*Além disso, é necessário reformar e dar maior expressão à área econômica e social da ONU, sob a liderança do ECOSOC. O Brasil deveria seguir atuando de forma decidida nesse processo que reflete outra das preocupações fundamentais da diplomacia brasileira: a dimensão internacional do desenvolvimento e a necessidade de reestruturação das relações econômicas internacionais com sentido mais equitativo. Democracia com equidade é o binômio que deve orientar nossas posições nos planos político e econômico. Não se trata de ignorar o realismo das estruturas de poder, mas sim de reconhecer que, para um país do peso específico do Brasil, há duas formas de trabalhar com o internacional: aceitando as regras do jogo e dele participando ativamente, ou propondo uma adequação de tais regras.*

*Temos credenciais para contribuir para alguns dos temas centrais do novo ordenamento. Já o demonstramos em matéria de meio ambiente. Mas, há outros temas em que a perspectiva de uma atuação positiva é evidente: desarmamento e não-proliferação - somos o único dos 'países-gigante' que tem atitude pacífica e não desenvolveu artefatos nucleares; modelos de pacificação regional, seja na América Latina, na África ou mesmo na Europa - a tradição brasileira de participação em forças de paz garante uma posição privilegiada para a política externa do país em uma questão que terá crescente peso na agenda internacional; direitos humanos - o governo tem demonstrado uma atitude transparente, de luta contra casos ainda frequentes de violação no Brasil. Em cada situação, deveremos estar abertos a novas coalizões e arranjos. Não existe, hoje, regra que defina padrões permanentes de alianças. Devemos buscar as soluções da geometria variável.*

*De todo modo, importa que demonstremos ter capacidade política e disposição de influenciar, de maneira significativa, a conformação das regras internacionais que venham a ser definidas. Para essa tarefa, é fundamental um processo de alianças e coalizões. Como país que tem um peso significativo no cenário internacional e interesses diversificados, o Brasil pode e deve participar de coalizões variadas, tanto globais como o G-77 e o G-15, no plano internacional, e o Grupo de Rio no plano regional, quanto de coalizões localizadas para o tratamento de temas específicos, como o Grupo de Cairns.*

*Ainda no campo político, o Brasil conta com um extraordinário capital de relações bilaterais. Não temos atritos sérios, nem crises ou conflitos no horizonte. Pela nossa presença universal, não cabe criar prioridades regionais excludentes. Por motivos diferentes, é para nós tão importante a presença africana quanto a exploração de oportunidades nos países de industrialização recente na Ásia. Então, o desafio que temos é o de encontrar o 'melhor conteúdo' para cada uma das parcerias bilaterais. Em alguns casos, no plano mais simples, o que a alimentará será a articulação de posições comuns em organismos multilaterais; no plano mais complexo, como no caso dos EUA ou da Argentina, será um conjunto de formas de aproximação, que exige redobrado empenho diplomático. Mas, insista-se, o que devemos fazer agora é um exame completo do acervo bilateral e descobrir, em cada caso, o melhor padrão de encontro. Isto eventualmente poderá levar a modificações na rede de missões do exterior, sem que se firam naturalmente as condições de influência que a presença hoje universal nos garante.*

*Na América Latina, temos relações positivas, de cooperação, com todos os países do continente. As questões de fronteira, especialmente delicadas em outras regiões, têm sido objeto, em nosso caso, do mais cuidadoso tratamento diplomático. Por isto, as relações latino-americanas do Brasil são e continuarão a ser o espaço natural de nossa ação externa. Cumpre ressaltar que, ao lado do avanço da integração econômica, impõe-se o constante estreitamento de laços políticos com o subcontinente. O avanço da integração econômica requer, não somente um ambiente político favorável, mas objetivos comuns de cooperação em outras áreas, entre elas a ambiental e a de infraestrutura. Esquemas como o do Pacto Amazônico e o da Bacia do Prata são ativos políticos que devemos aprimorar, estendendo-os a outras áreas. Aqui destaca-se o tema da defesa da democracia latino-americana, em que nossa atual posição, equilibrada e prudente, mas de inequívoco apoio ao*

regime democrático, parece a mais acertada.

*Outras prioridades referem-se ao controle do narcotráfico e do terrorismo, reconhecendo a complexidade de tais questões e sua dimensão social, mas não deixando de enfocá-las como um desafio de segurança. Além disso, devemos trabalhar conjuntamente no campo dos movimentos migratórios, em especial nas zonas de fronteira, dando a eles não uma resposta exclusivamente pela via do controle e da repressão, mas procurando dar-lhes um enfoque positivo, de desenvolvimento sustentável e de melhoria do padrão de vida das populações. Cabe ainda mencionar o trabalho a ser desenvolvido no campo das doenças endêmicas, como o cólera e a malária, e das novas epidemias como a AIDS.*

*Outra prioridade é nosso relacionamento com os Estados Unidos. Em relação a eles, devemos formular uma política afirmativa que vá além de uma administração de contenciosos. Embora não alimentemos qualquer falsa esperança quanto à possibilidade de eliminar os atritos comerciais com Washington - é possível mesmo que se agravem -, convém buscar estabelecer relacionamento mais construtivo em que se possa avançar da atitude de damage control, que, com freqüência maior do que a razoável somos obrigados a adotar, para algo mais positivo, como a elaboração e implementação de projetos políticos de interesse mútuo.*

*Como potência global, os Estados Unidos exercem liderança e influência decisiva em muitos temas da agenda mundial. Nosso diálogo supera, portanto, em muito, sua dimensão bilateral. Com as medidas de resolução do contencioso dos últimos anos, estaria aberto o caminho para uma agenda renovada, com medidas de cooperação em novas áreas.*

*A Europa vive um momento de complexa transição no qual, ao lado da dinâmica de integração, emergem focos de indefinição, como na área das instituições de segurança, e focos de fragmentação, como nos Balcãs. As modalidades de relacionamento com os países ex-socialistas, especialmente os que nasceram com o fim da União Soviética, é outro problema que está em aberto. Neste quadro, os desafios para a diplomacia brasileira multiplicam-se. É evidente que devemos partir do que já está 'conquistado' e buscar o aperfeiçoamento. E, neste sentido, o complexo tecido de relações bilaterais e com a Comunidade é a base de novos avanços.*

*A Comunidade, talvez a maior potência econômica no século XXI, é o principal parceiro econômico do Brasil. O adensamento de nossos laços com a Comunidade deve ser buscado, tanto no plano empresarial como no governamental. Nossas relações devem ter características de estabilidade e não variar à mercê de percepções otimistas ou pessimistas sobre a integração européia. A dimensão comunitária seguirá crescendo, e a diplomacia brasileira deverá estar atenta a esse tema, tanto de um ponto de vista defensivo, buscando preservar nosso acesso ao mercado comunitário, como de um ponto de vista ofensivo, procurando desenvolver novas formas de cooperação, nos planos bilateral e regional. A integração no Cone Sul é um fator a aproximar-nos da Europa, e deve ser explorado. O enfoque que deve presidir tais relações deve ser o da primazia do multilateralismo, integrando o*

enfoque regional num sistema global de relações econômicas.

*Sobre as relações bilaterais com os países da Europa Ocidental, é fundamental criar focos novos, especialmente na área política. A perspectiva de aproximações em temas multilaterais pode ampliar-se, sobretudo se firmarmos posição nos trabalhos do Conselho de Segurança e nos chamados 'temas novos'.*

*A unificação da Alemanha cria um país de ainda maior peso político e econômico no centro da Europa. Trata-se de país com o qual temos uma história de aproximação e de desenvolvimento de projetos conjuntos, embora com problemas em alguns casos. O Brasil deve buscar superar tais problemas e desenvolver suas relações com a Alemanha em todos os campos.*

*Ainda no âmbito das relações bilaterais com países da Europa Ocidental, o Brasil deve continuar a dar atenção especial às suas relações com Portugal - único país com o qual mantemos encontros semestrais de presidentes - e com a Espanha. A realização de Conferências Ibero-Americanas deve ser incentivada como foro de diálogo da comunidade.*

*Finalmente, a emergência de novos países no Leste da Europa obrigará a tomada de decisões, especialmente sobre o nível de intercâmbio que estaremos dispostos a estabelecer.*

*Em relação ao Japão, há que consolidar as evidentes áreas de interesse bilateral. É necessário considerar a mudança da natureza do relacionamento bilateral na medida em que o Japão está passando de 'parceiro rico' para a condição de uma das potências que define as regras do jogo econômico internacional. A revitalização de nossas relações alcança, assim, novas dimensões.*

*A relação bilateral deve, portanto, deixar de estar marcada pela visão do Japão como fonte de recursos financeiros e tornar-se uma relação mais abrangente nos campos econômico e político. Uma estratégia asiática e voltada para o Pacífico na diplomacia brasileira deve ser uma clara prioridade. Tal estratégia deve combinar uma visão abrangente de longo prazo com consistência e gradualismo em sua execução. Com todos esses países, mas em especial com o Japão, é necessário introduzir um enfoque global, com a definição clara de prioridades a longo prazo, e com uma estratégia de atuação baseada em mutualidade de interesses.*

*Além dessas parcerias 'necessárias', seria interessante aprofundar nossos vínculos com a Rússia, a China e a Índia, por existir, em virtude de suas semelhanças com o Brasil, grande potencial de cooperação em todos os campos. Poder-se-ia, inclusive, pensar, em algum momento no futuro, numa articulação política conjunta mais sistemática entre os quatro países-continente.*

*Outras áreas de atenção diplomática devem ser os países do Golfo, com os quais devemos aprofundar vínculos comerciais, com critérios políticos cuidadosos.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*O tema africano é parte necessária da agenda diplomática brasileira, não somente pela importância intrínseca da área como espaço natural para a ação externa do país, mas também pelas perspectivas no campo multilateral, especialmente a cooperação no marco do Atlântico Sul e outros temas. No caso específico do Atlântico Sul, é necessário dar a esse enfoque geográfico uma dimensão multifacetada que incorpore, por exemplo, as questões ambientais, em especial o meio ambiente marinho e as zonas costeiras, e o tema da cooperação econômica, com o objetivo de criação de uma eventual zona de livre comércio.*

*Na África, devemos estar especialmente atentos ao que vai acontecer na África do Sul e em Angola, pelas conseqüências decisivas que terá para uma região que, no continente, apresenta melhores oportunidades para a diplomacia brasileira. A primeira linha de presença será necessariamente política, e a participação nas forças de paz na região é decisiva para criarmos condições de dar continuidade, em novos moldes, à presença africana.*

*No caso da Bacia do Pacífico, há dois fatores que exigem a nossa atenção diplomática. Em primeiro lugar, a própria 'riqueza' da região e as articulações que a fazem plataforma para novo processo de formação de um 'grupo regional', com influência efetiva sobre o controle de recursos, financeiros e tecnológicos, no plano mundial. Em segundo lugar, pelo que os 'novos países industrializados' valem como modelo de crescimento econômico, ainda que em circunstâncias diferentes das brasileiras.*

Para que se possa apresentar sugestões de linha de ação diplomática no campo econômico, é preciso levar em consideração os objetivos básicos do país nesta área, que podem ser resumidos na obtenção de recursos e vantagens que facilitem seu processo de desenvolvimento. Temos claros objetivos comerciais (assegurar mercados geograficamente diversificados, ampliar nossa pauta de exportação, por exemplo), financeiros (procurar obter recursos financeiros externos por meio de investimentos ou de empréstimos) e científicos e tecnológicos.

*A questão tecnológica é hoje ainda mais central na posição de um país no cenário internacional. A competitividade externa é cada vez mais influenciada pela presença das novas tecnologias. Um país da dimensão do Brasil, com um PIB expressivo na escala mundial, um parque industrial complexo e de grandes dimensões e uma integração, que se pretende crescente, na economia mundial, necessita contar com uma estratégia tecnológica que lhe permita fazer opções acertadas nesse campo. Essas opções devem, também, contemplar as questões de acesso à tecnologia e as de pesquisa e desenvolvimento interno.*

*No primeiro caso, deslocam-se as questões de garantia à propriedade intelectual e as de transferência de tecnologia. Quanto à propriedade intelectual, são importantes as modificações em curso no plano internacional sobre o regime que rege tais questões e a necessária adaptação do ordenamento jurídico brasileiro. Quanto à transparência, ela se insere no campo da retomada do*

crescimento e da inversão no Brasil, inclusive a estrangeira.

*Finalmente, caberia à diplomacia brasileira coadjuvar nos esforços internos de desenvolvimento tecnológico, principalmente através da negociação de entendimentos com outros países que permitissem esforços conjuntos de pesquisa e desenvolvimento, no plano público, mas, principalmente, no de empresas.*

*Tendo esses objetivos em mente, é possível estabelecer linhas de ação para a diplomacia brasileira na área econômica.*

Uma primeira prioridade do Brasil na esfera econômica deveria ser a manutenção de nossa política de defesa e aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral, já que nossa condição de *global trader* pode vir a sofrer danos na hipótese da formação de blocos regionais mais ou menos fechados. O avanço do processo de globalização imporá a redefinição dos mecanismos de coordenação macroeconômica mundial. Tais esforços de coordenação deverão ter como objetivo garantir o crescimento acelerado da economia mundial a fim de que novos parceiros econômicos (PEDs e economias em transição) possam integrar-se aos seus setores dinâmicos.

*Os avanços no campo da coordenação macroeconômica devem-se completar com medidas em três áreas: comércio, finanças e desenvolvimento. No campo do comércio, será necessário fortalecer o sistema multilateral com a conclusão da Rodada Uruguai e o estabelecimento de uma nova Organização Multilateral de Comércio. No seio dessa nova organização, procurar-se-ia avançar no tratamento de uma nova agenda de liberalização comercial que tentasse compatibilizar objetivos de crescimento, abertura e políticas agrícola e industrial. Passar-se-ia assim de uma liberalização na fronteira para processo mais complexo, envolvendo a harmonização de políticas.*

*Um sistema multilateral de comércio fortalecido é também importante para evitar o protecionismo e a construção de blocos fechados, o que não interessa a países como o Brasil, que estão na periferia de qualquer bloco. O multilateralismo é, assim, a garantia de uma integração aberta. O Brasil, dada a diversificação de seu comércio exterior e seu peso no comércio mundial, deveria atuar decididamente em defesa do sistema multilateral de comércio, no fortalecimento de suas instituições e na eliminação de medidas unilaterais nessa área.*

*Deveríamos, ademais, favorecer a participação do maior número possível de países no sistema, tornando-o efetivamente universal. No campo monetário e financeiro, seria necessário definir novas regras que permitissem não só dar maior estabilidade aos regimes de câmbio e ao sistema financeiro, mas também garantir uma melhor integração entre o lado comercial e o financeiro. Nesse contexto, seria importante equacionar definitivamente a questão do endividamento internacional dos países em desenvolvimento e redefinir o papel dos organismos financeiros internacionais, fazendo-os regressar a sua função original de financiadores de projetos e dando-lhes um papel crescente em áreas prioritárias que requerem financiamento de longo prazo e condições favorecidas de financiamento*

(meio ambiente, área social).

*Finalmente, na área de desenvolvimento é necessário relançar, em novas bases, a discussão do tema no cenário internacional, recriando uma agenda para o desenvolvimento que possa: i) produzir uma mobilização de recursos, em escala global, que permita equacionar o problema do financiamento para o desenvolvimento; ii) abrir mercados para os países em desenvolvimento, integrando-os aos setores dinâmicos da economia mundial; iii) desenvolver uma estratégia internacional para o tratamento da questão social; iv) melhorar as condições de acesso à tecnologia e de sua criação nos países em desenvolvimento.*

*Em segundo lugar, o Brasil deveria buscar reforçar seus vínculos com cada um dos três grandes espaços econômicos - CE, NAFTA e Ásia - Pacífico, preservando nosso caráter de global trader, entendido como um ativo que aumenta o raio de manobra do país. Não temos, como apontamos antes, de optar imediatamente por uma associação a um desses blocos, e sim estar sempre atentos ao que neles está ocorrendo, tanto para aproveitar oportunidades que surgem como para poder avaliar com maior precisão o impacto do que ocorre nessas áreas sobre a economia brasileira e sobre o comércio externo brasileiro nesses mercados e em terceiros mercados. Ao Brasil interessa que esses espaços econômicos se desenvolvam como espaços abertos e não como blocos fechados no seio de um sistema multilateral de comércio.*

*Ainda no que diz respeito à política externa econômica, deve-se atribuir à América do Sul a importância de um espaço onde as oportunidades de intercâmbio e cooperação tendem a crescer, especialmente no marco da liberalização das políticas comerciais de nossos parceiros e da nossa. É preciso levar adiante o Mercosul, e também buscar incentivar o desenvolvimento de complementaridades econômicas entre o Brasil e seus demais parceiros regionais.*

*No que se refere especificamente ao Mercosul, importa valorizá-lo em si mesmo, por ter a iniciativa aproximado politicamente os países da região, fortalecido a democracia e por ser ele um instrumento de competitividade. Além disso, o Mercosul cria uma base sólida a partir da qual os países que dele fazem parte podem melhor buscar sua integração na economia mundial e uma eventual zona de comércio hemisférica. Diante disso, é urgente que se comece a buscar um mecanismo que garanta que problemas vinculados à disparidade de regimes cambiais não impeçam o êxito da iniciativa. É também importante que se caminhe no sentido do estabelecimento de mecanismos comunitários de integração, a exemplo da experiência européia.*

*Finalmente, haveria que mencionar os nichos de oportunidades que devem ser explorados pelo Brasil, tanto em termos de novos parceiros econômicos como em termos de possíveis temas de articulação com outros países. Esses países e temas dariam lugar a parcerias localizadas que, embora limitadas, complementariam nossos esforços mais sistemáticos junto a nossos grandes parceiros estratégicos.*



*No terceiro grande bloco de prioridades está a defesa do interesse de nacionais no exterior, que decorre do fato de ter aumentado significativamente, nos últimos anos, o fluxo de emigrantes brasileiros.*

*O tema, que merece atenção em si mesmo, tornou-se uma questão central da 'agenda da opinião pública nacional'. Pede, por isto, não somente providências institucionais, ligadas ao reforço de nossa rede consular, mas também uma compreensão verdadeiramente diplomática dos efeitos do processo e das medidas necessárias para a proteção de brasileiros.*

*Em termos concretos, nossa rede consular deve ser redistribuída e reformulada para melhor atender à crescente colônia brasileira no exterior. É importante também que a longa faixa de fronteiras do Brasil seja objeto de um trabalho sistemático de demarcação, densificação, inspeção e conservação de marcos nas linhas de limites.*

*As duas linhas de providências gerais respondem às situações extremamente diferenciadas que encontramos. Temos fluxos de emigrantes que procuram trabalho em países desenvolvidos, como os EUA e os países da Europa Ocidental. De outro lado, existe uma presença significativa de brasileiros já estabelecidos em países vizinhos.*

*Importa que a diplomacia pública contribua para esclarecer a nossos parceiros internacionais a complexidade da situação brasileira, caracterizada por fortes desequilíbrios econômicos, sociais e regionais, cuja superação não depende exclusivamente da ação do Estado. Outra tarefa importante a cumprir é a de construir, entre os que observam a realidade brasileira, uma preferência pelo positivo, a disposição construtiva de, sem deixar de identificar nossos problemas, apontar igualmente para o que nos enriquece como sociedade e como nação. O firme avanço das instituições democráticas deve ser realçado como fundamento necessário para que soluções permanentes venham a ser alcançadas no plano dos direitos humanos, da justiça social e do desenvolvimento econômico.*

## Capítulo IV

### O Debate sobre a Política Externa:

#### *Algumas implicações institucionais para o Itamaraty*

*Neste capítulo do trabalho, examinam-se algumas 'implicações institucionais', derivadas da análise das perspectivas da política externa. O objetivo é dar indicações que sirvam a aproximar os esforços, que nasceram conjugados, de 'repensar a política externa' e de 'examinar as estruturas administrativas do Itamaraty'. Como se verá, as indicações não serão 'concretas', mas simplesmente pautas que podem servir à avaliação de prioridades no processo de remodelar a instituição e suas práticas.*

### 1 - Algumas premissas: Mudança Política e Mudança Institucional - Estímulos Diferenciados e Objetivos Comuns

*Uma primeira observação a fazer, verdadeira premissa do esforço de 'compatibilização' do movimento político e do institucional, é a de que os estímulos para as mudanças organizacionais parecem ser mais fortes e mais claros do que para mudanças de política. No primeiro caso, o diagnóstico das 'insuficiências' é conhecido e amplamente compartilhado (por exemplo, a necessidade de aperfeiçoar o sistema de comunicação, de reforçar a qualidade do pessoal de apoio, etc.) ou, então, o debate está 'estruturado', inclusive porque é recorrente (caso dos problemas derivados do fluxo de carreira).*

*No caso da política externa, apesar do sentido radical das transformações do sistema internacional nos últimos quatro anos, o próprio fato de que estejamos vivendo uma 'fase de transição' parece indicar que soluções diplomáticas dramaticamente inovadoras não são fáceis de articular e talvez não sejam, de imediato, desejadas.*

*Vale elaborar sobre o tema. Em primeiro lugar, a política externa brasileira não assistiu passivamente às recentes mudanças internacionais. Na realidade, ocorrem, ao longo dos últimos anos, processos graduais de adaptação às novas circunstâncias que, em alguma medida, respondem aos novos tempos. A prevalência de uma 'atitude de adaptação' sobre a 'proposta de doutrina nova' nasce, inicialmente, de que somos atores secundários nos grandes movimentos de mudança(1). Recebemos, paulatinamente, influências e pressões para mudar e, neste sentido, atos de rompimento parecem não render vantagens diplomáticas. Ao contrário, a adaptação tem sido, para nós, a linha que permite o controle de riscos, além de estar muito mais próxima do estilo diplomático brasileiro (veja-se a lenta e cuidadosa evolução da política nuclear, que começa em meados do governo Sarney, se acelera com*

(1) Ou, quando não o somos, como no caso da dívida, preferimos também atitudes 'adaptativas', evitando desafiar frontalmente o sistema.

Collor, mas evita a solução 'dramática' da assinatura do TNP). O mesmo pode ser apreciado em outros temas, como na configuração de uma atitude mais positiva na defesa da democracia no continente (sem chegar aos extremos de alguns vizinhos na 'segunda condenação' de Cuba), na aceitação de formas de cooperação internacional em questões ambientais (sempre balizadas por compreensão dos limites da soberania), nos temas novos do GATT, etc. Na verdade, os processos de mudança pela via da adaptação foram, em boa medida, sustentados e conduzidos institucionalmente (salvo em alguns momentos, como na antecipação da entrada em vigor do Mercosul ou certos lances da política nuclear de Collor)(2).

*Há que se considerar também que condições internas, como o processo de consolidação democrática, a emergência de novos modelos de articulação de objetivos políticos, a 'liberdade' dos atores burocráticos, agora sob comando político, contribuem diretamente para estabelecer as soluções graduais na definição dos novos rumos. Mesmo quando se tenta inovação mais rápida - e o exemplo é a tentativa de Collor em matéria de lei de propriedade intelectual -, os processos de negociação intraburocrática e com o legislativo forçam ritmos diferentes e, de novo, impõem adaptação gradual.*

*Admitindo que o melhor, talvez o único, caminho aberto para a política externa seja o de inovar em quadro de adaptações sucessivas, as tentativas de reflexão global sobre a política externa ganham especial relevância, ao cumprir, ao menos, dois objetivos estratégicos:*

1) as reflexões globais serviriam para saber se as respostas que estamos dando vão no caminho certo, se são suficientes ou se são as melhores que podemos dar; têm, portanto, um objetivo crítico; é fundamental saber se a atitude de adaptação já não se esgotou e, caso queiramos um papel mais ativo no mundo pós-guerra fria se já não é o momento de efetivamente 'innovar';

2) as reflexões globais servem também para analisar a integração entre as mudanças políticas e as institucionais: de um lado, porque, para fazer melhor alguns movimentos diplomáticos sugeridos, parece essencial aperfeiçoar mecanismos institucionais (exemplo: é evidente que, num mundo em que os temas econômicos se tornam, em boa parte, o cerne do processo político, há que haver mecanismos ágeis para que a instituição integre as dimensões política e econômica do fazer diplomático); de outro lado, é no marco de uma reflexão política global, que, em tese, podem ser mais bem avaliados os limites institucionais para as opções de ação externa (assim, a escassez de meios obriga a que se definam mecanismos institucionais de seleção de prioridades, que tenham repercussão efetiva).

*Finalmente, mais uma observação sobre as vinculações entre a dimensão política e a institucional. Se fizermos um balanço dos seminários sobre o 'repensar da política externa', vamos*

(2) Observe-se que, nos dois momentos recentes de inflexão diplomática, com Jânio e como movimento de 64, a mudança da política externa estava ancorada em transformações da situação nacional. Nestes casos, a política externa desempenha um papel legitimador de determinadas opções globais. Nas mudanças operadas por Geisel-Silveira é, ao contrário, a lógica diplomática que prevalece. Seria interessante anotar que, do ângulo das transformações da estrutura administrativa do Itamaraty, as que correspondem às 'novas realidades políticas' limitam-se a criação de Sub-secretarias e de novos departamentos e divisões, processo que se inicia no final da gestão Guerreiro. As reformas - como as de 1986 e 1990 - atenderam essencialmente a questões de economia interna.

encontrar escassas - embora significativas - indicações sobre questões administrativas, Isto reforçaria a hipótese de que a maior parte dos problemas de natureza institucional nasce da própria lógica da operação da máquina do Ministério. Assim, o balanço não propicia respostas claras e concretas às indagações sobre rumos da reforma administrativa e de métodos. Estabelece vínculos conceituais, não pautas precisas. Tanto pelo sentido geral de certas observações, como por um conjunto - escasso mas significativo, insistimos - de indicações sobre o funcionamento da instituição, é possível deduzir que, do ângulo da 'sociedade', algumas transformações institucionais seriam necessárias para que o Itamaraty 'funcionasse' melhor.

## 2 - O Tema da Transparência: Sua Dimensão Administrativa

*Ao avaliarmos os comentários dos participantes na série de seminários o 'repensar da política externa', uma das primeiras observações é o fato de que, de forma unânime, todos apreciaram positivamente a iniciativa. Apreciaram e indicaram a necessidade de que se repita, encontre caminhos regulares e institucionais. Em suma, confirmou-se exaustivamente a noção de que a transparência, como sinal da situação democrática, deve incidir também sobre processos de formulação da política externa. No diálogo - que, em certa medida, já não é uma 'opção', mas uma necessidade imposta pela circunstância democrática -, se perdemos uma medida de 'liberdade', ganhamos com quem também tem formas de sensibilidade para as questões internacionais e, sobretudo, reforçamos a legitimidade das posições diplomáticas brasileiras.*

*Apreendemos, também, com os seminários o fato simples de que a transparência não é um processo 'controlado'. O Itamaraty pode escolher o que lhe interessa discutir publicamente mas, pelos mais variados caminhos, a sociedade - setores da elite, pelo menos - também 'escolhem' os temas que querem discutir com os formuladores da política externa. A transparência é necessariamente uma via de mão dupla, e sujeita às flutuações e aos interesses a que Celso Lafer chama de 'agenda da opinião pública'. Constatou-se que é inevitável que alguns temas institucionais passem a fazer, em algumas circunstâncias, parte dessa agenda.*

*Neste sentido, é necessário chamar a atenção para o fato de que a boa arquitetura institucional é, em si mesma, um fator de prestígio político e, assim, serve aos propósitos da política externa. Para setores influentes da elite brasileira e, por razões várias, mas especialmente a situação democrática, o Itamaraty tem poucos segredos. Algumas de suas fragilidades institucionais são conhecidas. Em intervenções nos seminários, exemplos foram apontados (por exemplo, criticou-se o fato de que os diplomatas vão servir em lugares de cultura exótica sem que passem por períodos de formação específica; criticou-se a perda de hegemonia em processos de articulação de políticas comerciais e a falta de aparelhamento da rede consular em momento de aumento de emigração*

brasileira, etc.)(3).

É bem verdade que, como instituição, as críticas sempre foram acompanhadas da convicção, inúmeras vezes repetida, de que o Itamaraty ainda é a 'melhor corporação' do Estado, o que se traduziu basicamente em pedidos para que fossemos mais atuantes, mais presentes em inúmeros temas. A noção socialmente aceita é a de que "constituímos um corpo de funcionários de alta qualidade" embora possamos melhorar e - insista-se - não só no plano das proposições políticas mas sobretudo da 'presença institucional'. Neste sentido, o peso político decisivo que a reforma administrativa poderá ter, sobretudo se estiver a ampará-la, em alguns de seus aspectos, uma *rationale* política coerente e convincente.

*O tema da transparência tem duas outras conotações que merecem ser consideradas por suas implicações administrativas. A primeira é que a transparência deve também ser interna: ou seja, todas as áreas devem estar perfeitamente informadas das diretrizes gerais de política, das decisões adotadas e do trabalho desenvolvido pelas outras áreas. Isso requer mecanismos regulares e ágeis de coordenação vertical e horizontal. A outra é que os altos escalões da Casa têm de se liberar dos trabalhos rotineiros para que possam concentrar-se na discussão de grandes linhas de política, na liderança da coordenação e na articulação com os setores externos (Governo, Congresso, sociedade, exterior). Para tanto, são fundamentais uma efetiva descentralização, com atribuição de responsabilidades, e a modernização da gestão administrativa e do processo decisório.*

*Isto posto, passamos agora a tratar de uns poucos temas nos quais pareceu-nos estar mais clara a vinculação entre a política externa e a reforma institucional. É evidente que isto não ocorre em toda a agenda da reforma institucional que, por vários motivos, se imporá por motivos próprios, recolhidos da própria lógica do funcionamento da corporação.*

### 3 - O Itamaraty e a Sociedade Brasileira: A Necessidade da Diplomacia Pública

*Em todos os seminários, um tema central foi o da necessidade da reorganização do Estado brasileiro. Para muitos, é uma condição indispensável à retomada do desenvolvimento, econômico, social e político.*

*Um primeiro problema institucional passa a ser, portanto, o que o Itamaraty pode fazer para, como órgão do Estado, ajudar a que se alcance este objetivo, a 'reorganização' do Estado, que pode ser formulado vagamente, mas cujo significado é, nas suas formas mínimas, claro (formulação de objetivos de longo prazo, definição objetiva de prioridades, capacidade de realizar policies que*

(3) É importante sublinhar que, na situação democrática, pelos canais próprios, seja a imprensa, seja o Congresso, quando houver interesse, os 'segredos' serão desvendados.

combinem claramente fins e meios, etc.)(4).

*O papel do Itamaraty é, então, discutido a partir da premissa de que, em qualquer circunstância, a reorganização do Estado passa por elaboração de estratégias de inserção internacional. Talvez o estímulo decisivo para a reorganização seja justamente o peso do internacional para a solução de questões nacionais. Como essa percepção não é a socialmente dominante - e fique circunscrita a setores intelectual ou materialmente afetados pelos mecanismos de inserção -, a responsabilidade do Estado para definir o que o país quer do mundo ainda será decisiva. É um plano em que a liderança é necessária, inevitável(5). Neste sentido, para a elaboração de planos de atuação e inserção no meio internacional, o Itamaraty tem ainda uma grande responsabilidade como órgão (corporação) que chama a atenção dos atores nacionais para a realidade externa - especialmente para os fatores que nos afetam diretamente - e que tem condições de orientar o Governo, o Congresso Nacional, os agentes econômicos e o conjunto da sociedade neste campo (esse papel foi reiteradamente cobrado na série de seminários realizados como parte do atual processo de atualização da política externa e reforma do Ministério).*

*Nessa ordem de idéias, note-se que a Chancelaria pode desempenhar um papel estratégico, como aliás já vem fazendo em muitos países. Ao ser o elo de ligação entre o externo e o interno, a Chancelaria deve ter uma preocupação nacional, trabalhando para que as decisões incorporem as duas faces de cada questão: a doméstica e a internacional. Ela pode, portanto, desempenhar função relevante na reestruturação do Estado brasileiro ao contribuir para a consistência da ação governamental através da incorporação do cenário externo no processo decisório interno, num duplo sentido: o impacto das decisões internas sobre o exterior e o entorno internacional como balizador de nossas decisões.*

*Está claro que diversas opções fundamentais, talvez a maior parte delas, ocorrerão em processos mais políticos ou técnicos, nos quais o Itamaraty poderá ou não ter peso. Mas é preciso que a instituição esteja pronta para participar e, em certos casos, para articular certas posições de Governo, inclusive com a participação do Legislativo e de organizações sociais, em temas de forte sensibilidade internacional (como propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, etc.). É sempre útil lembrar que, hoje, pela própria complexidade técnica das questões e, em alguns casos, pelo conjunto de interesses que afeta, as condições que tem a Chancelaria de liderar a formação de posições é muito mais limitada do que as que prevaleciam até os anos setenta. Um exemplo fácil de lembrar é a liderança, quase monopólica, que tínhamos em matéria de comércio nas UNCTADs, comparada com o complexo processo de articulação da posição brasileira na Rio-92.*

(4) É evidente que o processo de reorganização não depende exclusivamente da vontade do Estado. É necessariamente mais amplo, sobretudo agora em que o Congresso pode afetar decisivamente a vontade do Estado em relação a si mesmo, a seus objetivos enquanto Estado. Também se sabe que a reorganização não pode ser um processo abrupto, levado adiante por imposição de grupos pequenos, ainda que possam ter legitimidade eventual. Dado o tamanho e a complexidade do Estado, estratégias gradualistas, de consensos conseguidos paulatinamente, parecem ser mais adequadas.

(5) O internacional afeta de forma muito diferenciada os 'interesses concretos'. Assim, há setores, na área de exportação, que, hoje, estão satisfeitos, inclusive porque têm condições de garantir vendas importantes. O problema é saber, como se sublinhou no workshop do Fórum Nacional, se as condições de competitividade, mesmo dos setores 'satisfeitos', se mantêm ao longo prazo. Neste sentido é que se coloca a ação estratégia do Estado, para evitar que regras e comportamentos internacionais prejudiquem nossa competitividade e, ao mesmo, dando elementos para que, do ângulo macroeconômico, a competitividade se renove.

*De qualquer maneira, para garantir a participação, há, em tese, dois caminhos a percorrer. O primeiro toma por base o que já existe e procuraria ampliar as modalidades de diálogo com setores da sociedade que formam a opinião pública. Os contatos com agentes econômicos, imprensa, parlamentares, etc. poderiam estar sustentados em novos modelos de encontro.*

*Esses modelos poderiam ser de três tipos: i) um diálogo mais global, com setores variados da sociedade e órgãos do Governo e o Congresso, a ser estruturado em torno de cenários internacionais e das grandes linhas da política externa brasileira; ii) foros de discussão nos quais se procurasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse delimitadas (um exemplo seria o Conselho Empresarial); iii) articulação ad hoc mais intensa na definição de posições sobre temas específicos ou para reuniões internacionais. No primeiro caso, a área de planejamento poderia coordenar o diálogo em dois níveis: com as áreas de planejamento do Governo e de grandes empresas, com a participação da Academia; e com um foro consultivo mais amplo, onde estariam representados os vários segmentos da sociedade brasileira e que poderia reunir-se periodicamente (a cada três meses, por exemplo) para discutir as grandes linhas da política externa brasileira e iniciativas diplomáticas importantes.*

*Uma palavra sobre a idéia do órgão. Na verdade, haveria três alternativas para articulá-lo: 1) dada a natureza política de suas atividades, poder-se-ia formar como uma 'atividade do Gabinete', nos moldes da Secretaria de Imprensa; 2) para ter liberdade de ação e, ao mesmo tempo, servir à Casa com base em demandas específicas, poderia ter um feitiço próximo ao do IPRI; 3) poderia, finalmente, materializar-se através de uma mera expansão de órgãos já existentes, como a SEI e a SRC, que teriam, então, funções ampliadas. De qualquer maneira, o essencial de um órgão como este é um trabalho didático. Na realidade, o ideal é que as funções de aproximação 'pública' sejam feitas naturalmente por cada setor da Secretaria de Estado e do Exterior. Cada chefe de divisão, sobretudo em um esquema institucional mais descentralizado, deveria saber como, quando, porque e em que nível se deveria dar o exercício da 'diplomacia pública'. Mas até para orientar esse tipo de atividade e chamar a atenção para a sua importância, caberia, em um primeiro momento, definir-se um órgão.*

*No segundo caso, cada subsecretaria poderia, em seu nível, manter um foro de diálogo regular com setores importantes para sua atuação. Finalmente, os departamentos e divisões se encarregariam da coordenação ad hoc.*

*O segundo caminho seria o de adotar um projeto de 'diplomacia pública'. De fato, a necessidade de que os projetos e propostas de política externa estejam amparados numa 'política nacional' - fruto, inclusive, do fato de que vivemos numa democracia onde o Congresso, as lideranças políticas e as organizações - requer prioridade e providências específicas, como, no plano interno, a criação de instâncias da Secretaria de Estado voltadas para o intercâmbio com as entidades e personalidades representativas da sociedade, sistematização e aprofundamento do diálogo e troca de informações com as outras áreas do Governo Federal, governos estaduais e, sobretudo, com o Congresso Nacional; no plano externo, com o apoio de atores brasileiros dos setores público e privado, trabalho regular na área da imagem do país, diálogo com organizações políticas, empresariais,*

sindicais, culturais, acadêmicas, ONGs internacionais, etc. Nesse contexto, poderia pensar-se em estabelecer mecanismos regulares de consulta com as Comissões de Relações Exteriores.

#### 4 - A Política Externa e o Momento Nacional: O Problema da Formulação de Políticas

*Tomando algumas das observações feitas acima sobre o papel do Itamaraty na reorganização do Estado e o vínculo forte entre o nacional e o diplomático, caberiam agora sugestões para dar sentido mais concreto ao papel que poderíamos ter na conjuntura nacional. Sabemos que a política externa se fragiliza ante a persistência das dificuldades internas. De outro lado, num mundo em transformação rápida, é imperiosa a necessidade de visão de médio e longo prazos dos objetivos do país, inclusive como bússola para realizar opções diplomáticas.*

Quanto ao primeiro ponto, cabe à diplomacia coadjuvar nos esforços de superação das dificuldades de curto prazo, buscando abrir alternativas para o país no exterior ou simplesmente evitando uma erosão de nossa imagem e de nossa posição internacional. É preciso, nesse contexto, fortalecer os mecanismos de formulação de *policies*, dando condições para que o Itamaraty ofereça ao governo e à sociedade informações e análises que integrem efetivamente o nacional ao internacional, que revelem com clareza e consistência o peso e o sentido das opções que estão abertas. A matéria-prima desse processo é a informação. Devemos saber colher as melhores e mais adequadas, analisá-las com clareza, e, em seguida, tratá-las e divulgá-las em quadro de uma efetiva 'política de informação'. Por isto, ganham relevo as iniciativas tendentes a melhorar o fluxo da informação diplomática da SERE para os postos, e destes para Brasília, bem como a análise e divulgação dessa informação dentro do Governo e entre o setor privado.

*Duas outras medidas institucionais poderiam reforçar a capacidade de influência do Itamaraty. Na medida em que o componente internacional é necessário para a tomada de decisões internas, tanto econômicas quanto sociais e mesmo na jurídicas (veja-se a questão dos direitos humanos), é importante que se restabeleça a prática de designar diplomatas para as assessorias internacionais dos diversos ministérios. Além disto, a perspectiva de que as negociações internacionais no campo econômico caminhem no sentido de uma coordenação e harmonização de políticas exige uma participação crescente do Itamaraty na definição de políticas internas. O Ministro de Estado ou seus representantes deveriam ter assento em órgãos colegiados como o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Política Agrícola (a presença no CONIN foi um bom exemplo da contribuição que o Itamaraty pode dar na definição de opções internas que têm imediatas repercussões internacionais).*

*Quanto ao segundo aspecto, a necessidade de que se restaurem as perspectivas de médio e longo prazos dos objetivos nacionais, o Itamaraty deveria participar ativamente dos esforços de recuperação do planejamento em todos os seus níveis (estratégico, em termos de definição de objetivos*



nacionais e de segurança nacional, econômico-social, militar). Caberia ao MRE, através de sua área de planejamento, trabalhar em conjunto com outras áreas de planejamento do governo (SEPLAN, SAE, Ministérios Militares) em dois sentidos:

1) introduzir o componente internacional nos planos internos;

2) manter atualizados os cenários internacionais em suas últimas dimensões (política, econômica, militar, estratégica) e em termos de curto (acompanhamento conjuntural) médio (planejamento estratégico) e longo prazos (mudanças estruturais).

*Ao Itamaraty caberia propor os cenários básicos do governo na área internacional e coordenar uma rede informal de planejamento na área externa com vistas a cooperar com os esforços da SEPLAN, de recuperação do planejamento governamental, e a participar, naquelas áreas em que o internacional fosse decisivo, da definição das estratégias e políticas internas de governo.*

## 5 - A Política Externa e da Coordenação e o Momento Nacional: O Problema de Recursos da Coordenação

*Um fato da realidade é a atual situação de carência de recursos do setor público brasileiro. No entanto, dada a pequena participação do MRE no orçamento geral da União, a crescente importância de uma presença mais marcante do Brasil no mundo e o fato de que a política externa é prerrogativa inalienável do Governo Federal indicam a possibilidade de que seja corrigida a situação da falta de recursos que, nos últimos anos, tantos danos tem causado ao país no exterior. O fato é que o processo de obtenção de recursos pelos diversos setores da burocracia se tornou extremamente competitivo e, mais do que isto, político. É imperioso que reforcemos não só a capacidade de negociação orçamentária do Ministério, mas, além disto, indiquemos claramente ao Congresso e a outros setores influentes da sociedade a relevância dos serviços que prestamos ao país (no fundo, é criar o argumento para provar porque tão importantes quanto recursos para obras sociais, são recursos para a manutenção de uma rede diplomática ampla, etc.)(6).*

*Por outro lado, tem havido uma dispersão das atividades do governo na área internacional ocasionando gastos desnecessários e duplicação de tarefas e comprometendo a coesão da política externa brasileira. É imprescindível manter-se uma efetiva coordenação pelo Itamaraty de todas as atividades externas do governo brasileiro, o que permitirá reduzir despesas e evitar duplicação de esforços e dar maior consistência à nossa ação externa. Para isto, a sugestão, acima indicada, de se reinstalarem as assessorias internacionais de Ministério pode ajudar. É evidente que, aqui, o essencial*

(6) Uma sugestão é a de que funcionários diplomáticos servissem como assessores de lideranças partidárias, de tal forma que pudessem antecipar movimentos de interesse da política externa e conhecessem a intimidade dos processos decisórios. A sugestão esbarra na tradição de evitar envolvimento partidário de funcionários.

não será o controle, dia-a-dia, das atividades dos Ministérios, dos Governos de Estado e, hoje, municipais, no plano internacional. A dispersão é de tal ordem que a 'coesão' não se alcançará pelo controle de atividades, mas sim pela clareza de rumos da política externa, que sejam conhecidos e que sejam reconhecidos, nacionalmente, como a melhor expressão da vontade social. Para tanto é também fundamental uma permanente coordenação que poderia ser estabelecida através de reuniões regulares, coordenadas pelo secretário-geral, entre os diversos setores da Casa e os assessores internacionais dos distintos Ministérios.

## 6 - As linhas Básicas da Ação Diplomática: Cenários Complexos e a Articulação Cuidadosa de Opções

*As transformações profundas que estão ocorrendo no mundo e a incerteza quanto à evolução dos cenários internacionais criam ônus adicional para a atividade diplomática e o processo decisório em políticas internas, ao mesmo tempo em que se torna mais difícil prever o rumo dos acontecimentos. Nessas circunstâncias, não parecem aconselháveis opções estratégicas ou excludentes, ou reorientações bruscas de política. Não é possível, por exemplo, determinar como se articularão, nos próximos anos, as regiões e blocos que têm a vocação para papéis dominantes na economia mundial. O grau de aproximação e de conflito entre os atores centrais tenderá a definir as regras do jogo na cena internacional e, portanto, terá influência sobre a liberdade que a diplomacia brasileira terá daqui para frente. Por outro lado, as relações internacionais do Brasil são diversificadas e isso representa um ativo importante, que deve ser preservado, em particular nas circunstâncias atuais.*

*O momento internacional, a posição do Brasil no mundo e a busca de uma nova forma de inserção internacional para o país não recomendam uma política de retração externa ou de rupturas e opções que possam se revelar equivocadas. Uma política externa brasileira adequada para os dias atuais e compatível com os interesses nacionais do país a longo prazo exigirá recursos também adequados para sua execução e uma reversão da situação que tem marcado os últimos anos em matéria de alocação de recursos ao Itamaraty. Na ausência de uma alocação dos recursos necessários, a diplomacia brasileira seguirá perdendo eficácia e o país vendo reduzidas suas opções internacionais. Nessas circunstâncias, a política externa brasileira, como vem ocorrendo nos últimos anos, terminaria por assumir um caráter basicamente reativo em relação às iniciativas tomadas por nossos parceiros. A próxima participação do Brasil em órgãos decisivos para a definição das novas regras do jogo internacional, como o Conselho de Segurança, ficaria prejudicada. De qualquer maneira, insista-se, o problema, a partir de um mínimo indispensável ao funcionamento da instituição, não é somente o da*

‘quantidade’ dos recursos, mas sobretudo o da maneira de usá-los(7).

*Em termos das prioridades externas que teremos de eleger - já que a concentração de meios parece aconselhável, ou mesmo indispensável - as tendências antes apontadas parecem indicar que, no que diz respeito à estrutura do Ministério, a premissa de que vivemos um período de transição, e de que contamos com recursos limitados (mesmo com a superação dos constrangimentos orçamentários dos últimos meses), determina que teremos de conciliar a estabilidade com a flexibilidade, ou, em outras palavras, a flexibilidade deverá ser parte das regras do jogo.*

*A estabilidade (somada a uma dotação adequada de recursos e métodos de trabalho modernos) é indispensável a uma burocracia eficiente: os funcionários não podem ser surpreendidos diariamente com novos encargos, trâmites, instâncias, siglas, regulamentos, e regras de carreira; os interlocutores externos, nacionais ou estrangeiros, não deveriam ter que descobrir, a cada dia, quem cuida do assunto x ou y, ou a quem está subordinado o setor z. De qualquer forma, a expectativa aberta pelo processo de reforma permite que, neste momento, sejam introduzidas mudanças estruturais, sobretudo as que estejam apoiadas na idéia de que constituem um 'perfil de longo prazo' para a instituição. Como se disse acima, a instituição, além de criação de subsecretarias e de departamentos novos, não fez nenhuma modificação 'radical' que respondesse aos novos desafios. Não é o caso de fazer simplesmente por fazer, mas, digamos, existe um 'crédito' que pode ser usado, desde que se adeque a justificativas que revelem necessidades de médio ou longo prazo.*

*A flexibilidade é igualmente imprescindível, sobretudo diante de uma realidade em acelerada transformação, na qual, cada vez mais, novas prioridades vêm juntar-se às antigas e em que as tarefas permanentes se somam aos desafios momentâneos ou temporários (neste caso, por exemplo, os órgãos estáveis - departamentos, divisões - devem conviver, sem prejuízo mútuo, com task-forces, grupos de trabalho, consultorias, etc.). Tanto a crescente interligação das dimensões política e econômica, bilateral e multilateral, como o imperativo da definição de prioridades requerem novas formas de coordenação, deliberação e decisão internas. À primeira vista, tal exigência poderia ser atendida pela institucionalização de instâncias e processos colegiados de decisão, que envolveriam as chefias de todas as áreas do Ministério. A complexidade da cena internacional e a diversidade de interesses do Brasil no mundo requerem um processo decisório ágil e flexível, que pode ser obtido pela combinação de uma efetiva descentralização com atribuição de responsabilidade e uma crescente coordenação, em órgãos decisórios colegiados que se reúnam com grande freqüência.*

(7) Há dois tipos de problemas quando se fala em recursos: o primeiro é simplesmente o de ter recursos para manter as atividades mínimas do Ministério; o segundo diz respeito aos necessários para que atividades e objetivos específicos sejam cumpridos. Neste caso, é fundamental que se parta destes objetivos. Então, teríamos, de um lado, a opção de realocar recursos e, de outro, a de pedir novos, demonstrando que servirão para fins estratégicos do Estado. A gravidade do problema de recursos do Ministério nos últimos anos é que não somente o volume de recursos caiu muito abaixo do mínimo indispensável ao funcionamento regular do Itamaraty, como o fluxo de tais recursos tornou-se extremamente irregular ao longo do ano, prejudicando enormemente tanto a execução da política externa, como a imagem do país.

Nesse contexto, a reforma do Itamaraty teria um duplo objetivo: ao rever prioridades e métodos de trabalho, permitir uma melhor alocação de recursos e, através da modernização, sobretudo pelo uso mais intenso da informática e dos novos métodos de gestão, obter ganhos de produtividade significativos; ao formular novos projetos e programas de política externa, permitir uma expansão mais racional e transparente dos recursos postos à disposição do MRE.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Finalmente, há que se responder à percepção de que surgem 'nichos de oportunidades' em toda parte e a qualquer momento: isto não pode imobilizar recursos diplomáticos escassos (esses meios poderiam ser mobilizados em caráter *ad hoc*: missões especiais, consultorias, etc.).

*Combinar estabilidade com flexibilidade requer, também, que existam e funcionem mecanismos de avaliação constante da política externa (inclusive em diálogo com o resto do Governo, Congresso, agentes econômicos e sociedade civil) e da eficiência com que o aparelho diplomático serve à execução dessa política. Esse é o desafio oferecido pela transição mundial, mas é também, acima de tudo, a obrigação imposta pela transição brasileira rumo à maturidade democrática.*

*Em suma, a volatilidade da cena internacional e os progressos no campo tecnológico e nos técnicos de gestão aconselhariam a realização de um esforço permanente de atualização do MRE através de:*

1) desenvolvimento, pela área de planejamento, em combinação com as áreas substantivas e a área administrativa, de um trabalho de acompanhamento e avaliação da ação diplomática; o objetivo é aqui mudar a própria metodologia de trabalho, em que as preocupações de interligação dos temas, de adequar fins a meios, de implicações de longo prazo de opções diplomáticas e seus efeitos sobre a vida nacional sejam introduzidos como parte do 'metabolismo institucional';

2) articulação pela área administrativa de um relatório anual sobre modernização do MRE, procurando ligá-lo aos objetivos da política externa.

## 7 - Linhas gerais de prioridades

*Arrolam-se a seguir, de forma exemplificativa, algumas prioridades de política e suas implicações institucionais:*

- com a globalização das questões internacionais, as próprias maneiras de fazer política internacional parecem exigir novas formas de sensibilidade e, sobretudo, trabalho diplomático, informado por novos padrões de consistência, difícil de conseguir diante de uma agenda fragmentada, que traz solicitações dispersas, múltiplas, com lógicas diferenciadas; a necessidade de novos modelos de trabalho, com maior participação - inclusive para que se conquiste coerência e coesão internas -, é clara; as soluções de colegiados como mecanismos formadores dos primeiros passos da decisão política podem responder a esse desafio;

- a prevalência dos temas econômicos cobra atenção crescente e a mobilização de recursos humanos e materiais para emprego nessa área (especialização de funcionários e/ou contratação de especialistas, adequação e aparelhamento da estrutura da Secretaria de Estado no setor, aperfeiçoamento da capacidade dos postos de lidar com assuntos econômicos, etc.);

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- a regionalização é uma tendência forte e confirma a prioridade que vimos dando às relações com a América Latina, e aos movimentos de coordenação e integração, tanto na esfera política como na econômica; um dos métodos para aperfeiçoar a 'diplomacia regional' é realizar, com frequência adequada, reunião de embaixadores de áreas determinadas;

- o peso cada vez maior dos investimentos estrangeiros diretos exige que a diplomacia participe do esforço para atraí-los (imagem externa, contatos com potenciais investidores, participação no debate nacional sobre regulamentação desses investimentos, etc.);

- o relacionamento com os EUA, sempre prioritário por si só, poderá tornar-se um capítulo dessa regionalização, principalmente se prosperarem idéias de formação de um espaço hemisférico (NAFTA, nova Iniciativa para as Américas, etc.); o aparelho diplomático brasileiro deve estar preparado para atuar com eficiência no continente (a estrutura do Itamaraty poderia passar a ter um núcleo, no qual se procuraria articular o tratamento das relações com os EUA; seja na forma de uma 'divisão geográfica' nova, seja como uma comissão, etc.);

- o peso cada vez maior dos processos multilaterais, sobretudo nas Nações Unidas, aumenta exponencialmente a demanda de 'trabalho diplomático' (conhecer os assuntos, participar de consultas e negociações, articular e assumir posições, etc.); diante disso, antes de decidir sobre a alocação de meios (a demanda tende a ser ilimitada, a oferta, no caso do Brasil e do Itamaraty, ainda bastante restrita), é preciso estabelecer prioridades: de que foros queremos participar de modo mais ativo, com que interesse; quais os temas que nos dizem respeito mais diretamente; em que matérias estamos dispostos investir maior 'energia política' ou a assumir posições potencialmente desgastantes;

- o aumento da participação da Ásia na economia mundial parece ser uma tendência firme e requer, de parte da diplomacia brasileira, um esforço que não se fez até aqui, com os meios adequados (mobilização dos agentes econômicos no país, rede de postos bem lotada e aparelhada, pessoal especializado, setores modernos de promoção comercial, verbas para eventos promocionais e para atividades intensas de representação, etc.), com vistas a aumentar nossa presença naquela região, que já ocupa lugar importante no intercâmbio econômico internacional do Brasil(8);

- a necessidade de informações rápidas e confiáveis, que possam servir de base a análises acuradas dos eventos internacionais, requererá uma modernização significativa da organização e métodos de trabalho do Itamaraty no que se refere à informação diplomática.

*Vale a pena insistir em um ponto, que é o da especialização de funcionários. A complexidade das relações internacionais, sua abrangência e diversidade, obriga a conciliar 'generalismo' com especialização (temática, geográfica, em idiomas, etc.), tanto na formação dos recursos humanos,*

(8) Nesse contexto, assume importância o tema da saída para o Pacífico, que deve ser visto não tanto do ponto de vista econômico, como elemento barateador dos custos de transporte, mas sim como expressão de uma efetiva prioridade da política externa brasileira. Assim, o tema da saída para o Pacífico matizará a excessiva concentração atlântica de nossa diplomacia e corrente de comércio e permitirá trabalhar por uma efetiva integração regional na América do Sul, através de projetos infra-estruturais e da incorporação a esses esforços de integração de países pacíficos com os quais não temos fronteira (Chile e Equador).

como no emprego desses recursos ('carreiras especializadas', de alguma forma). Como fazer isto quando o objetivo final da carreira, a chefia de missão diplomática ou o exercício de cargos na mais alta hierarquia na Secretaria de Estado, pedem generalistas? Inicialmente, é necessário considerar que as especializações informais já ocorrem (carreiras na área econômica ou em organismos multilaterais são frequentes). O problema é saber de que maneira 'orientar', valorizando-as mesmo, especializações para áreas 'difíceis' mas importantes para a ação externa (por exemplo, Oriente Médio, China, Rússia, Japão, etc.). Pode-se pensar em sistemas de incentivos (cursos no exterior, chefias de divisão, possibilidade de repetir postos, etc.) que estimulem funcionários a escolherem sistematicamente o trabalho em determinadas áreas, não mas aleatoriamente, mas como interesse da instituição.

## 8 - Processos de Decisão

*É necessário racionalizar o uso dos recursos à disposição do MRE a fim de concentrá-lo nas atividades fins e nas áreas prioritárias. Essa necessidade aconselharia atribuir à área de planejamento um papel na alocação de recursos, visando a garantir a consistência entre as definições de política e prioridades e a distribuição de recursos.*

*Nos últimos anos houve uma proliferação do número de divisões e departamentos na Secretaria de Estado. Uma parte desse processo reflete a crescente complexidade da presença internacional do Brasil. É importante notar, contudo, que muitas divisões funcionam com um número insuficiente de funcionários diplomáticos e administrativos. A complexidade da cena internacional e o aumento da importância das questões econômicas e dos temas globais exigirão um esforço crescente de análise e uma maior especialização. Nesse sentido, será necessário lotar adequadamente as divisões o que poderá requerer:*

- 1) redução de seu número e concentração de algumas áreas;
- 2) redução do número de diplomatas em atividades-meio e sua substituição por pessoal técnico e administrativo,
- 3) redução do número de diplomatas em funções de gabinete.

*Do ângulo das representações no exterior, o mesmo argumento pode valer: se é verdade que temos tradição de diálogo político com o maior número possível de países, este diálogo, por exemplo, diz respeito, muitas vezes, quase exclusivamente a assuntos multilaterais e não demanda, portanto, a presença de uma embaixada residente, podendo ser mantido com reforço de nossas missões junto aos organismos internacionais.*

## 9 - Algumas Questões Específicas

### a) Emigração

*A constância com que se mencionou, nos seminários, o tema da emigração a coloca necessariamente como nova 'preocupação' da política externa, voltada para o atendimento de uma questão prioritária da agenda da opinião pública. De fato, o crescimento na emigração de brasileiros para o exterior exige cuidado atento e meios disponíveis para lidar com as eventuais implicações diplomáticas desse fato, bem como a adaptação e aparelhamento adequado da rede consular, encarregada de dar assistência aos nossos concidadãos no estrangeiro.*

*O crescente número de brasileiros no exterior, nas áreas mais diversas do globo, indica a necessidade de que nossa rede consular seja revista e que se examinem alternativas como a de criação de consulados conjuntos com outros países à semelhança do que se está pensando fazer com a Argentina.*

*O reforço da área consular na Secretaria de Estado é outra consequência inevitável dessa situação.*

### b) Novos países e o problema dos limites da rede de missões

*A criação de um grande número de novos países, que se estima deverá prosseguir nos próximos anos, deve levar a um exame de nossa rede de repartições no exterior. Esse exame deverá ser cuidadoso, tanto em termos de abertura de novas missões, quanto em termos de eventual fechamento. No momento, pareceria aconselhável reforçar nossa presença na Ásia e na ex-URSS. É fundamental que se definam, politicamente, os critérios para a readaptação de nossa rede diplomática. Isto dependerá, em essência, do tipo de papel que queremos ter no mundo. Assim, uma diplomacia de prestígio, com radiação universal, determinaria, de um lado, que não se fechassem missões diplomáticas (sobretudo diante da perspectiva de lutarmos por um lugar permanente no Conselho de Segurança) e, de outro, que procurassem abrir novas em países que tivessem uma dose razoável de importância regional. Em outro extremo, soluções pragmáticas indicariam que deveríamos fechar missões que não 'rendessem frutos' no curto e médio prazos e abri-las em capitais onde houvesse perspectivas de ganhos (especialmente comerciais, de cooperação tecnológica, etc.). Entre esses dois extremos, talvez se situe a linha das opções concretas que teremos de fazer.*

### c) A área multilateral

*No que se refere à área multilateral, e dada a natureza dos processos decisórios que a mesma envolve, caberia verificar se a atual estrutura da Secretaria de Estado é a mais adequada, se nossas missões permanentes nos organismos internacionais estão adequadamente lotadas e aparelhadas, se não caberia aperfeiçoar métodos de trabalho e atuação. A importância crescente dos chamados*

'temas globais' na agenda diplomática (meio ambiente, direitos humanos, população, etc.), com suas implicações tanto políticas quanto econômicas, bilaterais e multilaterais, requer a adaptação da estrutura do Itamaraty a essa realidade, e a implantação de novos procedimentos para 'lidar' com tais assuntos, à semelhança da recente reforma do Departamento de Estado dos EUA. A criação de uma subsecretaria que lide com as questões multilaterais, de tipo político e social (meio ambiente, índios, direitos humanos, etc.) parece ser um caminho evidente, por duas razões: a lógica do processo de negociação é diverso do bilateral e as constituencies internas são diferentes. É evidente também que se cruzam frequentemente os temas bilaterais e multilaterais, mas a dimensão de 'autonomia' destes sugere a criação da subsecretaria, inclusive para que as implicações das duas 'lógicas', quando se cruzarem, sejam apreciadas de forma ampla.

*De outro lado, a busca de novas soluções para os problemas de segurança e a promoção de coalizões, com crescente participação do Conselho de Segurança, para o controle de conflitos localizados, aconselham um crescente envolvimento das Forças Armadas brasileiras em operações de paz como elemento de projeção internacional do país. Deveria ser criada uma instância permanente de coordenação entre a área das Nações Unidas na Secretaria de Estado e os Ministérios Militares;*

#### d) Os temas multilaterais econômicos

*A tendência a algum tipo de administração dos fluxos comerciais e de capitais (seja por acordos multilaterais, seja simplesmente por práticas unilaterais, etc.) determina atenção prioritária a esta temática, com os meios necessários (fortalecimento dos setores encarregados na Secretaria de Estado e no exterior, contratação de consultorias especializadas, institucionalização do diálogo com os agentes econômicos nacionais, etc.);*

#### e) A gestão de crises

*As forças centrífugas em atuação na cena internacional e a persistência de fatores de instabilidade no mundo e em nossa região aconselham a criação de mecanismos de gestão de crises que permitam mobilizar rapidamente os recursos do Itamaraty e do Governo para fazer frente a situações internacionais que possam afetar nossos interesses.*

#### f) A reciclagem de funcionários

*A velocidade e a complexidade dos temas internacionais - e as mudanças no Brasil e no Itamaraty - obrigam a que se aperfeiçoem os métodos de treinamento de funcionários. Isto implica o aperfeiçoamento dos cursos regulares do Rio Branco, ampliando, por exemplo, os seus currículos para incluir questões da realidade nacional, além de técnicas de chefia e de gestão complexa. De outro lado, é fundamental aprofundar o esquema de encontros de diplomatas com intelectuais, parlamentares, etc., em seminários 'livres', em que se debatam aspectos da política externa contemporânea. Neste sentido, é útil trazer com frequência adequada chefes de missão no exterior e outros funcionários*



sempre que se realizarem seminários que envolvam temas que estejam sendo por eles tratados.

#### g) Os instrumentos de ação diplomática

*Em um momento de escassez de recursos, é fundamental que os instrumentos de ação diplomática sejam utilizados com o mais claro sentido político. Aqui, tocaremos em três, a cooperação técnica, a promoção comercial e a promoção cultural. O objetivo não é propor modos de aperfeiçoá-los, mas simplesmente o de chamar a atenção para a necessidade de que se integrem no processo político. Por variadas razões, que estão em boa parte ligadas à história da implantação desses instrumentos, cada qual encontrou o seu feitiço de independência. É natural que seja assim. A cultura e o comércio - em medida menor, a cooperação técnica - valem em si mesmos no processo de aproximação entre os países. Nem todas as relações comerciais ou culturais são 'orientáveis' politicamente. Não obstante, é preciso valorizar e realçar aquelas que a são, sobretudo porque, apoiadas em sólidos critérios políticos, será mais fácil definir prioridades para as atividades de promoção comercial e cultural. No caso da cooperação técnica, as possibilidades de orientação política ainda seriam mais nítidas. Afinal, aqui se trata, quase exclusivamente, de uma atividade monopolizada pelo Estado e controlada pela Chancelaria. Institucionalizar mecanismos de 'orientação política' para essas atividades seria o caminho.*

#### h) Métodos de ação diplomáticos

*As diplomacias presidencial e ministerial passaram a ser um fato comum nas relações internacionais. A América Latina não escapa à regra, com a articulação de foros regulares para encontros de alto nível. Se boa parte das viagens é, portanto, 'obrigatória', boa parte é livre. Neste caso, é fundamental que se articule algum tipo de estratégia de longo prazo, que responda a objetivos de política externa. A mesma atitude 'ativa' de buscarmos definir 'estratégias de encontro' também cabe naturalmente. De que maneira a organização administrativa desses encontros pode render os melhores frutos políticos? Uma das medidas seria a de aperfeiçoar os 'documentos' que servem aos encontros presidenciais. A idéia de focos precisos, em que se articulem com clareza os objetivos que se quer alcançar em cada ocasião parece essencial. Já existe, é verdade, uma metodologia, que vem sendo empregada desde algum tempo, e que se constitui de fichas, talking points, etc. e valeria a pena examinar como aperfeiçoá-la, bem como os mecanismos de preparação desses encontros, política e administrativamente.*

#### i) O problema do funcionário 'ideal'

*Uma questão difícil é a do 'diplomata que a instituição requer'. Na verdade, o tema vai além das questões de formação e treinamento, mas envolve algo mais complexo. Depois de analisarmos a situação internacional contemporânea, onde os cenários são cambiantes e as opções difíceis, uma*

conclusão possível seria a de que a instituição pede hoje diplomatas que saibam lidar com situações que evoluem rapidamente - e frequentemente de forma imprevista -, com problemas que combinem aspectos políticos e econômicos, bilaterais e multilaterais, em que a dimensão interna condicione decisivamente o externo, em que o manejo das pressões pública seja forte, etc. Talvez seja necessário que a instituição privilegie aqueles que saibam responder aos desafios dessas novas situações. Daí a importância de que as avaliações 'subjetivas' ao longo da carreira se guiem por critérios que tenham relação com as necessidades institucionais. Essa apresentação de um funcionário 'ideal' merece, contudo, qualificações. Não precisamos somente de virtudes de um tipo único. Na verdade, a própria variedade dos interesses brasileiros também pede variedade de virtudes funcionais. As qualidades para chefiar um consulado difícil na fronteira são diferentes daquelas necessárias para formulação de posições em matéria de propriedade intelectual, mas é pelo reconhecimento da necessidade de equilíbrio entre funcionários, com virtudes variadas, que chegaremos a um bom equilíbrio institucional.

### 10 - A Imagem do País

*Num mundo integrado pelas comunicações e com as redes cada vez mais abrangentes da mídia, a dimensão da imagem pública do país assume importância fundamental. Não cuidar de forma prioritária, específica e profissional desse tema tem graves custos em termos de dificuldades crescentes à ação diplomática e ao diálogo governamental, decorrentes de uma deterioração da imagem do país. Essa questão requer uma dupla estratégia; em primeiro lugar, seria necessário fazer-se um esforço de mudança da imagem do país que se deteriorou muito no período recente. Tal mudança teria dois momentos: enquanto se processam uma estabilização econômica e a retomada do crescimento, dar-se-ia incentivo para uma estratégia limitada destinada a evitar uma maior deterioração, e preparar-se-ia uma estratégia ofensiva para o momento de retomada de crescimento.*

*O segundo aspecto seria contemplar um esforço permanente de divulgação do Brasil no exterior, integrando todas as suas dimensões possíveis. Um esforço dessa natureza requereria não somente uma instância administrativa própria, como a contratação de serviços especializados. Recomenda-se, portanto, a criação de uma unidade no Itamaraty que concentraria informações sobre o Brasil e que se ocuparia da imagem do país e de um programa específico, no orçamento do MRE, com a dotação necessária para a contratação de serviços especializados, no Brasil e no exterior.*

### 11 - Observações Finais

*O exame da situação internacional não dá respostas, como antecipamos, a todas as questões administrativas com que nos deparamos. Indica, quando muito, linhas de desenho institucional, que ficam mais no plano conceitual do que das opções concretas. Mas, a boa compreensão das grandes tendências poderá, em teoria, ajudar no encontro de soluções concretas e efetivas. Assim, em conclusão, seriam recomendações básicas:*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

**a)** a rapidez das transformações do sistema internacional pede uma Chancelaria dotada de instrumentos capazes de identificá-las e definir, a cada momento, o melhor caminho de expressão do interesse nacional; institucionalmente, isto significa procedimentos ágeis para escolher prioridades e concentrar recursos;

**b)** a complexidade dos processos internacionais pede mecanismos de decisão que sejam capazes de integrar o político ao econômico, o bilateral e o multilateral, o interno e o externo;

**c)** a importância da dimensão nacional pede condições de presença institucional naqueles processos de decisão que afetam a situação do país e as opções centrais de política externa; formas de relação amplas com o Congresso, a imprensa, etc. são essenciais para que se mantenha o prestígio institucional;

**d)** a importância dos novos atores, ONGs especialmente, pede flexibilidade de atuação no exercício da diplomacia pública;

**e)** a complexidade dos temas diplomáticos, freqüentemente técnicos, pede processos constantes de formação dos funcionários, em que a dimensão geral e política das 'especializações' seja sublinhada.

## Bibliografia básica

- América Latina, FLACSO, volume 8, nº 27, 1991, Carlos Escudé;
- Bases para uma política militar. Mário César Flores, Campinas, UNICAMP, 1992;
- *O Contencioso entre o Brasil e os EUA em propriedade intelectual. Estudo sobre o caso das patentes farmacêuticas.* Maria Helena Tachinardi;
- *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu.* Maria Regina Soares de Lima. Vanderbilt University, 1986;
- The Work of Nations. Robert Reich. Vintage Books, 1992;
- British External Policy-Making in the 1990's. Michael Clarke. Royal Institute of International Affairs;
- *O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais. José Augusto Guilhon de Albuquerque em O Futuro do Brasil de José Álvaro Moisés.* EDUSP, 1992;
- *New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century.* Barry Buzan, em *International Affairs*, vol. 67, nº 3, julho de 1991;
- *Relações Econômicas Internacionais do Brasil. Pedro Malan em História da Civilização Brasileira, livro III, vol. 4, DIFEL, 1984;*
- *Économie Mondiale 1990-2000: l'impératif de croissance.* (Paris. Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, CEPPII, 1992);
- *The United States in the World Economy.* Rudiger Dornbusch. *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 31, nº 2;
- *Head to head: the coming economic battle among Japan, Europe and America.* Lester Thurow. William Morrow and Company. 1992;
- *Who's bashing whom, trade conflict in high-technology industries.* Laura Tyson. Institute for International Economics. Washington, 1992;
- *Changing Fortunes. The world's money and the threat to American leadership.* Paul Volcker and Toyoo Gyohten. Times Books, 1992;

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

- *Policy Issues in the evolving International Monetary System. Morris Goldstein. Occasional paper. FMI, 1992;*

- *The Open Economy: tools for policy makers in developing countries. Rudiger Dornbusch and Leslie Helmers. Oxford University Press;*

- *O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional. Nova Era da Economia Mundial. Rubens Ricupero. Editora Pioneira;*

- *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies. 1992. Institut Français des Relations Internationales;*

- *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. Maria da Conceição Tavares em Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Ensaio sobre Economia Brasileira. Zahar Editores, 1974.*

*Parte II*

*Capítulo I*

**SEMINÁRIO DO CLUBE DAS NAÇÕES**

*Brasília, 27 de novembro de 1992*

**PARTICIPANTES CONVIDADOS:**

Ministro Olavo Setúbal  
Ministro Celso Lafer  
Deputado José Serra  
Senador Irapuan Costa Júnior  
Prof Bolivar Lamounier  
Prof Luciano Martins  
Prof Edmar Bacha  
Jornalista Oliveiros Ferreira  
Jornalista Rosenthal Calmon Alves  
Sr. Jair Meneguelli  
Dr. Antônio Barros de Castro  
Dr. Willy Fischer  
Dr. Arnaldo Jabor  
Dr. Paulo Cunha

**PARTICIPANTES DO MRE:**

Embaixadores:  
Luiz Felipe Lampreia  
Rubens Antônio Barbosa  
Sérgio de Queiroz Duarte  
Fernando Guimarães Reis  
Clodoaldo Hugueney Filho  
Sérgio G. Bath  
Oto Agripino Maia  
Gelson Fonseca Júnior  
Osmar Chohfi  
Synésio Sampaio Goes Filho  
Carlos Moreira Garcia

**Ministros:**

Vera Pedrosa Martins de Almeida  
André Mattoso Maia Amado

**Conselheiro:**

Pedro Luiz Rodrigues

**Secretários:**

Marcos Bezerra Abbott Galvão

Maria Edileusa Fontenele Reis

Susan Kleebank

João Luiz de Barros Pereira Pinto

Alexandre Guido Lopes Parola

Norberto Moretti

**PERGUNTAS PARA ORIENTAR AS DISCUSSÕES**

1) Houve grandes transformações no sistema internacional. Quais teriam sido as implicações para o Brasil? Significariam uma maior margem de manobra?

2) Que trunfos temos, hoje, para influir nos grandes temas internacionais? Quais seriam esses temas, do ponto de vista do Brasil?

3) Diz-se que a política externa brasileira sempre teve uma base consensual. Isto é verdade hoje? Se não é, como se dividiria a opinião pública?

4) O Brasil vive hoje problemas e situações críticas em muitas áreas, como a econômica, a social, etc. Existiriam, em sua opinião, problemas internacionais para o país? Quais seriam os principais?

5) Os problemas internacionais agravam os internos; ou seria possível, ao contrário, que uma ação no âmbito internacional contribua para resolvê-los? Quais seriam as maiores ameaças que o Brasil tem hoje no sistema internacional e quais as melhores oportunidades?

6) Haveria algum país ou região em que o Brasil devesse concentrar os seus recursos diplomáticos? Haveria alguma área em que não se deveriam usar esses recursos? Devemos buscar uma presença universal ou é o momento de definir prioridades e ter atuação mais seletiva?

7) Algum organismo internacional, a seu ver, é fundamental para o Brasil; o que é mais importante: a ONU, a OEA ou o GATT?

8) Hoje, um dos requisitos do desenvolvimento é a modernização do Estado, com enxugamento de suas estruturas e funções. Em nenhum lugar do mundo, no entanto, surgiu a idéia de 'privatizar' a diplomacia. Assim, como se poderia modernizar a ação diplomática, mantendo-a dentro do aparelho do Estado?

9) Qual a importância dos seguintes 'instrumentos' diplomáticos: promoção comercial, cooperação



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

técnica, difusão cultural, assistência consular; haveria mudanças a promover, outros 'instrumentos' a desenvolver?

10) Que 'serviços' prestados pelo Itamaraty, do seu ponto de vista, são mais relevantes para nossa sociedade?

11) Em seus contatos com o Itamaraty, institucionais ou pessoais, no Brasil ou no exterior, quais foram as suas impressões (funcionamento da máquina administrativa; capacidade de prestar os serviços/informações demandadas; atitude dos funcionários); que sugestões de aperfeiçoamento lhe ocorreriam?

12) Qual seria a maneira mais adequada de levar adiante esse processo de reflexão sobre a diplomacia brasileira nos próximos anos, de forma que os resultados correspondam, ao máximo, aos valores, interesses e expectativas dos diversos segmentos da sociedade brasileira?

13) Haveria interesse desses segmentos, ou de alguns deles, de participar em caráter permanente dos esforços de planejamento político e definição de estratégias de nossa diplomacia?

14) Em vista da presente crise fiscal, e das dificuldades orçamentárias resultantes, haveria disposição dos setores nacionais interessados em compartilhar os custos de estudos específicos sobre questões conjunturais de política externa?

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

. Objetivo da reunião: conversar de maneira informal sobre as questões fundamentais da política externa brasileira e do Itamaraty.

. As transformações no cenário internacional são de tal magnitude que tornam obrigatória uma reflexão sobre os rumos da política externa.

. Nossa diplomacia mudou em vários aspectos: direitos humanos e meio-ambiente são exemplos. Nesses campos, reconhecemos realidades e avançamos.

. Nas questões mais gerais relativas às macroestruturas, do poder estamos trabalhando na identificação de tendências.

. Algumas questões:

. Qual será o papel do Conselho de Segurança nesse novo contexto internacional? Qual deve ser nossa posição a esse respeito?

. Há todo um mundo crescentemente dinâmico na Ásia e na Europa do qual necessitamos nos aproximar ainda mais. Que fazer a esse respeito? Como promover uma maior aproximação?

. É preciso, ainda, levar em conta questões como: a impossibilidade de pensar política externa desvinculadamente da política interna; a necessidade de construir uma teia de sustentação interna; as ONG's, por exemplo, têm reforçado sua atuação em várias áreas, como relacionar-se com elas?

. Outro ponto indispensável a ser pensado diz respeito à nossa relação com os Estados Unidos.

## Embaixador Clodoaldo Huguene

. O questionário distribuído é apenas um roteiro. A intenção é promover a discussão ao redor de três eixos: o Brasil e a cena internacional; os instrumentos de política externa, o Itamaraty e a Sociedade; como levar adiante um projeto de debate sobre política externa.

## Ministro Olavo Setúbal

. Principal objetivo da política externa pode hoje resumir-se na expressão "PIB é Poder".

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

. Japão e Alemanha: seu poderio decorre de políticas deliberadas implementadas no âmbito de seu processo de reconstrução. Japão começou sua industrialização apostando no setor eletrônico, comprando patentes sobre produtos eletrônicos. Coréia e Taiwan também são exemplos.

. Seria um erro desconsiderar a experiência desses países sob o argumento de que eles não têm expressão política.

. Na América Latina, o que se percebe é que países como México e Chile parecem ter se convencido de que suas possibilidades de êxito são maiores se negociarem dentro das regras do jogo do sistema internacional (GATT, FMI, BIRD, ...).

. O Brasil, por sua vez, tem sistematicamente adotado uma linha de crítica desse sistema internacional. Essa linha de crítica choca-se com a disposição ao diálogo manifestada pelos países que aceitaram a premissa segundo a qual "PIB é Poder".

. Que concessões, que inflexões, que novos rumos tomar, o que preservar e o que mudar, se desejarmos abandonar a postura da crítica sistemática?

. A política externa brasileira desde o Império tem adotado um tom universal, em postura que decorre da formação jurídico-literária de nossas elites.

. Devemos agora caminhar para uma visão mais seletiva e realista. O foro prioritário deve ser o GATT. A OEA não tem funções relevantes. A ONU é o grande foro político. Na AGNU é preciso abandonar os discursos generalistas e universais e concentrar-se nos temas que mais diretamente nos interessam.

. No que concerne à nossa atuação comercial, o Brasil e o Japão são os dois únicos países em que a política comercial externa é dirigida pelo Ministério das Relações Exteriores.

. O Itamaraty não deve ter as funções usuais de um Ministério do Comércio Exterior e deve aproximar-se de uma estrutura como a do USTR.

. Nossa ação deve ser eminentemente pragmática.

### Ministro Celso Lafer

. O mundo mudou radicalmente. O desaparecimento da confrontação Leste-Oeste mina a própria relação Norte-Sul, como concebida em moldes tradicionais, já que ela tinha por pressuposto a lógica da confrontação.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

. Internamente a radical mudança externa tem sua contrapartida no esgotamento do modelo implantado desde a década de 1930, cujo êxito decorreu de sua sintonia com a situação internacional de então, com fechamento, autarcização...

. O Itamaraty tem autoridade mas não tem poder. O serviço público que o Itamaraty presta é traduzir necessidades internas em possibilidades externas. Para que o Itamaraty preserve sua autoridade é preciso repensar a inserção externa do Brasil. É importante recompor a visão de política externa para que o Itamaraty possa recompor sua agenda.

. Existe uma agenda substantiva e uma agenda de opinião pública.

. Para repensar o tema da presença brasileira no mundo importa lembrar que somos um país de interesses gerais com pauta diversificada. Somos *global traders*. Assim, a conclusão da Rodada Uruguaí deve ser objetivo prioritário.

. O tema da economia de mercado se universaliza e surge como indissociável do tema do desenvolvimento. Entretanto, há vários modelos de capitalismo: EUA, CEE, Japão. O Brasil deve recompor essas três grandes parcerias operacionais.

. É preciso repensar nossa inserção na América Latina. O Mercosul tem complexidades, mas parece ser boa plataforma de inserção competitiva.

. É preciso ter uma lista de prioridades. Existem nichos de oportunidades bilaterais (Irã, Emirados Árabes, Israel na área tecnológica) e multilaterais (Cúpula de Madrid, Guadalajara).

### Professor Luciano Martins

O colapso soviético, o fim do dualismo de poder e da guerra fria, a emergência de novos centros ou 'blocos' de poder, e as mudanças na organização da produção capitalista e na economia internacional indicam que vivemos um *tournant* histórico de grandes proporções. E sugerem que há uma nova ordem mundial em gestação, sem que se saiba ainda qual será sua forma definitiva.

Tanto é assim que as mudanças em curso estão redefinindo situações em três planos simultâneos:

- a. no das relações horizontais (entre países de maior poder);
- b. no das relações verticais (entre aqueles países e os de menor poder);
- c. no das relações transnacionais (com o debilitamento do Estado-nação e a formação de novas

arenas decisórias).

Um outro eixo de transformações se projeta sobre esses três planos: o da coexistência problemática de duas tendências. A tendência à globalização da economia (que tem por atores as empresas) e a tendência à regionalização (que tem governos por atores). Ainda é incerto como essas duas tendências conviverão, entre si e como ressurgimento de movimentos nacionalistas e protecionistas.

Qualquer que seja a forma definitiva que assumir a nova geometria mundial de poder em gestação, ela será marcada por uma maior interdependência política e econômica (por mais assimétrica que seja essa interdependência) e pelo provável prevalecimento de temas econômicos sobre temas políticos.

Que essa nova geometria mundial e seus centros de poder ainda não estão 'institucionalizados' demonstram a arcaica composição do Conselho de Segurança da ONU e a própria informalidade do G-7. Enquanto não for sedimentada a nova ordem há um espaço de manobra a explorar por países como o Brasil.

O que dificulta qualquer análise prospectiva é que essa nova ordenação mundial exige um novo marco conceitual para a análise, pois estão mudando alguns dos referentes clássicos no estudo das relações internacionais.

Assim, por exemplo:

- a hegemonia lograda pelo capitalismo em plano mundial (graças ao colapso soviético) não encontra mais correspondência na hegemonia de um único país dominante, como mostra o declínio dos Estados Unidos;

- por efeito da transnacionalização, a geo-economia parece descolar-se da geopolítica;

- a interdependência e a associação competitiva excluem o poder militar como suporte tradicional do poder político;

- a 'terceira' revolução industrial em curso (pós-fordismo, micro-eletrônica, biotecnologia, etc.) tende a fazer com que recursos naturais e mão-de-obra barata deixem de ser vantagens competitivas, ao mesmo tempo que a posse de novos conhecimentos e tecnologias tende a transformar-se em importante recurso de poder no plano internacional.

As duas questões políticas centrais que se colocam são: a) excluído o papel relevante do poder militar, quais serão os novos recursos de poder na nova ordem mundial em gestação? b) como redefinir os interesses nacionais de um país como o Brasil ante todas essas mudanças?

Entendo que o fim da guerra fria e a multipolaridade aumentam o poder de barganha do Brasil, desde que ele encontre condições internas para definir uma estratégia para a ação, o que certamente não depende só do Itamaraty. Mas sua reestruturação interna poderia ajudar essa definição.

## Deputado José Serra

. A guerra fria não trouxe nenhum benefício à América Latina ou ao Brasil. Dentro dessa perspectiva, seu fim não deve ser considerado como algo negativo.

. A multipolarização pode ser algo de vantajoso para um país como o Brasil.

. O grande problema da crise de identidade de nossa diplomacia é de origem interna. Qual o projeto nacional brasileiro? O grande projeto deveria ser estabilizar a economia. A crise econômica enfraquece a ação externa.

. As mudanças na economia internacional que se vêm processando desde a década de 1970 afetaram a capacidade de o Estado agir com eficácia no sentido do desenvolvimento. Após o II PND, tornou-se impensável manter um desenvolvimento sustentável no Brasil com fechamento da economia.

. A prioridade é colocar a casa em ordem.

. A regionalização não deve ser enfatizada em demasia. Rodada Uruguai, Clinton é menos comprometido com a integração regional. Devemos manter a universalização.

. No comércio podemos ter uma política ativa no sentido da liberalização.

. Mercosul: objetivos do Tratado são talvez excessivamente ambiciosos no contexto dos desequilíbrios macroeconômicos.

. Intensificação das relações com a Câmara.

. Seria útil elaborar um boletim específico e didático para a Câmara, bem como intensificar o trabalho de sensibilização dos líderes para questões de política externa.

. O Itamaraty deve participar da discussão de todos os projetos com efeitos externos. Exemplo: Lei relativa a capitais, propriedade intelectual.

## Jornalista Oliveiros Ferreira

. Política externa, junto com defesa, sempre foi política do Estado. No Brasil há um grande desinteresse pelo tema, como se depreende dos currículos acadêmicos e da falta de interesse do Congresso.

. Criação de um Conselho de política externa com representantes do Itamaraty, militares, ministros econômicos e SAE.

. A política externa, como política inerentemente estatal, não pode estar sujeita às oscilações fiscais.

. Os formuladores da política externa norte-americana aproveitam-se de nossa fragilidade. A evolução do quadro internacional poderá trazer novos espaços para o Brasil. A ação, agora, deve ser consolidar a retaguarda, à espera de melhores dias.

. A idéia de ação geográfica implica dispersão. Não dá para ter presença universal. A prioridade é definir interesses nacionais.

. Modernização da diplomacia: a SERE é por demais tradicional. É preciso trabalhar na modernização do Itamaraty.

## Jornalista Rosenthal Calmon Alves

. Itamaraty deve ser repensado internamente. É uma instituição que está ficando antiga. É preciso uma reforma global, desde a carreira até as comunicações.

. Ecologia: não se deve desperdiçar o que se obteve na Rio-92; devemos aproveitar o poder de barganha representado por nossa situação ecológica.

. Serviço Consular: é urgente dar maior prioridade ao trabalho consular e combater o preconceito dos diplomatas em relação a essa atividade. Hoje somos um país de emigração.

. Narcotráfico: deverá ocupar a agenda internacional. É preciso estar pronto para tratar do tema, pois o Brasil tem um papel crescente no tráfico internacional.

. É preciso recuperar a prioridade de nossas relações com o Terceiro Mundo; principalmente os latino-americanos. Só seremos importantes para o Primeiro Mundo se o formos para o Terceiro Mundo ou, pelo menos, para a América Latina.

## Doutor Willy Fischer

. O mundo passa por mudanças profundas. Revolução tecnológica, fim do socialismo, fracasso do leste europeu. Tudo isso mostra que é essencial a competitividade externa e a potencialização de vantagens comparativas. É preciso ter em mente que hoje matéria-prima e mão-de-obra barata perderam importância relativa.

. A inserção de nossa economia é crucial. Nossa margem de manobra é diminuta e depende de nossa capacidade de inserção.

. Para isso, é indispensável estabilizarmos a economia.

. Não é verdade que a política externa brasileira tenha sempre tido uma 'base consensual'. Pela primeira vez realiza-se uma iniciativa como esta reunião.

. Os trabalhadores defendem a ratificação das convenções da OIT. Dado o novo paradigma econômico - base técnica, blocos,... - poderíamos aproveitar novas áreas. Deveríamos ter política comercial mais agressiva e implantar um sistema de informações no exterior sobre ciência e tecnologia.

. A ação do Itamaraty deve ser eminentemente pragmática.

. É muito comum ouvir queixas sobre o atendimento dado aos brasileiros no exterior (área consular).

. Proposta de criação de um Conselho que envolva trabalhadores, empresários e sociedade civil.

## Professor Edmar Bacha

. Desde o início da década o Brasil tem reduzido sua participação no comércio internacional. Queda do coeficiente de importação e estagnação do coeficiente de exportação.

. Nos próximos 20 anos, as taxas de exportações podem subir de 10% para 15%. O mais significativo será o aumento do coeficiente de importações, que deve passar de 5% para, talvez, 18% do PIB. Acompanhando o aumento desses coeficientes, deve haver uma reversão da transferência de recursos. Devemos voltar a ser tomadores líquidos de recursos no exterior da ordem de 3% do PIB.

. A tarefa diplomática deve dar suporte a essas transformações. Na década de 1970, o padrão era apoiar as exportações e proteger o mercado interno. Era uma postura defensiva.



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

. Agora devemos ter uma atitude mais agressiva, usando o poder de barganha resultante das importações ampliadas para aumentar nossa presença nos mercados externos e nos mercados financeiros (que hoje são basicamente securitizados, sobretudo nos mercados de Eurobonus).

. Com a nova Constituição, há uma descentralização decisória. Assim, é preciso aumentar a coordenação com os governadores e com os prefeitos.

. É indispensável estabilizar a economia.

. O Mercosul é hoje um teste. O risco que corremos é o de sermos excluídos pela nossa incapacidade de colocar a casa em ordem. É óbvio que um Brasil instável reforça nos parceiros a tentação do alinhamento com os EUA.

### Doutor Arnaldo Jabor

. Estamos em meio a duas crises de identidade: uma externa e outra interna.

. A política externa deveria ser mais afirmativa a nosso respeito.

. Não dá para esperar a resolução do problema interno. É preciso que também a política externa contribua para a resolução da questão interna.

. Precisamos de uma grande política cultural. A atuação do Itamaraty nessa área tem deixado a desejar.

### Doutor Paulo Cunha

. Perplexidade do Itamaraty é parte da perplexidade nacional.

. Não há projeto nacional claro. Enquanto em outros países as discussões referem-se à 20% da agenda nacional, no Brasil estamos discutindo 100% de nossa agenda a partir de visões totalmente divergentes, com efeito claramente imobilizante. Não há consenso sobre uma pauta mínima.

. Na cena internacional, é preciso acompanhar cuidadosamente a evolução dos organismos internacionais.

. O GATT não deve ser sobre-enfatizado, já que é um órgão em extinção. A aplicação irrestrita

da Cláusula de Nação Mais Favorecida está abalada. O comércio negociado deve gradualmente sobrepor-se ao comércio regido por regras gerais.

. Mercosul: preocupam o enfoque e a importância excessiva que lhe é atribuída. Deve-se levar em conta que todos os nossos parceiros têm políticas claras de desindustrialização.

. Preocupa que a agenda esteja sobrecarregada. O Itamaraty é a única burocracia organizada que se mantém e deve priorizar seus objetivos.

. O Itamaraty não deve se preocupar com o dia-a-dia do comércio exterior.

. Reuniões como esta devem prosseguir com método e persistência.

## Embaixador Luiz Felipe Lampreia

Ao longo de nossa conversa, registramos a preeminência dos temas econômicos na agenda de política externa. Este é um fato que não corresponde ao cotidiano de produção do Itamaraty. Uma boa parte de nossa agenda diária tem a ver com questões bilaterais que não transparecem ao público; a nossa atuação diplomática se faz de maneira intensa, mas sigilosa.

Na vertente econômica, o fundamental é que o Itamaraty tenha sua participação. O Itamaraty tem memória e cabedal humano, que são seu grande valor. Não pretendemos substituir os ministérios da área econômica.

Outra questão que precisa ser encarada é o tipo de serviços que o Itamaraty pode prestar às empresas brasileiras. O Departamento de Promoção Comercial desempenhou um papel fundamental no passado. Hoje, as empresas brasileiras aprenderam os caminhos internacionais e não mais precisam do Itamaraty. Há a necessidade, portanto, de fazermos uma avaliação sobre a nossa área de promoção comercial.

O senhor Arnaldo Jabor colocou problemas interessantes, da área cultural. Dentro do problema mais global, o da imagem do país, o Brasil efetivamente tem uma imagem proporcionalmente pior do que merece. A abordagem de nossos temas se dá, no mais das vezes, pelo lado das nossas mazelas. Tenho consciência de que o apoio à cultura é uma das bases para se modificar essa situação. Em Lisboa, onde tivemos a presença de Fernanda Montenegro e de Tom Jobim, pude testemunhar o efeito extraordinário que produziram.

## Deputado José Serra

. *Nos últimos anos ocorreram mudanças que criaram melhores condições para divulgar nossa imagem: abertura econômica, direitos humanos, meio ambiente, índios...*

. *O Itamaraty precisa ter ação mais agressiva na Comissão de Orçamento. Uma vez incluída a despesa no orçamento, fica mais fácil liberar a verba ao longo do ano fiscal.*

. A questão cultural é barata, mas para levantar recursos é preciso um plano.

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

. O Itamaraty terá uma atitude mais ativa e um plano em suas negociações com o Congresso para obter recursos. A situação é dramática.

. A atuação do Itamaraty nos temas econômicos é crucial.

. As decisões do Itamaraty precisam ser bem fundadas na sociedade.

. Uma política externa mais dinâmica requer que internamente a casa esteja em ordem.

## Embaixador Clodoaldo Huguene

. Itamaraty tem tradição de reflexão crítica que está sendo agora retomada.

. Exercícios como esse estão sendo feitos em todas as Chancelarias importantes.

. Globalização e regionalização são duas forças presente no cenário internacional cuja evolução é preciso acompanhar de perto.

. Questão da *issue diplomacy*.

. Papel da Chancelaria como instrumento de coesão entre o interno e o externo.

. Os seminários prosseguirão nos próximos meses tratando grandes temas de política externa.

*Capítulo II*

**SEMINÁRIO DE SÃO PAULO**

*São Paulo, 21 de janeiro de 1993*

**PARTICIPANTES CONVIDADOS:**

Ministro Fernando Henrique Cardoso  
Emb. Clodoaldo Huguency Filho (SGPL/MRE)  
Emb. Gelson Fonseca Júnior (FUNAG/MRE)  
Emb. Paulo Nogueira Batista  
Emb. Carlos Moreira Garcia (MRE)  
Emb. Ovídio de Andrade Melo (MRE) - contribuição por carta  
Prof. Paul Singer (FEA/USP)  
Prof. Marco Antônio Coelho (IEA/USP)  
Jornalista Oliveiros Ferreira (Estado de São Paulo)  
Profa. Lenina Pommeranz (FEA/USP)  
Prof. Jacques Marcovitch (IEA/USP)  
Prof. Ricardo Seitenfus (IEA/USP)  
Embaixador Amaury Porto de Oliveira (IEA/USP)  
Prof. Carlos Estevam Martins (FUNDAP)  
Prof. Gilberto Dupas (Banco Safra)  
Empresário Luís Suplicy Haffers  
Prof. Tullo Vigevani (IEA/USP)

**PERGUNTAS PARA ORIENTAR AS DISCUSSÕES**

1) O Brasil vive hoje problemas e situações críticas em muitas áreas, como a econômica, a social, etc. Existiriam, em sua opinião, *problemas internacionais* para o país? Quais seriam os principais?

2) Os *problemas internacionais* agravam os internos; ou seria possível, ao contrário, que uma ação no âmbito internacional contribua para resolvê-los? Quais seriam as maiores ameaças que o Brasil tem hoje no sistema internacional e quais as melhores oportunidades?

3) Diz-se que a política externa brasileira sempre teve uma base consensual. Isto é verdade hoje? Se não é, como se dividiria a opinião pública?

4) Houve grandes transformações no sistema internacional. Quais teriam sido as implicações para o Brasil? Significariam uma maior margem de manobra?

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

5) Que trunfos temos, hoje, para influir nos grandes temas internacionais? Quais seriam esses temas, do ponto de vista do Brasil?

6) Haveria algum país ou região em que o Brasil devesse concentrar os seus recursos diplomáticos? Haveria alguma área em que não se deveriam usar esses recursos? Devemos buscar uma presença universal ou é o momento de definir prioridades e ter atuação mais seletiva?

7) Algum organismo internacional, a seu ver, é fundamental para o Brasil; o que é mais importante: a ONU, a OEA ou o GATT?

8) Qual a importância dos seguintes 'instrumentos' diplomáticos: promoção comercial, cooperação técnica, difusão cultural, assistência consular; haveria mudanças a promover, outros 'instrumentos' a desenvolver?

Hoje, um dos requisitos do desenvolvimento é a modernização do Estado, com enxugamento de suas estruturas e funções. Em nenhum lugar do mundo, no entanto, surgiu a idéia de 'privatizar' a diplomacia. Assim, como se poderia modernizar a ação diplomática, mantendo-a dentro do aparelho do Estado?

9) Que 'serviços' prestados pelo Itamaraty, do seu ponto de vista, são mais relevantes para nossa sociedade?

10) O que os brasileiros gostariam que o Itamaraty fizesse, além do que já faz?

11) Em seus contatos com o Itamaraty, institucionais ou pessoais, no Brasil ou no exterior, quais foram as suas impressões (funcionamento da máquina administrativa; capacidade de prestar os serviços/informações demandadas; atitude dos funcionários); que sugestões de aperfeiçoamento lhe ocorreriam?

12) Qual seria a maneira mais adequada de levar adiante esse processo de reflexão sobre a diplomacia brasileira nos próximos anos, de forma que os resultados correspondam, ao máximo, aos valores, interesses e expectativas dos diversos segmentos da sociedade brasileira?

## Prof. Jacques Marcovitch

Ao abrir o encontro, o professor Jacques Marcovitch ressaltou a importância da iniciativa do Itamaraty de procurar setores representativos da sociedade para, em conjunto, realizarem trabalho de reflexão prospectiva sobre a política externa e a ação diplomática brasileiras. Nesse sentido, recordou o relacionamento profícuo que já há tempos vem sendo mantido pela Universidade de São Paulo (USP), através de seu Instituto de Estudos Avançados, com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e outros órgãos do Ministério das Relações Exteriores.

Salientou o professor Marcovitch que ajustar as funções do Estado deve ser uma necessidade constante no regime democrático. Nesse sentido, disse que o seminário que se iniciava devia ser visto como um exemplo de integração entre instituições, para melhor projetar os interesses do Brasil no exterior. Referiu-se em seguida às questões previamente encaminhadas aos participantes: "as respostas a elas representarão subsídios importantes para a indispensável reformulação do Estado brasileiro". Disse, também, que se os atuais anos de crise são anos de dificuldades e desafios, são também anos de aprendizagem.

## Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho

Marcovitch passou a palavra ao Subsecretário-Geral de Planejamento Político e Econômico (SGPL) do Itamaraty, Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho. Informou o orador que o Ministro de Estado das Relações Exteriores, senador Fernando Henrique Cardoso decidira iniciar um amplo processo de modernização do Itamaraty, trabalho que estava sendo desenvolvido em duas vertentes: uma delas, administrativo-operacional; outra, a de repensar nossa política externa, à luz das profundas transformações que acontecem no mundo e no Brasil: "esse é um trabalho que queremos fazer, e estamos fazendo, em conjunto com a sociedade, com o Congresso, com a Academia, com os trabalhadores, com a imprensa. Segundo o Embaixador Clodoaldo Hugueneu, o objetivo é testar hipóteses sobre a evolução do cenário internacional e sobre a forma de nos inserirmos, de nos integramos no cenário que venha a prevalecer.

Para o Embaixador Hugueneu, o trabalho de reflexão sobre esses temas se torna tão mais necessário quanto mais abertos forem os cenários políticos e econômicos que se abrem diante de nós. Mencionou, a propósito, a multiplicidade de alternativas para a formação de novo sistema internacional: as hipóteses são da unipolaridade da formação de blocos e da multipolaridade. Se há ampla diversidade nessas projeções, um ponto contudo parece obter relativo consenso: o da valorização da importância dos temas econômicos. As perguntas encaminhadas aos participantes abrangem temas fundamentais tanto para o cenário internacional quanto para o interno: o repensar das diretrizes mais gerais e tradicionais de nossa política externa - serão elas ainda adequadas para o mundo que se forma? Quais os objetivos de nossa política externa, inclusive quanto às parcerias prioritárias do Brasil? O Brasil

deve fazer uma opção mais forte pela Bacia do Pacífico? Pelo NAFTA? São necessárias opções excludentes, ou será preferível uma política de cunho mais universalista? Quais são os instrumentos prioritários de nossa política externa? Recordou o Embaixador Hugueneq que no primeiro desses seminários, em Brasília, foi levantado, entre outros temas, o da dimensão consular de nossa diplomacia, que embora não tanto significativa no passado, deveria ser revista à luz da nova realidade emigratória.

"Temos ainda a questão central, que é a de buscar estabelecer relações coerentes entre as políticas externa e interna. Na medida em que as relações com o exterior se tornam passagem necessária para nosso desenvolvimento, estou convicto de que nossa política exterior ganhará relevância maior nas opções de política interna. Está aí o ponto fulcral dessa interação entre o Itamaraty e o conjunto da sociedade brasileira. Esse é o trabalho que deveremos conduzir nos próximos dois meses, e que será efetuado paralelamente ao esforço de redefinição na área administrativa."

### Dr. Gilberto Dupas

"Acho interessante juntar, para um primeiro comentário, as questões número 1 e 4, que me parecem relacionadas. Diria que a mudança fundamental nas últimas duas décadas foi, de um lado, a globalização, e, de outro, a substituição de blocos ideológicos por blocos econômicos. Hoje, a questão que se apresenta para um país como o Brasil não é mais a de inserção ou não na estrutura internacional, mas em que setores pretendemos nos inserir. Nesse sentido, globalização significa inserção inteligente e seletiva."

Referiu-se o Dr. Gilberto Dupas a estudo sobre esquemas de competitividade, de autoria de Michael Porter, no qual se critica o modelo de expansão de exportações por baixos salários e moeda fraca, na medida em que contribuem para a redução do padrão de vida do país exportador. De acordo com Dupas, ainda citando Porter, essa seria uma questão fundamental, pois só tem condições de efetivamente progredir o país que melhora a produtividade e os salários. Assinalou que continuamos a perseguir o caminho inverso: para Porter, essa seria a essência de um caminho suicida. No caso contrário, num quadro de salários melhores, as indústrias são forçadas a melhorar seus padrões tecnológicos para poderem continuar competitivas. No Brasil, a percepção da necessidade dessa mudança ainda não estaria formada, provocando vácuo que se refletiria na ausência de uma política de crescimento. Para Dupas, continuar na estratégia de baixos salários e moeda fraca é contraproducente, pois o nível de sofisticação da demanda interna deve ser crescente para possibilitar a concorrência pelos mercados externos. Cita como exemplo a Itália, onde a sofisticação da demanda interna por roupas e artigos de couro impulsionou uma crescente competitividade nos mercados externos desses produtos. "É esse o caminho. O nosso é o do buraco".

"Para o Brasil de hoje as maiores ameaças estão na poupança, interna e externa, em declínio. Ao contrário do que acham muitos economistas, capacidade ociosa não quer dizer capacidade de

crescer. A verdade é que com equipamentos ineficientes, aumentar a produção significa fazer crescer a ineficiência. O que se precisa é de investimentos. Para modernizar é preciso investir."

Como consequência do quadro acima apresentado, Dupas entende que a grande ameaça para o Brasil é a da redução de sua capacidade de barganha no cenário internacional: "hoje ela é menor do que já foi no passado; hoje somos um peso leve, voltamos a ser um país do Terceiro Mundo". De qualquer modo, disse que existirão oportunidades eventuais a serem aproveitadas, decorrentes de: 1) surtos de demanda global; lembrou, nesse caso, a República da Coreia, que criou um importante nicho de mercado em decorrência de sua capacidade de produzir navios de grande calado num período mais curto do que outros fornecedores. Trata-se de exemplo típico para o qual devemos estar atentos e preparados para aproveitar. 2) decisões de governos estrangeiros, como mudanças de alíquotas, por exemplo, podem mudar o quadro da concorrência; "a diplomacia brasileira pode ajudar muito para que nossa resposta seja ágil no aproveitamento de oportunidades desse tipo. Não saberia delinear neste momento quais seriam as oportunidades objetivas. Por isso levanto a necessidade de termos as 'antenas' bem ligadas. Nisso, o Itamaraty pode oferecer uma contribuição fundamental".

Abordou em seguida o Dr. Gilbert Dupas a questão 6. Em sua opinião, o fato de a economia brasileira ser muito diversificada, com um produto industrial que supera os 100 bilhões de dólares, leva a que exploremos oportunidades de comércio onde quer que elas existam. Disse que, pelas potencialidades que oferecem, algumas áreas mereceriam ser olhadas com atenção especial. Apontou como exemplos, nesse sentido, a China, os Estados Unidos e o Mercosul. No caso da China, lembrou que o país vem há mais de uma década crescendo a mais de 10% ao ano; com o aumento da renda, alguns setores surgem como muito promissores, como o do papel e celulose: estima-se que por volta do ano 2000, mesmo mantendo um consumo per capita ainda relativamente baixo, a China estará consumindo mais papel do que o Japão (50 milhões de toneladas anuais). No caso dos EUA, Dupas assinalou que "sempre será um grande mercado". Quanto ao Mercosul, acredita que será sempre um mercado marginal, mas por sua situação deve merecer atenção especial.

Quanto aos serviços prestados pelo Itamaraty, lembrou a questão dos emigrantes brasileiros: "a questão dos emigrantes deixou de ser circunstancial". Disse também que o Brasil poderia ver a emigração como uma oportunidade de trabalho no exterior, como fez Portugal, o que exigiria um acompanhamento permanente e a necessidade de captação de oportunidades de trabalho no exterior. Referiu-se, finalmente, à questão da ciência, em termos de estudantes nacionais em países estrangeiros: o caso da Coreia é exemplar, eles têm 25 mil estudantes nos Estados Unidos, o Japão tem 18 mil, nós, alguns poucos. Sugeriu, também, atenção especial do Itamaraty para as questões da produtividade e da inovação tecnológica: "é o único caminho para o aumento da renda nacional".

Jornalista Oliveiros S. Ferreira

"Começaria pela pergunta de número 6, que no fundo coloca a disjuntiva: diplomacia de presença universal ou de presença em áreas selecionadas? A rigor, decidir se há ou não país ou região



em que o Brasil devesse concentrar seus recursos diplomáticos é inconscientemente fugir à questão principal, qual seja, saber que papel o Brasil deseja representar no cenário internacional. Enquanto essa pergunta não tiver resposta correta, a política externa brasileira continuará sendo um belo exercício retórico-diplomático, mas pouco mais do que isso.

As discussões sobre a política externa brasileira tendem, normalmente, a elidir a questão do papel que o país deseja representar no cenário mundial, ou então valorizam, às vezes em demasia, seja a vertente da 'cooperação' por oposição ao 'conflito', seja a do aproveitamento de oportunidades que possam surgir no cenário internacional. Ora, na medida em que a abordagem da questão traz subjacente as premissas da cooperação, ou das oportunidades a aproveitar, o Brasil age a partir de posição política estrategicamente fraca, na medida em que atuará se e quando a ação dos outros colocar oportunidades, ou trilhando caminhos cooperativos que os demais parceiros sabem aonde conduzem, podendo valer-se de todas as vantagens que decorrem do conhecimento antecipado da doutrina que informa os movimentos do outro.

A postura intelectual recente é afirmar (e a afirmação no fundo mascara uma pergunta) que a política externa brasileira sempre teve base consensual. O importante não é saber se a afirmação é ou não falsa, mas sim estabelecer em que círculos ou níveis de decisão de poder houve ou não o consenso. Colocar a questão nesses termos implica admitir verdades desagradáveis, a primeira das quais é que a política externa brasileira é assunto que interessa a alguns foros acadêmicos (e ainda assim esse reconhecimento deve ser qualificado, para estabelecer que essa atenção é recente...), e que pouco interesse desperta no Congresso Nacional, ou na sociedade como um todo, ou mesmo em círculos que por ela deveriam ter um carinho todo especial. Se formos ver as coisas como se passaram - hoje é tudo diferente, na medida em que o interesse pela grande estratégia da qual a política externa é um dos instrumentos privilegiados, diminuiu ainda mais (se tanto se pode dizer) - veremos que a rigor não se pode falar em consenso nem mesmo ao nível das burocracias estatais que formularam a política externa a partir do final da década de 1950 e durante todas as décadas que se seguiram ao Governo Kubitschek. Os acordos de Roboré, de 1958, que consubstanciaram uma política externa informada pela idéia muito clara de que o Brasil tinha interesses nacionais a conquistar e consolidar numa determinada região, é talvez o bom exemplo desse fato: eles não tiveram consenso nem no Itamaraty, nem nas Forças Armadas, nem no Congresso, nem nos organismos oficiais de financiamento, como o BNDE, nem nos setores politicamente mais ativos da sociedade. Pergunto-me se contaram com o beneplácito da Presidência da República, que nada fez para que se tornassem realidade. Caducaram. Foram um produto da visão que o chanceler Macedo Soares tinha do papel do Brasil na América Latina (fundamentalmente um papel hegemônico) e da concordância (ou decisão?) do Conselho de Segurança Nacional com essa idéia. Poderia alinhar muitos e vários temas de política externa, levados à prática, em que essa falta de consenso se fez sentir.

As grandes transformações que se registraram na arena internacional, é bom que se registre, deram-se quando o Brasil já não reunia condições de representar o papel de ator coadjuvante com voz dissonante no conjunto da peça, como fizera a partir do Governo Costa e Silva. A crise cambial de

1982 - da qual não saímos até hoje, dez anos passados - simplesmente evidenciou para a comunidade internacional (financeira e política a um só tempo) que não tínhamos consenso em torno das políticas interna e externa, e agravou o dissenso interno sobre os caminhos a seguir para ajustar a situação interna e, depois, procurar colocar-se de novo no cenário mundial. Ninguém melhor do que o chanceler Saraiva Guerreiro definiu, em setembro de 1982, em conferência que proferiu na Escola Superior de Guerra, a realidade que se delineava já antes da crise cambial: "o Brasil tem meios limitados para transformar o sistema internacional: não nos guiamos por qualquer visão ingênua". Muito menos eu, embora advogue a adoção de políticas que criem as circunstâncias capazes de mudar a relação de forças. Num ponto, naquele momento, o chanceler não foi feliz: quando disse que "demonstramos capacidade de formular e executar a contento o nosso projeto externo assim como o interno". Ora, este seminário, assim como alguns dos que se realizam sob o patrocínio do Itamaraty, indicam a dificuldade em que se encontra a melhor burocracia brasileira em formular o projeto externo (não diria do Brasil, pois o consenso inexistente, mas dela própria).

O fim do império soviético e a desagregação da União Soviética foram sem dúvida marcos na vida das nações. Pergunto-me, todavia, que influência tiveram para a política externa brasileira, na medida em que não tínhamos papel preponderante a desempenhar na guerra fria, ou mesmo na *détente*, e com justa razão não pretendíamos ser agentes da política norte-americana na América Latina, por mais que analistas argentinos e brasileiros tivessem buscado nos atribuir tal função no período militar. Ao analisar as repercussões do fim da guerra fria sobre nossa política externa, é não apenas conveniente, mas necessário, ter presente que, na linha da cooperação e não do confronto, a administração Collor de Mello, nisso coincidindo com o sentir de amplos setores intelectuais e da sociedade, fez questão de subordinar a política de segurança do Brasil aos interesses da potência hegemônica no hemisfério, ao assinar o acordo de cooperação nuclear com a Argentina, ao subscrever um acordo de inspeção com a Agência Internacional de Energia Atômica que tornou desnecessária a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ao mesmo tempo que invalidava as ressalvas que se tinham conseguido colocar no Tratado de Tlatelolco, e ao negar verbas para o desenvolvimento do programa do veículo lançador de satélites. Na medida em que se privilegiou a cooperação sobre a afirmação dos interesses nacionais (ainda não definidos) e as razões de segurança, a diplomacia necessariamente se voltou (ao menos que haja casulos ocultos em que a segurança é cuidada sem que a sociedade disso se aperceba) para os problemas econômicos que vem de longe. Mesmo um dos ardentes defensores da cooperação e do que se diria ser o terceiro-mundismo, o chanceler Saraiva Guerreiro tinha os problemas de segurança bem presentes.

Assim, descartando os problemas que decorrem das relações comerciais num mundo que se torna cada vez mais protecionista, da ainda indefinida solução do problema da dívida externa e da posição falsa do Brasil no Mercosul, não há problemas internacionais para o Brasil, exceto aqueles que decorrem de sua posição marginal no contexto das nações e da falta de definição de seus interesses nacionais, que necessariamente devem irradiar-se para além de suas fronteiras e reclamarão que se usem instrumentos de projeção de poder para defendê-los ou afirmá-los.

Terminaria cuidando do segundo ponto: se uma ação internacional contribuiria para resolver os problemas internos. Não afasto a hipótese, mas antes seria indispensável ter sensibilidade bastante para saber quem (Estado, etnia, pessoas, religiões, etc.) a sociedade brasileira poderá eleger como o 'inimigo'. Desaparecido o fantasma do movimento comunista internacional, que resta como inimigo a combater: os Estados Unidos? a Argentina? Afora o 'inimigo', que tema da agenda internacional podemos fazer nosso para na volta do bumerangue resolver problemas internos? A ecologia? A miséria absoluta? A exploração dos países em desenvolvimento pelos desenvolvidos? O desarmamento? A questão é inversa: é preciso antes resolver os problemas internos para em seguida afirmar a presença do Brasil no mundo. Se é que pretendemos ser levados a sério. De nada adiantaria reclamar dos desenvolvidos que se condoam de nossa situação e mudem suas normas comerciais. Rir-se-ão no íntimo, concordando em público sobre as virtudes do comércio internacional livre. Afirmarão as teses da soberania das nações, para entre eles estabelecer mecanismos e órgãos, quando não subvencionar associações civis que cuidem de impedir o acesso de alguns países a um certo tipo de tecnologia que consideram deva ser apenas deles.

Os desafios da conjuntura - ou seria da História? - resumem-se em encontrar os meios e modos de encaminhar e de fato resolver nossos problemas internos, definir claramente (com abrangência, extensão e apoio social necessários para que a implementação das políticas não sofra contestações vitais) quais são os interesses nacionais e que tipos de instrumentos serão utilizados para sua realização. Sem isso, creio, o Itamaraty não sairá de sua crise existencial, pois está cuidando de fazer diplomacia para vender ou comprar, afora proclamar a importância do país porque está sentado no Conselho de Segurança da ONU. Creio que deveríamos ter capacidade de saber escolher (como se dizia no 'Terceiro Homem') entre o Renascimento, que produziu aquilo que sabemos, ou ingressar num doce sistema de vida semelhante ao da Suíça, que produziu o relógio cuco.

### Professor Ricardo Seitenfus

Não será necessário enfatizar a importância das céleres mudanças ocorridas no sistema internacional nos últimos anos. Passou-se de uma situação onde somente a visão maniqueísta inspirava as decisões de política externa da grande maioria dos países para uma situação instável, onde as novas regras do jogo não estão suficientemente consolidadas. O Brasil caracterizou-se por possuir uma atitude cautelosa nas suas relações externas, priorizando os EUA no Novo Mundo e o Novo Mundo no contexto global. Inserido no 'Terceiro Mundo Ocidental', a política externa brasileira não pôde fugir de sua geografia. Mas esta que serviu no passado a desentendimentos ou a indiferenças, deu lugar a partir da década passada a um processo de qualificação de nosso relacionamento com os vizinhos. É imprescindível consolidar esse *turning point* com a América Latina, pois somente assim poderemos atuar com boas perspectivas de resultados no sistema internacional.

Com relação à cooperação técnica, é consenso considerar o Brasil como sendo um 'país

intermediário' no sistema internacional; a cultura, a miscigenação, o nível de desenvolvimento econômico, as ilhas de excelência contrastando com inaceitáveis índices sociais; a nossa prática diplomática, etc., nos qualifica a mediações. Ora, na área de cooperação técnica internacional, tanto a oferecida quanto a recebida, o nosso esforço é insuficiente. Nessas circunstâncias, é necessário definir melhor e reforçar o papel da ABC.

Também a cooperação em ciência e tecnologia induzida pelo governo é insuficiente. Por isso, proporia ao Governo a identificação de alguns lugares no mundo onde se pudesse desenvolver esse trabalho de forma sustentada. Sugiro que o Ministério das Relações Exteriores qualifique e dê continuidade às ações neste campo.

Em colaboração com as universidades, o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia, o MRE deveria pensar na criação de alguns postos de Adido ou Assessor em ciência e tecnologia em alguns centros importantes, tais como Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Londres, Paris, Tóquio e Washington. Esses Adidos ou Assessores seriam professores vinculados à universidades brasileiras, que permaneceriam nesses postos por um período de 12 meses, prorrogável por outro período similar. Politicamente, esta solução também traria benefícios ao MRE, evitando que os postos de Adidos Culturais sejam utilizados politicamente.

A questão da segurança nacional, diz respeito à atenção que devemos dar às nossas fronteiras terrestres. Houve uma reversão na realidade de nossas fronteiras terrestres: antes, preocupávamo-nos com o sul e considerávamos seguras as fronteiras oeste e noroeste, pois se tratavam de fronteiras vazias e inóspitas. Essa situação modificou-se. As fronteiras mortas foram transformadas - pelo garimpo, traficantes e em alguns casos pela guerrilha - em fronteiras inseguras. As do sul, fronteiras vivas, estabilizaram-se. Um reforço da presença do Estado na fronteira amazônica é importante, assim como estimular, através do Pacto Amazônico, ações policiais conjuntas e o intercâmbio comercial com os países limítrofes, seguindo o exemplo do que ocorre com nossos vizinhos na área da Bacia do Prata.

O Brasil tem realidades tão díspares que se torna muito difícil a definição do que é o interesse nacional. O Itamaraty deveria levar em consideração essa diferença regional no diálogo com os Estados da Federação. O MRE deveria trabalhar mais continuamente com as administrações estaduais e auxiliar na criação de Secretarias de Assuntos Internacionais nos Estados. Isso traria uma interlocução permanente do MRE com realidades regionais distintas, possibilitando uma melhor percepção do interesse nacional e uma qualificação - que hoje não existe - da atuação Internacional dos Estados.

A atividade de reflexão sobre política externa e a ação da diplomacia brasileira deveria permitir a criação de um fórum brasileiro de prospectiva internacional, que venha contar com a participação de especialistas em relações internacionais e política externa brasileira e membros da diplomacia. Reuniões periódicas desse fórum permitiriam ao MRE transmitir sua percepção sobre temas relevantes, e ouvir de acadêmicos e de representantes de outros segmentos da sociedade civil sugestões

que possam melhor preparar o país para os desafios internacionais. Devemos salientar que praticamente todos os países membros do Grupo dos Sete contam com instrumentos de prospecção internacional dessa natureza. Essas discussões se realizam de forma confidencial e apesar das resistências iniciais da diplomacia, atualmente esses fóruns se consolidaram.

Com relação a Organização das Nações Unidas, dois temas nos interessam atualmente. Em primeiro lugar, considero que o Brasil deveria apoiar as recomendações do Relatório Bertrand sobre a reforma do sistema das Nações Unidas. Em segundo lugar, a reforma do Conselho de Segurança, ora em gestação, deveria permitir uma melhor representação regional. Sob esse argumento, o Brasil deveria buscar apoio junto aos países da América Latina para reivindicar uma cadeira de membro permanente no Conselho de Segurança. O entendimento com a América Latina é fundamental, pois não devemos cometer o mesmo erro de apreciação de 1926, quando do episódio do aumento do número de membros do Conselho da Liga das Nações. Caso não seja possível obter o apoio latino-americano, sugiro que se estabeleça uma representação regional rotativa no Conselho de Segurança, definindo-se o tempo de permanência de cada país da América Latina de forma ponderada, segundo critérios objetivos.

Dentro da estratégia de uma nova política com relação à América Latina, devemos aproveitar a presença em solo brasileiro do Parlamento Latino Americano para dialogar com os legisladores nacionais, buscando consolidar apoio a nossas iniciativas de política externa.

Nestas últimas décadas, os países desenvolvidos vêm progressivamente codificando o direito imanente da humanidade, com a trilogia: preservação do meio ambiente, luta contra o racismo e luta pelos direitos humanos (respeito às minorias, combate à tortura, etc.). Com a crise na Somália, o direito humanitário encontra aplicações que se sobrepõem ao direito internacional público. Como se nota, essa agenda é basicamente construída pelos países do Norte. No entanto, os países do Sul deveriam lutar para aumentar o leque do direito imanente da humanidade, com a introdução dos princípios dos direitos ao desenvolvimento. Os recentes casos do Haiti e do Peru forneceram uma excelente oportunidade para testar a defesa do direito à democracia. Sugiro que esse princípio esteja à frente de qualquer outra consideração de política externa brasileira, e que o governo manifeste claramente, se possível em conjunto com os países membros do Mercosul, seu repúdio quando da interrupção ou da ameaça de interrupção da normalidade institucional.

*TEXTO DA CARTA DIRIGIDA PELO EMBAIXADOR OVÍDIO DE ANDRADE MELO AO DIRETOR DO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA USP, EM 18 DE JANEIRO DE 1993.*

Vassouras, 18 de janeiro de 1993

"Senhor Diretor,

Agradeço o honroso convite para participar da sessão de trabalho sobre o "Repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira", que esse Instituto realizará em conjunto com o IPRI, da Fundação Alexandre de Gusmão, no próximo dia 21. É assunto de grande interesse para mim, DADO QUE, desde 1986, quando voluntariamente me afastei das atividades diplomáticas, tem sido objeto de minhas constantes cogitações. Gravei minhas conclusões a respeito em livro ainda inédito que, quando for publicado, não relutarei em debater na USP e outras universidades brasileiras, se houver interesse nisso.

Infelizmente, não poderei comparecer à sessão para a qual fui convidado, que presumo seja apenas a primeira de uma série, pois o assunto é vasto e complexo e não se esgotaria nas discussões de uma só manhã de trabalho. Se minha suposição for correta, não gostaria, no entanto, de estar ausente das discussões que prossigam e se ampliem. E para isso, para marcar presença, assinalar meu interesse, envio por meio desta algumas dúvidas básicas que tenho sobre as atividades do Itamaraty na atualidade, dúvidas que a meu ver são subjacentes ao questionário organizado para orientar as discussões do grupo. Para repensar é preciso primeiro ter dúvidas.

A primeira é esta - existiria uma política externa pura, abstrata, sem conotações econômicas e financeiras, que o Itamaraty pudesse executar no exterior, quando bem se sabe que a dívida externa constrange e condiciona não só a política interna mas a externa também e o Itamaraty não tem qualquer participação no problema da dívida? Não é a dívida, então, a pedra angular em que repousa toda e qualquer política externa que o Itamaraty possa fazer?

A função de qualquer Chancelaria é a de supervisionar, ou pelo menos sopesar riscos e conveniências em todos os contactos que um país tenta com o exterior. O Barão concentrava em suas mãos todos os aspectos das relações externas do Brasil, muito escassos àquela época. Depois, as relações internacionais se aceleraram. Com essa aceleração, a política externa brasileira foi centrifugada. Todos os ministérios acabaram por ter relações externas, em contatos e compromissos assumidos que não passavam necessariamente pela Chancelaria. Esse processo atingiu seu ponto máximo na Aliança para o Progresso, que favorecia alguns setores governamentais em detrimento de outros, e acabou por desestabilizar o governo como um todo. Finalmente, o regime instaurado em 1964 arrebatou do Itamaraty qualquer poder decisório ou opinativo na questão do endividamento externo acelerado que há trinta anos é o fato principal, a marca registrada de nossos contactos com o mundo, ou seja,

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

a essência mesma de nossa política externa. Uma indagação conexa a essa política externa de endividamento seria aqui cabível, e nos encaminharia a outras dúvidas: com exceção de países do Commonwealth branco, alguém conhece e pode citar algum exemplo de país ex-colonial que se haja desenvolvido e alcançado o Primeiro Mundo graças a empréstimos de poupanças e de recursos governamentais externos?

A segunda dúvida que aqui levanto é esta: quando o regime de 64 alijou o Itamaraty do centro decisório sobre a política externa de endividamento atabalhado que obviamente afetava a soberania - o Itamaraty não teve forças e autoridade para manter suas prerrogativas funcionais e trazer o endividamento sob controle, ou simplesmente acreditava que o país pudesse alcançar o Primeiro Mundo à custa de empréstimos externos? A segunda hipótese parece-me mais provável, pois foi então que a Chancelaria assumiu um papel secundário de coadjuvante do processo de endividamento, passando a fazer propaganda comercial no exterior, de forma tal que a dívida externa crescente tivesse seus juros pagos a cada ano e pudesse ir sendo 'rolada' e acrescida *ad infinitum* - como uma avalanche na ladeira íngreme da soberania.

Nessa função adjutória o Itamaraty ainda hoje se empenha, muito embora se possa presumir que, no decurso de trinta anos, os exportadores brasileiros já possam ter aprendido a fazer sozinhos e ter por conta própria a sua propaganda comercial no exterior.

Acresce que o neo-liberalismo que se vai impondo no Brasil preconiza um Estado enxuto, não intrometido em atividades mais apropriadas para a iniciativa privada. Por isso estamos privatizando companhias estatais. De fato, é inconcebível que o Estado gaste dinheiros públicos sustentando companhias estatais que se revelem ineficientes e deficitárias, ou que, mais simplesmente, possam ser administradas, com melhor tino, por empresas privadas.

Que podemos então dizer dos gastos que o Itamaraty tem com a promoção comercial privada no exterior? Ao organizar feiras, ao contratar mais funcionários para ampliar suas instalações existentes e criar outras para promover comércio, ao usar telefone, telex e fax para entender-se com exportadores brasileiros e importadores estrangeiros - o Itamaraty está usando verbas públicas em benefício de interesses privados, até de interesses privados multinacionais, o que é, no mínimo, indevido, e, no máximo, ilícito. O pretexto para que isto seja feito continua ser a necessidade da obtenção de saldos comerciais para o pagamento da dívida externa. Mas que diríamos se, por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio passasse a pagar anúncios de empresas privadas e multinacionais na televisão brasileira, ainda que muito logicamente pretextasse que tal publicidade estimula o consumo interno; o consumo interno reativa a produção das fábricas, a reativação das fábricas elimina o desemprego, e esta seria a forma mais rápida para sairmos da recessão?

Até onde e até quando o Itamaraty continuará a fazer promoção comercial de interesses privados com dinheiros públicos - não se sabe. Mas é notório que as dotações do Itamaraty são exíguas, por força da recessão, da contenção de gastos causados pela dívida, e se revelam insuficientes até para

pagar as contas de aluguéis e telefones de algumas embaixadas e consulados no exterior. De qualquer forma, não é justo que o brasileiro pobre ainda ande descalço enquanto o Itamaraty gasta o dinheiro público para promover a venda de sapatos no exterior.

Uma terceira dúvida é sobre as atividades consulares de proteção e assistência a brasileiros no exterior. Os consulados foram criados, no Império e na República, como se fossem cartórios sediados no exterior, em pontos movimentados e cidades importantes do Primeiro Mundo, e tinham funções bem nítidas: 1) cobrar emolumentos sobre a importação e o transporte de mercadorias, uma espécie de sobretaxação, já que as tarifas alfandegárias não podiam ser mexidas sem causar protestos de países amigos; 2) aliciar imigrantes para a lavoura; 3) assistir aos raros brasileiros que morassem no exterior ou que passassem por aquelas cidades e portos, com reconhecimentos notariais, as de registro civil, e, muito raramente, com funções de assistência social em casos de problemas policiais, doenças, repatriação.

Importante mesmo era a cobrança de emolumentos pela importação de mercadorias, ao tempo em que o Brasil não tinha indústrias e tudo era importado. O vulto desses emolumentos, cobrados em moeda forte, duplicados fora das horas de expediente normal da repartição, era suficiente para sustentar as despesas que o Itamaraty fazia pelo mundo afora, com toda sua política externa. Até por volta de 1950, o Itamaraty se jactava de ser auto-sustentável com as rendas consulares de emolumentos cobrados para despachos de navios, legalização de faturas comerciais, certificados de procedência, manifestos de carga, listas de tripulantes, vistos concedidos em passaportes de imigrantes, etc. Era este o tempo da navegação marítima, da imigração em massa para o Brasil.

Em 1964, o novo regime militar reabriu os portos do Brasil a importações estrangeiras, abolindo numa penada toda aquela emaranhada burocracia consular que se fora criando durante cento e trinta anos, para arrecadar emolumentos. Despachos de navios foram abolidos. Assim, também, em crise, o Brasil já não mais atraía imigrantes. Os consulados perderam então suas finalidades principais e rendosas, mas continuaram abertos, em busca de finalidades outras, que acabaram sendo criadas pelo próprio sistema vigente no Brasil. Uma dessas finalidades foi a promoção comercial de que já tratamos. Outra foi a assistência a brasileiros, que passaram a viajar para o exterior com muito maior frequência, seja para escapar do sufoco cultural e político que aqui existia, seja pela prosperidade aparente que o Brasil passou a ter, com a euforia do crédito externo facilitado, servido em bandeja pelos banqueiros internacionais. Foi essa a época do Brasil-Potência, do Ninguém-segura-este-país, do Brasil Ame-o ou Deixe-o. Segundo estatísticas inglesas, em 1968 apenas 4 mil turistas brasileiros apareciam em Londres anualmente. Em 1973, o número de turistas brasileiros naquela capital já era de 250 mil.

Hoje em dia, na era do jato e do turismo de massa, a situação descrita muito se complicou, a ponto de tornar irrealistas todas as pretensões que governos tenham no sentido de 'proteger' ou 'assistir' seus nacionais no exterior. 400 milhões de turistas de todas as nacionalidades perambulam pela Terra. O turismo organizado tornou-se o segundo negócio do mundo, depois do petróleo. O Brasil em crise gasta 60 milhões de dólares mensalmente com turismo externo e esta é apenas a estatística dos dólares



a câmbio favorecido que o Banco do Brasil vende a brasileiros que viajam. É lícito supor que estes gastos sejam muito maiores. Assim também, o brasileiro já não é no exterior o turista bisonho e atarantado da década de 1970, que viajava pela primeira vez, que não falava línguas estrangeiras, que se extraviava em cada esquina e a cada passo necessitava assistência consular. Inúmeras companhias de turismo, nacionais e estrangeiras, arrebanham brasileiros para viagens ao exterior e têm obrigação legal de assisti-los em eventuais problemas que ocorram. Companhias de cartões de crédito e de seguros oferecem a turistas brasileiros proteção em qualquer parte do mundo, contra prejuízos, percalços, doenças que sofram nas viagens ao exterior. Sobretudo, devemos aqui ressaltar que o turista brasileiro não vai somente às grandes capitais européias, a Nova York e à Disneylândia. Tornou-se, literalmente, um *globe trotter*. Visita continentes remotos, países exóticos nos confins da Terra; pode ser encontrado em qualquer biboca do mundo - onde o Itamaraty jamais pensou em abrir consulado.

Cria-se então uma situação nova, absolutamente paradoxal. A rede consular brasileira existe tão somente em portos que foram importantes para nós no século passado, em cidades maiores do Primeiro Mundo - mas é justamente nesses locais que o turista brasileiro não precisa muito de assistência consular, porque já conhece bem essas cidades, ou porque, se precisar, nelas pode recorrer a companhias de turismo, ao American Express, às companhias de seguro que lhe cobriram os riscos de saúde e perdas durante a viagem empreendida. Mas não existe uma rede consular para assistir a brasileiros que viajam por cidades menos importantes do Primeiro Mundo, nem, muito menos, pelos recantos exóticos e remotos do Terceiro Mundo. Nesses lugares, o viajante brasileiro, seja turista ou comerciante vendedor de sapatos, terá de recorrer a agências de turismo, a companhias de seguros, a autoridades locais, ou safar-se de apertos com o 'jeitinho brasileiro' de que disponha.

O sistema de assistência a brasileiros no exterior encontra-se então numa encruzilhada decisiva. Será impossível ao Itamaraty, num regime forçoso de contenção de despesas, ampliar a rede consular brasileira a todos os rincões da terra em que viajantes brasileiros se extraviam e possam encontrar dificuldades. Impõe-se, então, a revisão da lista de postos consulares existentes, a sua redistribuição pelo mundo de forma mais utilitária, o uso mais freqüente de cônsules honorários que possam exercer funções de assistência social, sobretudo convém rever a legislação brasileira, que obriga os brasileiros no exterior a recorrerem a consulados para formalidades burocráticas perfeitamente dispensáveis, como são as renovações periódicas de passaportes, o acréscimo de folhas a passaportes esgotados, as legalizações notariais de toda espécie. Passaportes podem ser concedidos para a vida inteira, como carteira de identidade e CPF. Podem ter mais ou menos páginas, conforme se destinem a um turista ocasional ou a um representante de comércio que viaje o ano todo. Atos notariais podem ser executados por brasileiros que residam no exterior permanentemente, e para isso sejam credenciados pelo Itamaraty. Simplificada a legislação consular de forma prática e inteligente poderemos talvez ter a surpresa de verificar que a maioria dos consulados existentes pode ser extinta ou transferida a outras cidades, em outros continentes, sem qualquer prejuízo para a assistência que os brasileiros merecem ter no exterior.

## Marco Antônio Coelho

Neste debate coloca-se em questão a política internacional do Brasil e o comportamento do Itamaraty. Parece-me claro que não se pretende aqui examinar o quadro global de nossas relações com os demais povos e nações, mas tão somente contribuir para a elaboração das linhas mestras de nossa política internacional.

Uma resposta às indagações apresentadas nesta discussão reclama se considerar dois pontos: primeiro, o exame da evolução da realidade mundial e, segundo, os dados essenciais do panorama interno da nação brasileira e sobre os princípios que devemos advogar no relacionamento internacional, mas que também traduzam uma contribuição positiva à comunidade das nações.

Sobre a primeira questão - a da realidade internacional no presente - quais são os elementos básicos? Com a derrocada do socialismo na antiga União Soviética e nos outros países do Leste da Europa, o G-7 passou a comandar as ações internacionais sem qualquer contestação de peso. Contudo, é uma ilusão pressupor que esses sete países poderão dominar o mundo de forma tranqüila, estável e prolongada, implantando uma ordem internacional que assegure de forma prolongada os interesses exclusivos do restrito número de países ricos e afortunados, em detrimento das exigências de dois terços da população mundial.

Os excluídos dos clubes dos países ricos assistem ao alargamento da distância entre os padrões de vida. Deve-se assinalar que é amplamente diversificado o panorama nos países pobres, pois se entre eles estão alguns poucos, como o Brasil, que se encontram num estágio de progresso que os pode permitir se aproximar dos países ricos, em muitos outros suas populações mal conseguem sobreviver, como em diversos países africanos, os deserdados da Terra. Esse é, portanto, o quadro sem retoques, a irracionalidade de nossos tempos, a irracionalidade visível na aldeia global em que vivemos, irracionalidade que acabará por impor mudanças radicais na sociedade humana.

Por isso, repito, é uma ilusão acreditar-se que estamos no limiar de uma ordem internacional pacífica, estável e duradoura. Sem termos receio de sermos considerados Cassandra, tudo leva a crer que estaremos ainda nesta década ante uma gama variada de conflitos entre nações, povos, países, etnias, etc. Conflitos justificáveis em alguns casos, mas absolutamente indefensáveis em outros; conflitos menos graves aqui e acolá mas também outros que poderão ser devastadores para a espécie humana.

Tal é, em pinceladas gerais, a realidade do mundo neste fim de século. Diante dele nossa política internacional deve partir do que almejamos como nação - isto é, do projeto nacional brasileiro. Em poucas palavras, aspiramos progredir como nação, melhorando a qualidade de vida dos 150 milhões de brasileiros. Para tanto, precisamos globalizar nosso intercâmbio externo, usando todas as oportunidades para obter apoio e compreensão fora de nossas fronteiras, principalmente no comércio, no mercado de capitais e no âmbito da cooperação científica e tecnológica. Em sendo assim, é

**indispensável manter e ampliar nossa presença nas diversas instituições, como a ONU, a OEA, o GATT (sic), etc. Todavia, entendemos que longe estamos dos centros internacionais de decisão e que na conjuntura atual está diminuindo a influência do Brasil lá fora, em consequência de modificações básicas nas atividades produtivas e pelo fato de haver desaparecido a bipolaridade que marcou a cena mundial no pós-guerra. Acho importante a sociedade brasileira ter uma idéia de nossa influência (declinante), porque ela ainda pensa em termos do 'Águia de Haia', o mundo se curvando diante do Brasil.**

Nesse quadro adverso, tornou-se uma imposição a busca de coalizões e acordos com os países com os quais temos interesses comuns nas disputas com os países ricos e afortunados. Por isso e outras razões, para o Brasil a prioridade é a América Latina. Prioridade, embora na região não estejam os grandes mercados para nossas exportações, nem os capitais de que necessitamos, nem os recursos tecnológicos modernos que precisamos introduzir em nossa economia. Mas, prioridade porque na América Latina, e com ela, é que poderemos aglutinar uma força de expressão no relacionamento com o Norte.

Mas essa força só terá expressão se realmente vocalizar as aspirações mais profundas dos latino-americanos, que estão centradas em dois pontos capitais: democracia e desenvolvimento.

**Então, o que concretamente propomos, inspirado numa opinião de Aníbal Quijano, professor visitante neste Instituto, é a elaboração pelo Itamaraty de uma política para a América Latina (o Itamaraty já tem uma política, mas é insuficiente; evidentemente não estamos falando em começar do zero). Política fundada inclusive no princípio inscrito em nossa Constituição - em seu artigo 4, parágrafo único -, ao afirmar que o Brasil "buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações". Essa política deflui naturalmente de vários dados positivos acumulados nos últimos anos, como a eliminação de pontos de atrito entre o Brasil e a Argentina, o processo de criação do Mercosul e a formação do Grupo de Contadora, hoje denominado Grupo do Rio. O conteúdo dessa política emana dos princípios que orientaram a formação do Grupo do Rio - a defesa da democracia e do desenvolvimento da América Latina. A propósito, houve posição incongruente do Itamaraty, que excluiu o Peru de recente reunião do Grupo do Rio, mas impediu que na OEA se fizesse o mesmo. Essa agenda se completa e se concretiza em diversos problemas, como a dívida externa, a soberania dos países, a suspensão do embargo norte-americano a Cuba, o narcotráfico, a normalização institucional no Peru, El Salvador, Panamá, etc.**

Ao sugerirmos a maior valorização da ação diplomática do Grupo do Rio, leva-se em conta o papel que ele poderá desempenhar na integração da América Latina. Integração que até agora não ultrapassou o terreno da retórica, quando vai se delineando que ela é um processo longo e complexo de aproximação entre os países da região, tendo como ponto de partida a adoção de posições políticas e diplomáticas consensuais. Cabe acrescentar que o Grupo do Rio ganharia de pronto um significado maior se o quanto antes puder contar com a valiosa colaboração do Chile.

Concluindo, resta dizer que fatos recentes propiciam o lançamento dessa política pelo Itamaraty. Entre esses fatos se destaca o quadro da evolução de nossa política interna, com um governo nascido de uma ampla pressão democrática da sociedade civil, que possui forte apoio no parlamento, o que muito nos credencia perante a opinião pública internacional.

### Embaixador Amaury Porto de Oliveira

“Diante do convite para participar desta reunião, minha reação foi a de não apresentar sugestões quanto à nossa ação diplomática. Talvez porque, aposentado, esteja me sentindo acima do bem e do mal. Portanto, preocupei-me mais com as raízes dos problemas que levaram a que o Brasil, hoje, esteja marginalizado no cenário internacional. Essa marginalização se deve em parte à geografia, e parte, importante, a uma inoperância básica de nossa sociedade. Não saímos do nosso atraso, nem se vê nenhum esforço nessa direção. O que se vê é a burguesia brasileira se mudando para Miami: buscam proteção, mas não se dispõem a enfrentar as raízes do problema. Minha preocupação, nesses últimos quatro ou cinco anos, tem sido a de meditar sobre isso. É fundamental que pensemos sobre o nosso atraso e sobre como sair dele. O investimento estrangeiro não mais flui para o Brasil, porque o Brasil não mais se interessa pelo capital estrangeiro. Concordo plenamente com o pensamento apresentado pelo professor Dupas, inclusive pela importância que ele concede ao leste asiático. Há anos que venho insistindo sobre esse ponto, sobre a necessidade de tomarmos conhecimento das profundas transformações que estão ocorrendo naquela área. Infelizmente, não estamos sendo colegas daqueles países, mas mercados deles.

O sistema internacional passa por grandes transformações. O fim da guerra fria, o desmoronamento do bloco soviético, a revolução da informação; num nível mais profundo, a transição em curso do paradigma tecno-econômico definidor da Segunda Revolução Industrial para um paradigma tecno-econômico ainda em elaboração e que vai definir o século XXI.

Em nenhum desses planos vem o Brasil estando presente. Em parte, por obra e graça da geografia, mas em boa parte também por inoperância nossa, como sociedade. Seguimos tendo - quando se faz o balanço de todos os parâmetros econômicos e sociais - uma das comunidades humanas mais bárbaras e iníquas do planeta. E o pior é que não há em marcha esforço honesto e determinado para corrigir essa situação lamentável.

Caracteristicamente, as disparidades sociais brasileiras, que têm crescido e se consolidado com o nosso processo histórico, sustentam no topo uma elite intelectual de excelente qualidade, sintonizada com o que há de mais avançado no mundo a cada momento. Isso explica a repetidamente provada aptidão de nossa diplomacia a atuar com proficiência e relativo relevo no cenário internacional.

Sob a guerra fria, contexto em que germinou e prosperou a noção político-econômica de

**Terceiro Mundo, teve a diplomacia brasileira inclusive oportunidades de lideranças tópicas, nem sempre aproveitadas a fundo pela razão muito simples de que nunca houve consenso da parte das elites governamentais e privadas brasileiras quanto a colocar o Brasil sem reservas no assim dito Terceiro Mundo. Nos últimos anos, generalizou-se o repúdio mesmo aos aspectos válidos da atuação terceiro-mundista da diplomacia brasileira, dentro da idéia quimérica de que poderemos ascender à 'modernidade' por simples camaradagem dos modernos.**

As transformações evocadas de início estão reduzindo consideravelmente a margem de manobra do Brasil nos foros internacionais tradicionais, onde aliás aparecemos cada vez mais limitados à posição de postulantes. Buscando identificar trunfos que possibilitem atuação mais positiva do Brasil, cabe indicar a floresta amazônica. Se não a destruímos de vez, naquilo que ela pode ser de serviço para a comunidade global (biodiversidade, proteção da camada de ozônio, preservação do equilíbrio do dióxido de carbono atmosférico), haverá aí uma vantagem natural que a diplomacia brasileira poderá explorar criativamente, na arena internacional que se imagina possa ser criada em função das mencionadas transformações. Vale dizer, um contexto histórico no qual terão perdido sentido conceitos e categorias típicos dos séculos XIX e XX, cedendo lugar a preocupações com o meio ambiente e a qualidade da vida humana.

Possibilidades outras de influir na vida internacional terão de ser criadas com determinação e trabalho. O projeto Mercosul oferece um campo de ação diplomática de grande valia prospectiva, na medida em que ele continue sendo promovido num quadro de regionalismo aberto a todos os quadrantes do globo, não como etapa em direção a um megabloco hemisférico, e em que seja usado como espaço mais adequado para a tarefa urgente de emparelhamento tecnológico com os países industrializados, do que o simples espaço brasileiro.

Há, por fim, um aspecto pungente da atualidade internacional que está a pedir reação da diplomacia brasileira. Em começos de 1992, vieram a público extra-oficialmente memorandos da administração americana fornecendo uma visão do mundo pós-guerra fria, na qual todo o poder militar e tecnológico estará concentrado numa espécie de castelo único, mantido internamente coeso sob a férula do castelão-mór claramente identificado como sendo os Estados Unidos. Em volta do castelo dos industrializados, tudo mais estará reduzido à horizontalidade da planície. Com o desaparecimento do 'Segundo Mundo', já não terão os castelões de contemporizar com os países do Terceiro e tudo o que lhes importará, em relação à planície, é mantê-la em ordem, organizando, quando recomendável, descidas de janízaros.

Essa leitura dos dois memorandos americanos, que poderia parecer despropositada, está no entanto sendo confirmada por expedições como a da Somália e a nova contra o Iraque, ou a que esteve a ponto de ser lançada contra a Líbia “para punir supostos sabotadores de um avião americano”.

Para o Brasil, país intermédio na atual estratificação internacional, pareceria caber a iniciativa de liderar a planície contra uma tal visão do mundo. Um país intermédio, como explicou com brilho

Celso Lafer, “tem, como seus congêneres no sistema internacional, não apenas o passivo da vulnerabilidade, mas também o ativo de alguns recursos de poder e de sucesso no campo diplomático”. Pode assim, em conjunto com outros protagonistas, “desempenhar, no contexto das grandes potências, um certo tipo de papel ou função em relação à ordem mundial”.

### Professora Lenina Pommeranz

Observa, de início, que o fenômeno da globalização, de que se falou, dá-se concomitantemente com o fenômeno da desintegração territorial, processos que se desenvolveriam não com a desideologização - porque ela não acabou - mas com aspectos novos e talvez mais complexos do que os que prevaleciam na guerra fria. Entende a professora Pommeranz que a globalização pressupõe o acirramento da competição internacional, em condições que conduzem a uma marginalização crescente de grandes contingentes populacionais e fortemente marcada por elementos de natureza étnica. Por outro lado, o vazio ideológico que se criou com as transformações operadas na URSS e no Leste Europeu, acabou gerando a necessidade de uma nova crença para os deserdados da Terra, concentrados precisamente entre as populações etnicamente discriminadas. Não é por acaso que o fundamentalismo islâmico avança entre eles.

A professora Pommeranz abordou, em seguida, a questão tecnológica: "somos um país pobre, mas com interesse em nos inserirmos na globalização em marcha. Nesse sentido, parece ser de nosso interesse atuar num quadro de multilateralismo, mas estabelecendo com muita clareza as nossas prioridades. Uma dessas prioridades deve ser ciência e tecnologia. Nessa área, além da necessidade de resolvermos alguns problemas de organização interna - como garantia de pagamento das bolsas aos estudantes brasileiros no exterior, por exemplo - poderíamos ousar em algumas áreas novas. Creio que poderíamos, por exemplo, aproveitar para transferir o que existe de conhecimento acumulado na Federação Russa que nos interessa, coisa que outros países tecnologicamente mais avançados estão fazendo, e a preços baixíssimos devido à excepcional situação econômica em geral, e cambial em particular, naquele país. Esse esforço de transferência de tecnologia da Rússia pode ser feito. Felizmente, ainda que de maneira tímida, a FINEP já está tomando algumas medidas nessa direção".

Para a professora Pommeranz, uma medida imediata, indispensável para que o Brasil possa ter uma atuação diplomática eficiente, seria a de resolver definitivamente as dificuldades financeiras do Itamaraty: "se o Brasil quer ter uma política externa, precisa dar ao Itamaraty os instrumentos para isso".

## Embaixador Paulo Nogueira Batista

"Minhas observações são poucas e de caráter muito geral. Começaria com algo que me parece muito básico: o que queremos para o Brasil? Neste encontro foi dito, sem contestação até agora, que o Brasil deve se conformar em ser uma potência média. Na verdade, entendo que podemos ser muito mais. Que temos todas as condições para nos transformarmos numa grande potência, não no sentido tradicional de poder militar mas sim em termos econômicos.

Apesar da crise, continuamos a ser, em números absolutos, a nona ou a décima economia mundial. Se não tivéssemos parado de crescer na década de 1980, se tivéssemos sustentado a taxa de crescimento dos anos 1970, teríamos dobrado o nosso PIB em 7 anos e o quadruplicaríamos em 14. Já estaríamos hoje com um PIB superior ao da maioria dos integrantes do Grupo dos 7, disputando o terceiro ou o quarto lugar no mundo.

Esse pequeno exercício aritmético nos mostra que não podemos pensar pequeno. Que temos que pensar grande sobre o Brasil.

Uma segunda observação diz respeito ao mundo em que vivemos. Pode parecer, pelo que ouvimos hoje, que o mundo está em ordem e que caminha para mais ordem. Não me parece que seja assim: o mundo já estava em desordem e caminha agora, com o final da guerra fria, para mais desordem. E isso não é necessariamente ruim para o Brasil, podendo nos oferecer espaço para atuação se tivermos objetivos bem definidos e determinação de perseguí-los.

Um terceiro ponto. O Brasil está, e sempre esteve, inserido na economia mundial. Antes, quando exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas, éramos muito dependentes. Mais tarde superamos isso, com a diversificação da economia e da pauta exportadora. Só que baseamos nosso desenvolvimento na premissa de um mundo organizado do qual poderíamos, com tranqüilidade, voltar a depender em escala substancial. Apostamos na existência da ordem e fomos penalizados pela desordem. Tivemos que importar energia a um preço inimaginável; explodiram as taxas internacionais de juros, multiplicou-se o serviço de nossa dívida externa e tivemos barrado o nosso acesso ao mercado internacional de capitais.

De qualquer modo, fica a lição de que não devemos agir despreocupadamente, confiantes em regras estáveis ou na possibilidade de inserção adequada no mundo sem garantia de abastecimento energético, de capitais e de tecnologia. É importante termos em mente, por outro lado, as implicações políticas de operações aparentemente apenas comerciais. Quando importamos energia de Itaipu e pensamos em importar gás da Bolívia, aceitamos criar vínculos permanentes e em áreas estratégicas que nos obrigarão a nos preocupar com o que poderá acontecer nesses países, com a sua estabilidade política e econômica.

Quanto à questão da marginalização do país no mundo, também levantada aqui, creio que ela

**resulta, em boa parte, de causas internas, da nossa incapacidade de ver com objetividade o que está de fato ocorrendo no cenário internacional. No fundo, provavelmente, da nossa própria incapacidade de pensar grande sobre o Brasil e de trabalhar o nosso próprio futuro.**

Tivemos, no passado, na ocasião de seu lançamento, um papel central na Rodada Uruguai no GATT. Por que? Porque soubemos explorar as diferenças entre as grandes potências comerciais e criamos uma aliança tática com a CEE. Quando abandonamos essa aliança, quando dela nos afastamos, para nos alinhar às causas norte-americanas, passamos à condição de meros observadores. O grave é que se discutem na Rodada Uruguai questões de fundamental importância para o Brasil.

Para concluir: quem formula, ou deve formular, a política externa? É só o Executivo? É o Presidente com o Itamaraty? É só o Itamaraty? Qual o papel dos outros órgãos do Executivo? O que faz o Congresso? E a sociedade? Será possível manter essa estrutura onde o diplomata tem o virtual monopólio do assessoramento do presidente da república e da execução da política externa? Não será preciso abrir o processo à participação de outros setores da vida nacional, tanto na elaboração quanto na execução? Não se reforçará com isso a posição negociadora do país?"

Concluída a exposição, o mediador (professor Marcovich) fez referência "às três grandes dimensões" levantadas pelo Embaixador Paulo Nogueira Batista, que, em seu entender, ajudam a orientar a reflexão sobre a temática do seminário. Essas três grandes dimensões seriam: 1) a estratégica, que diz respeito à compreensão dos processos de transformação em escala nacional e global e, nesse quadro, definir objetivos, prioridades e formas de atuação que possibilitem uma inserção o mais vantajosa possível do Brasil no cenário internacional; 2) o segundo ponto diz respeito às estruturas, ou seja, definida a estratégia, montar uma estrutura adequada para dar-lhe sustentação, e 3) acompanhamento e avaliação.

## Empresário Luís Suplicy Haffers

Estou surpreso e honrado com o convite para participar deste encontro, ao mesmo tempo em que constrangido com a simplicidade das observações que tenho a fazer. Diria que não somos reféns de nossa geografia, mas somos reféns de nossa cultura. A todo tempo clamamos por tutela e dependência. O último português moderno foi o Infante D. Henrique, de lá para cá adotamos o ressentimento com o sucesso. Nesse contexto, o papel de liderança que pode ser exercido pelo Itamaraty é muito importante. Como empresário - e esse é um grupo muito heterogêneo, que em grande parte prefere continuar sob proteção - o que considero importante são liberdade, boas parcerias e responsabilidade. O GATT, sob muitos pontos de vista, é mais importante do que o resto do mundo: a grande luta é pela mais-valia, contra barreiras não-tarifárias que impedem ou dificultam o acesso de nossos produtos aos mercados internacionais. Discordo frontalmente de quem sugeriu um envolvimento maior com Angola. Já estive quinze vezes em Angola e quinze vezes na China, preferia



que o nosso envolvimento maior fosse com a China e com a Ásia, de modo geral.

## Embaixador Clodoaldo Huguene

"Quando os interesses se globalizam, fica mais complexo se definir o que é o interesse nacional. As questões que permanecem são muitas: a globalização tem a capacidade de abarcar o conjunto das relações internacionais, ou se trata apenas de uma globalização das elites, num quadro em que empresas e pessoas não vinculadas a setores globalizados tenderiam a ficar marginalizados? Questões dessa natureza são interessantes e têm implicações grandes para a política externa brasileira. Da mesma importância é a questão da formação de blocos. Enfim, temos uma situação que ainda não se definiu: podemos ter uma fase de crescimento econômico global, com expansão comercial, como à nossa frente pode estar um acirramento da concorrência, capaz de estimular os nacionalismos políticos e econômicos e gerar conflitos comerciais de grandes proporções.

Resultado dessas indefinições refletem-se claramente no campo da reflexão sobre política externa: há quem preconize como inevitável um modelo unipolar, no qual a supremacia militar norte-americana poderia atuar também na busca da supremacia econômica; há, por outro lado, os que dando maior importância aos avanços econômicos da Europa e do Japão, percebem estar em conformação um 'condomínio do poder'; há os que pregam o caos, a desarticulação crescente, resultado das forças centrífugas do nacionalismo, do fundamentalismo; há, enfim, os que prevêem a possibilidade de um multilateralismo relativamente equilibrado, com maior repartição de poder entre as nações e regras estáveis nos campos econômico e comercial. Este último, o quadro onde pareceria mais provável a possibilidade de um crescimento econômico global, com dinamismo suficiente para absorver as economias em desenvolvimento e os países do Leste europeu. No outro extremo, teríamos um sistema mais excludente, caracterizado pelo encastelamento em torno dos pólos dinâmicos e pelo exercício mais direto do poder. Para o Brasil, esse esquema do poder mais direto seria o mais problemático.

É nesse contexto, ainda impreciso, que precisamos refletir sobre a política externa brasileira, a partir das duas perguntas fundamentais: o que somos e o que queremos. Não há a possibilidade de ficarmos estáticos, esperando que a realidade internacional melhor se defina. Essa seria uma atitude absolutamente inadequada. Temos alguns pressupostos básicos a nos orientar, como a intenção de voltar a crescer, e, felizmente, a percepção generalizada - como a que tivemos hoje aqui - de que o isolacionismo não é uma opção viável: ninguém vê opções fora do modelo democrático, pluralista, aberto (não vejo quem possa, por exemplo, defender o fundamentalismo como uma opção para o resgate da dívida social para com as massas brasileiras). O importante é que já existem algumas definições do que somos e do que queremos, o que nos permite uma atuação diplomática sustentada em determinados valores e que projete internacionalmente os interesses nacionais brasileiros.

A diplomacia brasileira sempre teve muito apego ao discurso principista e jurídicista, e muita

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

resistência para enfrentar esquemas de poder. Acho que na medida em que se enfraquece o Estado brasileiro, devemos olhar questões como essa com mais atenção: o mundo não vai ter transparência total em torno de princípios jurídicos. Os esquemas de poder vão continuar sendo a base das relações internacionais. Ligado a isso está essa questão que o Embaixador Paulo Nogueira Batista levantou, de Brasil grande potência, de potência média. Temos de refletir sobre a projeção atual e a projeção futura dos nossos interesses.

Sobre a questão das parcerias, os expositores desta manhã apresentaram muitas sugestões, que vão desde o nosso vínculo geográfico imediato (que nos forçam a determinadas prioridades), à questão energética, passando por nossas relações com os Estados Unidos, à potencialidade de nossas relações com a Europa (voltada agora para Maastrich e a absorção do Leste e da ex-URSS). Temos que refletir parcerias com economias continentais como a nossa (como a Rússia, a Índia, a China), países não incluídos nos grandes blocos e com vocação universalista como a nossa.

Temos também várias questões temáticas, entre as quais se destaca a do meio-ambiente, a do narcotráfico (que nos faz refletir sobre nossas fronteiras. As fronteiras brasileiras não podem ser, hoje, fronteiras em questionamento por ocupação desordenada, sobre fatores sobre os quais não temos controle, como os garimpeiros). Estamos vendo, no Itamaraty, crescer a importância dessas questões de fronteiras. Temos os temas dos direitos humanos e da democracia (até que ponto se deve elevar esses valores no plano internacional? Até ao que justifique uma intervenção? Podemos legitimar uma intervenção por razões éticas e morais? Citei a área do meio ambiente, que pode nos atingir diretamente).

Outro ponto importante levantado nesta reunião diz respeito aos agentes da política externa: o monopólio do Itamaraty, a maior participação do Congresso, da Academia, da imprensa, da sociedade como um todo. Concordam todos que o Estado brasileiro deve dispor de uma burocracia eficiente, mas que não pode ele exercer o monopólio (não só no debate, mas na formulação e na execução)."

### Embaixador Gelson Fonseca

"Tenho pouco a dizer sobre as questões substantivas. Queria apenas sublinhar que as decisões de política externa trazem ao mesmo tempo custos e benefícios para a sociedade. Portanto, como nos mostra o caso típico da propriedade intelectual, são em geral equações difíceis, que só podem ser montadas através de articulações amplas com a sociedade. Outro ponto a salientar é que toda e qualquer opção exige concentração de recursos, coisa que o Estado brasileiro não vem conseguindo fazer há anos. Essa é uma prática que já se tornou típica na administração orçamentária: diante da necessidade de ser obtida uma economia de recursos, faz-se um corte linear no orçamento. Não se tem sabido atuar seletivamente nessa área.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Na verdade, temos dois tipos de inserção a tratar: a do Brasil, no mundo; e a do Itamaraty na sociedade brasileira. Pelo fato de sermos (no Itamaraty) uma burocracia organizada, detemos uma vantagem competitiva, mas, por outro lado, as outras burocracias têm uma cúpula política, dão empregos e verbas. Precisamos de estrutura para fazer uma diplomacia pública."

### Embaixador Carlos Moreira Garcia

"Quando o Ministro Fernando Henrique Cardoso começou com este exercício de revisão da política externa e da máquina administrativa, deixou claro que se tratava apenas do início de um processo: não vamos ter, de sopetão, uma nova burocracia, uma nova política externa. Serão processos de aproximações e correção de erros.

Uma segunda ressalva que gostaria de fazer, diz respeito à crise financeira do Itamaraty em 1991 e 1992, que deve ser vista como um acidente orçamentário, já remediado (se a votação do orçamento de 1993 correr conforme o esperado, nossas dificuldades diminuirão consideravelmente). Na verdade, acho que a crise financeira tem servido para mascarar muita coisa. Talvez, mesmo sem crise, algumas coisas não funcionassem. É preciso que vejamos onde somos bons e onde precisamos melhorar.

Gostaria de referir-me ao que o Ministro Celso Lafer disse no primeiro desses nossos seminários: o Itamaraty tem autoridade, mas não tem poder. A verdade é que o Itamaraty precisa aprender a se articular mais com a sociedade, estabelecer esse contato cotidiano, manter presença nas diversas unidades da Federação, informar a opinião pública, ampliar esse tipo de exercício que estamos tendo hoje."

### Embaixador Paulo Nogueira Batista

"Preocupa-me as declarações do Embaixador Carlos Garcia de que o Itamaraty deve estar representado nos Estados. Essa representação me pareceria uma deformação decorrente da situação em que atualmente vivemos. A verdade é que tanto o estrato federal como os estaduais estão cerceados pela depressão econômica, e o que os organismos internacionais querem, aproveitando-se dessa situação, é aumentar o grau de dependência."

### Embaixador Carlos Garcia

"Acho que se trata de um problema mais político do que econômico. O governo central não tem hoje mais como impor sua vontade aos Estados."

## Professor Tullo Vigevani

"Minha impressão é que há falta de entrosamento entre a ação do Estado e a situação internacional. Muitas vezes o Itamaraty é chamado a intervir em situações que já estão tão adiantadas que pouco há a fazer senão remediar. É o caso, por exemplo, da informática, em que as repercussões internacionais não foram consideradas, sendo sempre marginal a intervenção do Itamaraty. Esse tipo de situação tem repercussões graves no ponto de vista da institucionalidade, tem a ver com a articulação entre o Itamaraty e o resto do governo. Aliás, achei estranho que não se tenha mencionado a questão da interveniência do Congresso nessas questões."

## Embaixador Carlos Garcia

"Obviamente o processo passa pelo Congresso, e também pela imprensa."

## Professor Paul Singer

"Há um ponto que gostaria de levantar, que envolve crise interna e política externa. A crise econômica, no Brasil, produz níveis de desemprego inéditos em nossa história. A diferença entre o 'pequeno' desemprego e o 'grande' desemprego não é só quantitativa, ela é também qualitativa. Com o desemprego tão elevado, aumenta também brutalmente o tempo em que a pessoa desempregada fica sem trabalhar. Uma das conseqüências de tal situação é essa enorme emigração brasileira, que tanto me confrange. Mas a emigração, por mais que me confranja, às vezes é uma saída, acaba sendo a melhor situação, porque desempregado não é uma saca de café que possa ser estocada. Acho que é preciso se pensar mais nessas pessoas, num mundo em que, se cada vez é mais aberto ao movimento de capital e de mercadorias, mais se fecha ao movimento de mão-de-obra: a situação é tão absurda que hoje a única emigração que existe é a ilegal. Acho que essa é uma situação que o Brasil poderia colocar nos foros internacionais, discutir com os sindicatos."

## Jornalista Oliveiros Ferreira

"Gostaria de fazer alguns comentários. Não acho difícil definir os interesses nacionais fundamentais, um dos quais parece ser a questão das fronteiras. Preocupa-me, nesse caso específico, a desarticulação do Estado. A observação de que temos incidentes nas fronteiras parece-me sério, porque a sociedade não sabe disso. Repiso então a mesma questão: a sociedade está sendo mal informada pelo Itamaraty. Reconheço que nós, imprensa, temos um pouco de culpa nisso, porque a

nossa imprensa se desinteressou desses temas. Quando saí da redação, o jornal *O Estado de São Paulo* parou de cobrir o Itamaraty."

Em seguida o empresário Luís Suplicy Haffers manifestou-se absolutamente contrário a uma política de emigração.

O professor Jaques Marcovitch concluiu a reunião observando que inovar na definição da política externa brasileira corresponde a engajar os atores sociais na preparação e avaliação das posições levantadas pelo Brasil nos foros internacionais. A escolha de temas e eventos relevantes para as relações do Brasil com a comunidade internacional constitui um primeiro passo para o engajamento dos políticos e dos atores sociais. As negociações no âmbito do GATT, as tratativas da dívida externa, o acesso a linhas de financiamento, a implantação de acordos regionais, como do Tratado Amazônico, constituem exemplos de temas que exigem uma ampla mobilização. Eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em 1992, a Reunião de Cúpula dos Ibero-americanos na cidade de Salvador em 1993, as reuniões anuais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, são eventos que demandam um debate prévio sobre as posições do Brasil. Um debate que alimenta a comunidade pensante com valiosas informações sobre a evolução dos entendimentos entre parceiros e que beneficia a diplomacia com contribuições vindas de vários segmentos da sociedade.

## Capítulo III

### **SEMINÁRIO DO RIO DE JANEIRO**

*Rio de Janeiro, 26 de Janeiro de 1993*

#### **PARTICIPANTES CONVIDADOS:**

Aspásia Camargo - Centro de Pesquisa e Documentação Contemporânea do Brasil/CPDOC.

Eduardo Marques - BNDES (representando o Superintendente de Planejamento Júlio Mourão).

Gilberto Velho - Museu Nacional.

George Álvares Maciel - Embaixador, Ministério das Relações Exteriores.

Lourival Mônico - Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Marcelo Abreu - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Marcelo Nonnenberg - IPEA (representando o diretor Ricardo Varsano)

Maria Regina Soares de Lima - Professora e Pesquisadora do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), e professora do IRI/PUC-RJ.

Míriam Leitão - Jornal *O Globo*.

Rubem César Fernandes - Instituto Superior de Estudos de Religião (ISER).

Wanderley Guilherme dos Santos - Centro de Estudos Experimentais da Universidade Cândido Mendes.

Winston Fritsch - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Manoel Fernando Thompson Motta - Bardella, AEB e FGV.

Manuel Francisco Brito - *Jornal do Brasil*.

#### **PERGUNTAS PARA ORIENTAR AS DISCUSSÕES**

1) De um ângulo brasileiro, quais seriam as características mais importantes das recentes transformações políticas e econômicas no sistema internacional? (globalização/regionalização, fortalecimento dos organismos internacionais, liberalização/protecionismo, aceleração do progresso tecnológico, acirramento da competição internacional...?)

2) Entre as mudanças verificadas no cenário internacional, quais lhe parecem criar dificuldades, abrir oportunidades, ou apresentar desafios mais relevantes para o Brasil? Como o Brasil deveria responder a essas mudanças? Quais são nossas prioridades, limites e perspectivas?

3) Que papel deveria o Brasil exercer na manutenção/transformação da ordem mundial? De que



**meios (políticos, econômicos, institucionais etc.) dispomos para exercê-lo? De que forma (com que pesos/prioridades relativos) devem combinar-se hoje as dimensões multilateral, regional e bilateral, pública e privada, de nossa presença e atuação diplomática?**

4) Quais as áreas geográficas mais significativas hoje e quais as de maior interesse para o Brasil? Quais são os principais temas que deverão dominar o cenário internacional e quais os de maior interesse para o país?

5) Qual a importância dos seguintes 'instrumentos' diplomáticos: promoção comercial, cooperação técnica, difusão cultural, assistência consular?

6) Qual seria a maneira mais adequada de levar adiante esse processo de reflexão sobre a diplomacia brasileira, de forma que os resultados correspondam, ao máximo, aos valores, interesses e expectativas dos diversos segmentos da sociedade brasileira?



## Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho

O seminário foi aberto pelo Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho, Subsecretário-Geral de Planejamento Político e Econômico do Ministério das Relações Exteriores. Ao definir os objetivos do encontro, o orador informou que a iniciativa decorria de decisão do ministro de Estado das Relações Exteriores, senador Fernando Henrique Cardoso, de proceder a um amplo reexame da estrutura, das atividades e dos objetivos do Itamaraty. Referiu-se, a propósito, à recente instalação de comissão encarregada de rever a estrutura administrativa e operacional do Ministério, à qual foi concedida o prazo de seis meses para a apresentação de relatório final.

Paralelamente, prosseguiu, iniciou-se trabalho de reexame das diretrizes e prioridades de nossa política externa, à luz das mudanças no Brasil ("essa redefinição do modelo brasileiro faz com que novas tarefas surjam para a diplomacia brasileira") e no cenário internacional. Segundo o orador, revisão de igual natureza vem sendo desenvolvida pelas chancelarias de vários países.

Segundo o Subsecretário de Planejamento Político e Econômico do MRE, o presente seminário - bem como os dois que o antecederam, realizados em Brasília e em São Paulo - parte da constatação de que é necessário, cada vez mais, desenclausurar o trabalho de reflexão sobre política externa, fertilizando-o com o pensamento de representantes do mundo acadêmico, de jornalistas, empresários, trabalhadores e representantes de outros setores da sociedade brasileira.

Prosseguindo, o Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho disse que tão importante quanto projetar cenários internacionais - com os quais terá de se preparar para atuar a diplomacia brasileira -, deve ser a tarefa de refletir sobre o tratamento a ser dado, nesse contexto de mudanças, às grandes diretrizes que sempre pautaram a ação do Itamaraty (como a que diz respeito ao princípio de não intervenção, à luz dos acontecimentos no Iraque e na Somália e do novo papel do Conselho de Segurança da ONU). Em termos dos instrumentos diplomáticos, prosseguiu, seria, por exemplo, o caso de rever o papel da promoção comercial no Itamaraty: talvez algumas de suas funções não tenham mais sentido atualmente. Outro tema que também se abre para o debate aqui, assinalou, é o da definição de parcerias, da prioridade que devemos conceder à América Latina, aos Estados Unidos, à Europa, à Bacia do Pacífico.

## Embaixador Gelson Fonseca Júnior

Em seguida, coube a palavra ao Embaixador Gelson Fonseca Júnior, presidente da Fundação Alexandre de Gusmão. Assinalou o diplomata que o objetivo do encontro não era meramente acadêmico: "o que queremos é uma discussão sobre sensibilidades, sobre de que maneira essas questões que hoje são fundamentais podem ser aprofundadas; refletir, também, sobre a posição do Itamaraty na sociedade brasileira."

## Embaixador George Álvares Maciel

"Tenho a impressão de que as recentes e profundas transformações havidas no panorama internacional ainda não caracterizam uma 'nova ordem' e, mais, não indicam a formação e consolidação de um período bem-definido da história mundial. Tenho, sim, a impressão de que, ao contrário, vamos estar vivendo durante algum tempo uma época de mudanças importantes nas relações internacionais, não sendo possível ainda prever-se um 'produto final' desses movimentos.

Qualquer que seja a evolução desse drama das nações, é essencial não perder de vista como se inserem no panorama mundial os interesses do país e como fazer com que a comunidade internacional nos ajude na consecução dos objetivos nacionais. Não se perca, pois, de vista que a finalidade da política externa de um país é procurar fazer com que as políticas externas dos outros países sejam favoráveis aos objetivos da própria política nacional. Em outras palavras, a política externa de um país - como o Brasil, por exemplo -, tem como objetivo manter ou modificar as políticas de outros países, de modo a que sejam sempre favoráveis aos objetivos brasileiros.

Para tanto, está claro, todos os meios são úteis: divulgação da cultura nacional, dos princípios fundamentais em que se inspira nossa diplomacia parlamentar, diplomacia bilateral, ação consular, utilização de pessoas, instituições e empresas particulares nacionais e estrangeiras, dentro dos limites permitidos pelo direito, usos e costumes internacionais. O que não me parece possível fazer de modo útil e prático é determinar *a priori* que prioridades relativas dar a um ou outro dos meios à disposição do país para a realização de sua política externa. Somente diante de situações concretas será possível fazê-lo, tanto mais quanto os métodos de ação à disposição do país, longe de serem excludentes entre si, são complementares uns dos outros.

A rede de organizações internacionais hoje existente aponta caminhos naturais para o debate, a negociação e o acerto de questões de toda ordem, de modo multilateral, ou mediante consultas ou assistência técnica - mas nem é obrigatório o recurso a tais organismos, nem a sua utilização exclui outras formas de ação diplomática, como gestões bilaterais junto aos governos dos membros de tais organismos. A ação bilateral junto aos governos e a ação junto a instituições e personalidades estrangeiras, a divulgação de notícias e a propaganda são muitas vezes decisivas para boas decisões nos organismos internacionais, como a Assembléia Geral da ONU, o ECOSOC, a OEA, a FAO, etc. De outro lado, há certos tipos de objetivos que se alcançam com gestões reservadas ou secretas. Do mesmo modo, se interpenetram os diversos campos de ação: gestões de caráter econômico podem ter objetivos eminentemente políticos e vice-versa. O objetivo das ações de política externa é sempre o mesmo: procurar obter que a política dos demais países se conforme com os alvos da nossa própria política externa.

Se isso é claro e elementar, deve ser igualmente claro que a política externa de um país só tem sentido se são patentes para seus formuladores e executores os objetivos nacionais do país, entendidos como aqueles interesses nacionais susceptíveis de serem defendidos e protegidos pelo governo no

campo internacional. Os interesses nacionais são definidos pelo Estado em vista dos interesses setoriais expressos pela sociedade. Diante dos interesses nacionais, os formuladores da política externa definem quais são seus objetivos. Assim, a determinação dos objetivos de política externa dependem do influxo de dados de segmentos da sociedade, da contribuição de órgãos do Estado, dos chamados 'princípios' de política externa, da orientação política geral do governo, da cultura, da visão e até mesmo dos sentimentos e preconceitos dos próprios formuladores da política externa.

Assim, somente um país relativamente bem-organizado, relativamente desenvolvido, com boas estruturas administrativas e setores privados conscientes e militantes tem condição de formular e executar uma política externa verdadeiramente nacional. Não quer isso dizer que não tenha havido países carentes de tal organização que tenham tido, em certas épocas de sua história, uma política externa racional e razoável (o Brasil no Império e em parte do período republicano).

De minha própria experiência, creio poder dar o testemunho pessoal - como outros poderão também fazer - de que no correr dos últimos cinquenta anos, aperfeiçoou-se consideravelmente a formação da política externa brasileira com relação a esse aspecto, isto é, nesse período, os formuladores da política externa passaram gradativamente a contar com um influxo crescente e mais bem-organizado de elementos de setores privados e públicos que representam interesses setoriais de toda ordem. Provavelmente, tais mecanismos ainda não são satisfatórios ou são sempre susceptíveis de aperfeiçoamento, como indica aliás o fato de que esta matéria está entre os temas tratados neste seminário. Talvez este seminário devesse ter seguimento para examinar tais mecanismos, pois, *nolens volens*, ele mesmo é uma forma de contribuir para esse influxo de elementos úteis aos formuladores de política externa.

De outro lado, os nossos formuladores de política externa, o Poder Executivo, especificamente o Itamaraty, tomam a iniciativa de buscar informações sobre os interesses internacionais de segmentos da sociedade e convocam seus representantes a entrevistas e reuniões, solicitam contribuições, documentos e, muitas vezes, promovem sua participação em negociações internacionais. Não é necessário que os setores que têm interesse em política externa tenham amplo e exato conhecimento de política internacional. Aliás, o público em geral não parece ter muito interesse por política internacional, e mesmo a grande imprensa brasileira, com exceção de alguns notáveis articulistas, não lhe dedica muito espaço nem muita precisão, nem mesmo quando se trata de negociações e acordos que envolvem diretamente o país. O que é necessário é que os diversos setores da sociedade tenham um certo conhecimento dos correspondentes setores estrangeiros, para que possam melhor identificar o apoio de que necessitam e para que possam melhor representar seus interesses junto ao Executivo e ao Legislativo.

O relativo desinteresse que o público brasileiro em geral dedica à política externa é natural e não é seu privilégio. O povo, inclusive as chamadas 'camadas superiores', está mais preocupado com a política interna: impostos, miséria, alimentação, saúde pública, produção, produtividade, etc. De outro lado, os problemas de política externa provêm em considerável proporção desses problemas internos:

falta de competitividade dos produtos, analfabetismo e despreparo da mão-de-obra, direitos humanos, meio ambiente, funcionamento dos portos, situação sanitária, controle de qualidade e assim por diante. Na verdade, política é indivisível e tudo vem a ser uma realidade só.

Encerrada a fase do terceiro-mundismo - em que o Brasil foi um dos líderes do G-77, hoje praticamente desativado, como também a UNCTAD, em função do qual existia - e encerrada a fase do confronto Leste-Oeste, um país como o Brasil passa a ter mais liberdade de movimento, devendo se ater apenas ao seu respectivo grupo de integração regional, a alianças temporárias determinadas por interesses comuns, nem sempre permanentes (*like minded countries*), e a entendimentos de ordem bilateral, especialmente com países mais influentes: EUA, Japão e países da Europa.

O Brasil está posto diante de planos de inevitável integração regional, e ao mesmo tempo procura ampla participação na economia mundial, mediante obtenção de acesso mais livre para as suas exportações de bens e serviços, mediante liberalização crescente de suas importações e aperfeiçoamento de sua produção competitiva. Um aspecto crescentemente importante dessa inserção do país na economia mundial é a produção multinacional de manufaturas, que vem obrigando a uma revisão das 'regras de origem'. A Rodada Uruguai de Negociações Comerciais no GATT - sem conclusão ainda, apesar de seis anos de esforços - deverá proporcionar-nos um ambiente de comércio internacional mais livre e mais ordenado, com considerável aperfeiçoamento do acesso aos mercados e das regras jurídicas do GATT, mas também com mais trabalho diplomático, dada a complexidade das novas regras.

O novo ambiente político internacional, a expansão do comércio e da indústria internacionais e o aperfeiçoamento de suas regras, a criação de novas disciplinas, como aquelas referentes ao meio ambiente e ao comércio de serviços, tudo isso, ao criar novas aberturas e oportunidades, exigirá cada vez mais que os formuladores de política externa façam o melhor uso possível não só do estoque de informações já recebidas, mas também de um influxo sempre atualizado de informações setoriais, privadas e governamentais.

A parcela de poder governamental - para não dizer 'poder nacional' - posta a serviço da política externa estará, dentro dos limites da realidade, na proporção direta da importância atribuída aos objetivos dessa política, às características da conjuntura e das dificuldades previstas. Em outras palavras: depende da grandeza dos objetivos e da dimensão da ação a ser empreendida. Seria mergulhar em irrealismo tentar escapar a tais correlações, isto é, definir objetivos superiores aos meios de ação disponíveis ou prover meios inferiores aos objetivos que se quer fixar.

Reconhecidamente, os nossos recursos são inadequados não só para a política externa, mas, pior, para os objetivos ideais de nossa política interna. A penúria dos recursos de origem doméstica, mesmo acrescidos de recursos externos (contribuições de organismos internacionais, bancos, apoios de governos e instituições estrangeiras, etc.), tem de ser compensada por boa organização e por

**competência profissional. Felizmente, a máquina diplomática brasileira é das melhores que há (e continua sendo, apesar de certas reformas espantosas que tem sofrido...), e a capacidade da diplomacia brasileira para mobilizar apoios internacionais é, sem dúvida, de primeira ordem.**

Sem perder de vista as limitações e as vantagens acima aludidas, parece-me que, no mundo contemporâneo, sem abandonar os chamados 'princípios permanentes' - que não são tão permanentes assim -, a política externa brasileira enfrenta alguns desafios da maior importância, como:

a) liberalização do comércio mundial, diminuição das barreiras à importação e à exportação; aplicação das novas regras disciplinadoras das transações em bens e em serviços;

b) integração econômica regional, com participação crescente do setor privado;

c) absorção de ciência e tecnologia, com defesa do meio ambiente;

d) aperfeiçoamento da rede e de mecanismos dos organismos internacionais, para maior economia de recursos e eficiência tanto de natureza política, econômica, cultural e técnica, e

e) desenvolvimento e codificação do Direito Internacional (mar, espaço, direitos humanos, etc.)."

## Professor Gilberto Velho

Assinalando, de início, sua qualidade de não-especialista em política externa, o professor Gilberto Velho manifestou preferência por responder com novas perguntas às questões contidas no questionário previamente distribuído aos participantes: "A primeira questão que tenho a colocar - e a exposição do Embaixador Maciel me ajuda a formulá-la - é a de que até que ponto a política externa brasileira expressaria a situação da sociedade brasileira. Na minha impressão, existe um divórcio grande entre a política e a estrutura básica da sociedade brasileira. Causa-me espécie, por exemplo, um certo fascínio primeiro mundista, sem dúvida exacerbado desde 1990. Talvez o Terceiro Mundo tenha se tornado um tanto anacrônico, mas me pergunto se não corremos o risco de exagerar. No governo anterior caímos num entusiasmo 'primeiro mundista' um tanto inconseqüente".

Para o professor Gilberto Velho, um país que exhibe estrutura social tão iníqua como a do Brasil ("e os problemas pioram cada vez mais ") não deveria assumir posição tão excessivamente vinculada com o Primeiro Mundo, o que no mínimo "soa como uma farsa". Em sua opinião essa iniquidade que existe internamente reproduzir-se-ia também no relacionamento Norte-Sul: nessas circunstâncias, acreditava que a primeira tarefa da política externa brasileira deveria ser a de buscar diminuir a iniquidade nas relações entre o Norte e o Sul. No caso do Brasil, entende Gilberto Velho que vícios

seculares decorrentes desse relacionamento internacional desigual viram-se agravados com a questão da dívida externa e o pagamento dos juros a ela associado.

No entendimento do orador, o divórcio entre a política externa e os anseios das grandes massas responderia em parte pelo desinteresse da população pelos temas externos: "A sociedade não percebe a existência de uma política externa ativa que, orientada para diminuir a iniquidade no eixo Norte-Sul, contribuiria para diminuir a iniquidade que existe internamente." Neste contexto, indagava por que a aproximação com o Primeiro Mundo não se fazia acompanhar de alianças mais ou menos temporárias com outros países que conosco tenham pontos em comum. Nesse sentido, apontou o Mercosul como um bom exemplo: "Essas alianças com o Terceiro Mundo não devem nos envergonhar. Terceiro Mundo não quer dizer Terceira Categoria."

O antropólogo Gilberto Velho observou que, com tais observações, não pregava um retorno ao terceiro mundismo, mas buscava defender uma retórica que não descartasse alianças com países em situação similar à do Brasil ("não me refiro àquela retórica enganosa, mas à afirmativa"). Nessa linha, prosseguiu, poderíamos considerar algumas parcerias, inclusive nas áreas de cooperação científica e tecnológica, que poderiam abrir imenso potencial de oportunidades para o relacionamento profícuo entre o Brasil e outros países do Terceiro Mundo. A título de exemplo, referiu-se à edição continuada já por dez anos - pela SBPC - de revista intitulada *Ciência hoje*, reproduzida com grande interesse na Argentina, sob o título *Ciencia Hoy*. O assunto que levantava, disse, havia sido abordado em recente encontro entre o presidente da SBPC, Ennio Candotti, e o ministro Fernando Henrique Cardoso, ocasião em que este concordara ser importante apoiar iniciativas dessa natureza.

"O potencial inexplorado nessa área convive com iniciativas que deixam de prosperar devido a problemas triviais que não são resolvidos. Por exemplo, temos um programa de pós-graduação muito procurado por estudantes estrangeiros (às vezes representam mais de 10% do total de candidatos), inclusive com grande interesse por parte de estudantes argentinos. Até hoje não conseguimos estabelecer com o governo um sistema de apoio que possibilite a absorção desses estudantes. Recordou, a propósito, que na década de 1970 procurara o Ministério da Educação para tentar obter quota de vagas para alunos africanos, iniciativa que resultou infrutífera diante da irredutibilidade do Ministério, que, alegadamente, teria subordinado a aprovação à eliminação de exigências acadêmicas."

Referiu-se, em seguida, à existência, no Instituto de Filosofia e de Ciências Sociais da UFRJ, de programa que vem atendendo alunos de graduação moçambicanos. Segundo informou, trata-se de programa extremamente bem-sucedido - "esses alunos têm demonstrado desempenho surpreendente" - que conta com a assistência financeira da Fundação Ford. Entende tratar-se de iniciativa que poderia ser estendida com êxito a outros países africanos, mas que contudo esbarra na absoluta ausência de recursos.

Para o antropólogo Gilberto Velho, agora que o Brasil volta a ocupar assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, deveria buscar assumir papel de liderança e contribuir

para a redução da iniquidade internacional ("pois tem qualidade para isso"). Entende, também, que o Brasil poderia contribuir decisivamente para a solução da questão cubana, ajudando a reduzir a enorme tensão que existe contra aquele país, num momento em que, segundo ele, existiriam grupos de direita preparados para reinventar operações militares.

### Professor Winston Fritsch

Referiu-se, de início, ao fato de que a política externa deve ser a extensão de um projeto nacional. Nesse sentido, seriam claras as dificuldades do Brasil, que há dez anos viria 'patinando', incapaz de definir com clareza qualquer grande estratégia. Apesar disso, percebe que algumas mudanças vêm se impondo gradualmente. Como exemplo, mencionou a questão do protecionismo, que, se antes fazia parte do projeto nacional, hoje não mais o faz. Tal mudança não está sendo contestada pelas forças organizadas da sociedade brasileira. Em sua interpretação, a posição a que anteriormente se afezava o país, de natureza protecionista, decorria de modelo (instalado no pós-guerra, de substituição de importações) apoiado por uma política externa que vivia de buscar concessões, de defender tratamentos preferenciais (como no GATT): "Isso está mudando, está sendo substituído por uma política mais aberta ao comércio e que tem como contrapartida a necessidade de o país assumir mais claramente os deveres e, direitos no comércio internacional".

Para o professor Fritsch, o Itamaraty tem oferecido uma contribuição importante para a eliminação do corporativismo que caracterizou o modelo empresarial estatal desde a década de 1930: "A instituição atua nesse sentido ao trazer a discussão da política externa para fora dos feudos corporativos. Os senhores estão de parabéns, porque é fundamental manter-se um debate amplo, aberto e constante nesse período em que o cenário internacional se transforma com grande velocidade".

Para que o Brasil tenha condições de obter inserção favorável no novo cenário internacional, em formação, acredita o professor Fritsch que prioridade absoluta deva ser dada ao equacionamento do problema macroeconômico nacional. Para ele, os indicadores econômicos, comerciais e financeiros externos não sinalizariam dificuldades adicionais para a retomada do crescimento do país.

"Na área comercial, o Brasil, já pode ser considerado um 'grande *player*' e, como tal, certamente terá de enfrentar problemas de acesso a mercados. Mas isso não é razão de desestímulo e faz parte da própria natureza da inserção na economia internacional pretendida pelo Brasil. Vamos continuar a ter problemas nessa área, mas ao mesmo tempo vamos continuar a ter um comércio crescente."

Em seu entender, apesar de fazer parte do grupo de países qualificados como os 'órfãos do sistema', como a Índia, que não estão ligados a nenhuma grande zona de comércio nem têm condições de definir as regras do sistema multilateral de comércio, o multilateralismo segue sendo a melhor opção

para o Brasil, pela estrutura diversificada de seu comércio exterior e pela natureza global de seus interesses. Observou, a propósito, que dentro de um cenário de crescimento razoável dos países industrializados - como o que prevê para o médio prazo - nada justificava antever a instalação de síndrome protecionista que comprometesse o multilateralismo. Em seu entender, o Brasil enfrentará, sim, "chateações aqui e acolá", que devem ser tratadas topicamente no mais das vezes.

Entende ainda o professor Fritsch que o Brasil deveria valer-se, conforme as conveniências de momento, de políticas ofensivas e defensivas no relacionamento com as grandes zonas econômicas em formação. As políticas defensivas deveriam ser aplicadas quando houvesse ameaça explícita às exportações brasileiras, como seria o caso de adesão continuada de países da América Latina à área do Nafta - situação que ele não antevê como provável no futuro próximo - ou no caso de discriminação na área econômica européia que decorresse, por exemplo, de um eventual favorecimento aos países do Leste. Não acredita, contudo, que esse tipo de comportamento defensivo venha a ser necessário no trato com os países da Bacia do Pacífico: "No caso de áreas como essas do Pacífico, o importante é que nos habilitemos, pela competitividade, a aproveitar as oportunidades existentes". Tratar-se-ia, no caso, de utilizar políticas ofensivas, "tipo de atuação em que o Itamaraty deveria preparar-se para se tornar mais eficaz". Em seu entender, é a ausência de estratégias ofensivas que tem contribuído para agravar a situação de acumulo em que se encontraria a diplomacia brasileira desde que perdeu o papel de liderança no G-77. Para reverter esse estado de coisas, o orador sugere que o Brasil concentre maior parte de sua atenção e de seus esforços na América Latina, "talvez até mesmo com uma extensão para a África", mas sem nunca perder de vista seus interesses globais. Em sua percepção, o Mercosul estaria absorvendo energias do Itamaraty em um grau que lhe pareceria desproporcional. Temos de olhar com atenção para o resto da América Latina, e em especial para o conjunto da América do Sul, pois aí se abrem grandes possibilidades para a expansão comercial. Devemos recordar que na década de 1970 a América Latina teve uma participação que cresceu de 8 para 16% de nossas exportações. Agora, com a disseminação do processo de liberalização, a região volta a apresentar expressivo potencial para a expansão do comércio brasileiro: "Além do mais, parece-me importante que o Brasil dispute intensamente a liderança na região com os Estados Unidos".

O professor Winston Fritsch antecipa um inevitável desastre no Mercosul caso um acordo sobre câmbio não seja alcançado até o final de 1994: "O problema do câmbio coloca em grande risco a coesão argentina em torno do projeto do Mercosul, o que facilitaria a ação de muitos estrategistas que não o vêem com satisfação e poderiam procurar miná-lo". Defende, com ênfase, um entendimento entre os dois países em torno do câmbio e das políticas macroeconômicas.

Professora Maria Regina Soares Lima

“Início minhas observações ressaltando a importância desta iniciativa de repensar a política



**externa do país, em um contexto de transformação acelerada do sistema internacional e do esgotamento da virtualidade de algumas das premissas e formas de atuação da política externa.**

Quais as características mais importantes das recentes transformações políticas e econômicas no sistema internacional e quais seriam as dificuldades, oportunidades e desafios para o Brasil? A questão é complexa, pois supõe que o analista tenha claro um determinado 'modelo' do mundo atual, suas principais características e tendências, a partir do qual possa pensar a inserção internacional do Brasil. Aí começam as dificuldades, pois os 'modelos' do mundo pós-guerra fria vão de A a Z. Desde aqueles que prevêm o retorno a uma espécie de balanço de poder multipolar à semelhança da política internacional do final do século XIX, com a diferença que a existência de armas atômicas impediria guerras entre as potências principais -, àqueles que consideram que o fim da guerra fria encerra uma era histórica nas relações internacionais, caracterizada pela consolidação do Estado-nação como forma básica de organização política e pela competição entre Estados como a característica primordial da política mundial. Também são vários os cenários pós-modernos, que convergem, no entanto, no tema do declínio relativo do Estado-nação, seja como *locus* privilegiado da identidade nacional, seja como instituição capaz de gerenciar e resolver por si só problemas e questões domésticas. A emergência de comunidades subnacionais e os conflitos de naturezas étnica e religiosa, por um lado, e a integração do espaço econômico e globalização da economia, por outro, são fenômenos que apontariam para a erosão da soberania interna e externa dos Estados e, desta forma, do próprio princípio constitutivo do sistema de Estados.

O mundo contemporâneo é bem mais complexo do que deixa antever estes modelos polares, convivendo elementos da velha ordem das soberanias com os fenômenos da fragmentação e da globalização. O fenômeno da 'globalização' do espaço mundial diz respeito não apenas à integração do espaço econômico e suas conseqüências para a regulação das economias domésticas, mas também à emergência das questões e problemas de natureza global que demandam alguma forma de ação coletiva. O que torna um problema global é que este não pode ser resolvido de maneira efetiva dentro de determinado espaço nacional, demandando, portanto, alguma forma de ação coordenada multilateral. O fenômeno da 'fragmentação' do espaço nacional refere-se não apenas ao ressurgimento de comunidades subnacionais organizadas com base em lealdades religiosa ou étnica, mas também à demanda por descentralização do processo decisório e participação de comunidades subnacionais ou locais na formação da política pública, bem como à cooperação e solidariedade com base em valores e/ou interesses comuns entre comunidades locais/subnacionais de diferentes países (ONGs).

Se a globalização e fragmentação apontam para a erosão da soberania operacional do Estado, a compatibilidade entre as dimensões local/subnacional e global não somente deverá ser operada pelo governo nacional, como é absolutamente necessária para a permanência de Estados democráticos no sistema internacional contemporâneo. Neste sentido, o grande desafio para os Estados democráticos contemporâneos reside em como 'conciliar aspirações locais com limitações globais'.

Assim, em vez de tomar as dicotomias globalização/regionalização; liberalização/protecionismo,

ou nacionalismo/internacionalismo, prefiro considerar os desafios para a política externa brasileira com base na hipótese da relevância na política internacional contemporânea da globalização do espaço mundial por um lado e da fragmentação do espaço nacional, por outro.

### *Desafio Global*

A globalização é um fato, a interdependência é um fato, embora esta não seja uniforme no sistema internacional. Também é verdadeiro que os Estados reagem à interdependência uma vez que esta mina a autonomia dos Estados, isto é, a capacidade que têm de realizar seus objetivos recorrendo à ação individual/unilateral. Estados grandes dispõem de um leque mais amplo de opções de política frente à interdependência; podem: reduzir sua dependência ao mundo externo (estratégia de *delinking*); afirmar sua jurisdição extraterritorialmente; e criar e/ou aderir a instituições multilaterais. Para países como o Brasil, que dispõem de peso específico reduzido no campo internacional, resta apenas a opção pela participação em instituições multilaterais para fazer face a efeitos externos impeditivos ou indesejáveis à realização de seus objetivos domésticos.

Qual o desafio que a importância da dimensão multilateral colocaria para o Brasil tendo em vista a auto-proclamada relevância e prioridade que a política externa atribui à diplomacia multilateral? É verdade que o país exibe um histórico significativo de adesão e participação em instituições multilaterais, particularmente no campo econômico. Nesta área, especialmente nas assim chamadas questões Norte-Sul, quando está em pauta a situação específica e desvantajosa dos últimos, o Brasil tem sido um líder na defesa de regras multilaterais fortes. Em fortes campos, particularmente de natureza política e de segurança e no âmbito latino-americano, pelo menos até recentemente, a adesão a princípios e instituições multilaterais tem sido muito mais restrita e circunstanciada. Nestes prevaleceram argumentos defensivos de manutenção de um leque de opções nacionais que preservassem escolhas futuras de política; perda de flexibilidade na condução da política externa e outros argumentos clássicos da ordem das soberanias. Parte da responsabilidade por esta postura defensiva deve ser atribuída às prioridades de política de governos específicos e às preferências específicas de setores das elites brasileiras, parte também pode ser imputada ao enraizamento da tradição do pensamento realista nos quadros diplomáticos brasileiros. É evidente que a concepção de uma ordem anárquica em que prevalece o princípio da auto-ajuda, núcleo da tradição realista, é absolutamente incompatível com o multilateralismo como princípio arquitetônico das relações internacionais.

A gestão multilateral da interdependência implica em desafios complexos para o Brasil. Primeiramente, porque a adesão a princípios multilaterais não pode ser unilateral e pode ser desastrosa quando os demais países, especialmente as grandes potências, não pautam seu comportamento a partir desses princípios. A pertinência do argumento depende da viabilidade de um cenário otimista, qual seja, que a globalização e a interdependência entre países em questões e áreas específicas não somente estimule a ação coordenada multilateral, como também aumente consideravelmente os custos de

políticas unilaterais por parte dos Estados mais poderosos.

Por outro lado, a gestão da interdependência, em um contexto negociado em que prevalece o princípio da reciprocidade nas interações entre Estados, implica formatos institucionais organizados em linhas funcionais e com participação não necessariamente universal. Desta forma, mesmo em um cenário otimista de gestão multilateral da interdependência, tendem a ser crescentes os custos de posições defensivas de recusa à negociação.

Finalmente, do ângulo das limitações internas, o desafio é tanto complexo como sutil. Sutil porque está colocado no plano da mudança de paradigmas conceituais, constituindo prescrição aparentemente inócua em uma esfera de atividade em que os recursos tangíveis de poder são tão determinantes. Contudo, há que se levar em conta que são estes 'dados moles' da realidade social que constituem o principal recurso da atividade diplomática. Complexo porque implica modificação das orientações cristalizadas de setores domésticos de apego excessivo a posturas defensivas no plano externo. É neste sentido que não se deve menosprezar o papel estratégico, no caso brasileiro, do Ministério das Relações Exteriores na intermediação entre as aspirações e interesses domésticos e as limitações e restrições globais.

### *Desafio Subnacional*

Os desafios colocados pela relevância da dimensão subnacional na política internacional contemporânea são de outra natureza e envolvem mais diretamente o âmbito doméstico. O primeiro deles toca diretamente num ponto sensível para o MRE, qual seja a prerrogativa zelosamente defendida pela instituição de monopólio da condução e operação da política exterior do país. A questão é como conciliar esta prerrogativa da instituição como adequação das relações transnacionais entre comunidades subnacionais com base em valores e/ou interesses comuns, cujo dinamismo é consequência do próprio processo de globalização no plano internacional. Alguma forma de delegação de competência a agentes subnacionais públicos ou privados se faz necessária para lidar com esta complexidade 'organizacional' das relações internacionais do país. Em questões econômicas e particularmente em conflitos de natureza comercial, a descentralização do processo decisório contribuiria para despolitizar as questões em jogo, preservando o relacionamento político no âmbito interestatal, este sim reserva natural dos serviços diplomáticos.

O segundo desafio é mais complexo, já que envolve em última análise o princípio da não intervenção, pedra de toque da prerrogativa da autonomia estatal no âmbito do sistema de Estados. Na Europa e nos Estados Unidos têm se avolumado as pressões de grupos locais (consumidores, partidos, sindicatos) por formas de 'regulação social' do comércio exterior, condicionando o acesso a seus mercados à observância, por parte de seus parceiros comerciais, de normas de proteção ambiental e de padrões de condições de trabalho adequadas (saúde, segurança, auxílio desemprego,

**direito de organização etc.). Ainda que se possa afirmar que se trata de uma forma disfarçada de protecionismo, o fato é que nas democracias ocidentais tende a se intensificar a pressão das comunidades locais sobre a condução da política econômica internacional de seus estados. A questão é: pode o Brasil aspirar ter relações econômicas estáveis e intensas com as democracias ocidentais do Primeiro Mundo com uma estrutura social de Quarto ou Quinto Mundo e relações de trabalho em alguns casos pré-capitalistas? É pouco o que a política externa pode fazer para alterar o quadro social crítico do país. O desafio aqui para a diplomacia brasileira é a transição do ambiente externo para o interno, tornando-se também um participante na política doméstica e, a partir de sua competência específica, atuar na intermediação entre restrições globais e mudanças nacionais.**

Seguem-se algumas observações específicas dirigidas às formas e marchas de atuação internacional, áreas geográficas e temas principais da agenda global.

Muito resumidamente, diria que o padrão diversificado, não-especializado das relações internacionais do país em termos de áreas geográficas que foi um ativo diplomático nas duas últimas décadas, tende a deixar de ser em um cenário internacional de empobrecimento do Sul, importância da proximidade regional e da equivalência de dinamismo econômico na cooperação entre países, por um lado, e em um cenário doméstico de limitação drástica dos instrumentos de política externa em função da crise do Estado brasileiro, por outro. Contudo, tanto quanto possível este ativo deveria ser preservado. Diferentemente do México, por exemplo, as características estruturais da inserção internacional do Brasil não sugerem de forma inequívoca uma opção preferencial de relacionamento externo. A escolha de eventuais prioridades deverá ser feita, se o for, num quadro de grande incerteza com relação à viabilidade e resultados positivos para o país. Neste sentido, a via da regionalização da política econômica externa não pode ser exclusiva, mas deve ser combinada com a presença ativa nas organizações econômicas multilaterais e a preservação do perfil mais diferenciado das relações internacionais do país.

Vou me ater à dimensão política externa e aos espaços multilaterais de natureza mais política, tão-somente. Neste sentido, eu veria três arenas para uma presença significativa do Brasil e, particularmente, para um esforço de reformulação institucional em seus respectivos âmbitos.

ONU - O fim da guerra fria fortaleceu a forma multilateral de condução de suas atividades e, particularmente, a relevância do Conselho de Segurança que tende a se tornar a instância geradora de novos princípios 'legitimadores' da conduta internacional na era pós-guerra fria. O esforço brasileiro deveria estar concentrado na reformulação do formato anacrônico do Conselho de Segurança, no sentido da ampliação de seus membros permanentes e, tanto quanto possível, procurar ser uma 'influência' moderadora diante das propostas de princípios legitimadores radicais na linha do 'dever de ingerência'.

OEA - O Brasil deveria procurar fortalecer e ter papel ativo na reformulação institucional mais do que necessária da OEA. Diria mais, o país deveria concentrar seus esforços de construção institucional no âmbito da OEA, do que no fortalecimento de instâncias políticas regionais que não contem com a participação dos EUA. A razão é a seguinte: a agenda de questões políticas na pauta das relações interamericanas é composta principalmente por: migrações; narcotráfico; direitos humanos; canal do Panamá e Cuba. Numa hipótese otimista, é possível argumentar que para os Estados Unidos a regulamentação unilateral ou por via bilateral, de algumas destas questões, tende a ser muito custosa e possivelmente pouco efetiva. A regulamentação multilateral é a que mais atende aos interesses brasileiros e já existe um aparato institucional montado representado pela OEA. A viabilidade deste caminho depende, porém, da nova administração norte-americana ser sensível aos argumentos nesta direção defendidos por assessores para assuntos interamericanos daquele governo.

ATLÂNTICO SUL - Finalmente, numa perspectiva de mais longo prazo e, neste caso, envolvendo a constituição de um espaço multilateral propriamente dito, destaco a área do Atlântico Sul, cujo arcabouço institucional é frágil, representado pela constituição de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Esta seria uma estratégia de mais longo prazo, uma vez que implicaria não apenas a reformulação dos conceitos que presidiram a constituição da Zona de Paz e esforço mais pesado de *institution building*, bem como dependeria de desenvolvimentos positivos seja dos conflitos na África Central seja da questão racial na África do Sul. Como meta de longo prazo, não deveria ser desprezada, uma vez que a constituição de um espaço multilateral nesta região poderia servir como contraponto importante ao 'abraço norte-americano'.

Minha última observação diz respeito aos principais temas da agenda internacional, mais especificamente à questão dos regimes de controle de armamentos (nuclear e convencional) que tende a adquirir saliência após o conflito do Golfo Pérsico. A meu ver, esta é uma área em que o Brasil deve revogar, de forma absolutamente inequívoca, todas as suas posições anteriores especialmente no campo da proliferação nuclear onde mais visivelmente se fez ostensivo o 'posicionalismo defensivo' do país. A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) seria talvez o ato com a maior carga de valor simbólico das intenções pacíficas do país no campo nuclear, bem como representaria a eliminação do 'entulho autoritário' que ainda restou na política externa do regime civil. Ademais, o Brasil pode aspirar qualquer papel de influência nos espaços multilaterais globais sem que se restabeleça a sua reputação de país pacífico. Se existem condições internas para que se efetive a adesão ao TNP, isto já é outra história."

### Professor Wanderley Guilherme dos Santos

Seus comentários iniciais foram no sentido da vinculação do Brasil aos países do Terceiro Mundo: "Na última década decaiu a importância relativa do Terceiro Mundo e, no contexto do Terceiro Mundo, decaiu a importância relativa do Brasil. Outros países, como a Indonésia, não sofreram essa perda de posição, talvez por terem mantido uma posição de solidariedade (ao Terceiro Mundo)".

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

“Hoje, o fluxo de mercadorias e financeiro passa em grande medida ao largo do Terceiro Mundo, área cadente como espaço econômico. Concomitantemente, com o fim da guerra fria reduziu-se o grau de preocupação dos principais agentes do cenário internacional com eventuais desestabilizações nas áreas periféricas, não mais vistas como problemas estratégicos, na maioria dos casos.”

Na opinião do professor Wanderley Guilherme dos Santos, a competição no mundo de hoje passa cada vez mais pela produção tecnológica, produção esta, observou, que não se processa no Terceiro Mundo: "Hoje as vantagens comparativas não estão mais na disponibilidade de matérias-primas ou na mão-de-obra barata, elas se encontram na capacidade de inovar".

"Dizia o Embaixador Maciel, com muita propriedade, que o papel que o Ministério das Relações Exteriores pode desempenhar no mundo é, em grande parte, função da eficiência do poder governamental. De fato, um dos grandes problemas no Brasil de hoje é que o Estado está desestruturado, tendo perdido sua capacidade de agir. O governo pode até decidir, e muitas vezes o faz, mas o Estado simplesmente não mais dispõe da estrutura adequada para executar o comando. Esse enfraquecimento da máquina estatal não representa um fenômeno recente, de dois ou três anos, mas vem se agravando ao longo dos últimos 15 anos. E é por isso que não conseguimos sequer cumprir os acordos que assinamos com o Fundo Monetário Internacional: seu cumprimento implicaria certo tipo de comportamento dos agentes privados que, na prática, mostram-se insubmissos ao comando do governo. E não se trata somente de uma questão de regulação: nos Estados Unidos muitas vezes não se faz necessária a regulação para conseguir o respaldo do setor privado a decisões tomadas pelo governo."

Nesse quadro, prosseguiu, o Itamaraty encontrar-se-ia em posição extremamente delicada: "Aliás, para a Nação a posição é delicada". Para mudar tal quadro seria necessário voltarmos à situação de meados da década de 1950, quando tínhamos um governo com metas claramente definidas e um Estado com capacidade para executá-las. Entende, por isso, que ao mesmo tempo em que busca recuperar a funcionalidade operacional do Estado, devemos buscar também - governo e sociedade - definir um projeto que nos permita sair do acumulo em que nos encontramos. A grande questão - ponderou o professor Wanderley Guilherme dos Santos - seria de como fazê-lo? "Como o Brasil pode se comprometer junto a foros internacionais, se o governo não tem capacidade de ação? Creio que os nossos diplomatas devem suar frio quando firmam um acordo, porque não têm a menor certeza de que serão cumpridos. E isso não por má-fé do governo, mas devido à situação de total incapacidade em que o Estado hoje se encontra."

"Não vou concluir minha exposição com um tom pessimista e lúgubre. Não estamos propondo a recuperação do Estado na sua inteireza, mas propondo, pelo menos, que busquemos formas de solidificar as instituições internas, inclusive para que possamos não depender exclusivamente do governo. Sem uma reflexão como esta, ficará difícil dar sentido à ação do Itamaraty."

## Professor Rubem César Fernandes

De início, referiu-se ao movimento nacional sem precedentes, de natureza ética e moral, que permitiu o afastamento do presidente Fernando Collor, assinalando que, se a ética e a moral são as principais condicionantes internamente, deveriam sê-lo também no âmbito da política externa brasileira.

Abordou, em seguida, o tema das ONGs e de setores não-governamentais em geral, que têm tido uma participação crescente no cenário internacional: "A primeira coisa que temos de fazer é reconhecer essa realidade. Não é só a economia que está globalizada, mas também a sociedade civil está se internacionalizando. É impressionante o número de entidades que se vinculam em redes globais".

“Seria importante que o Itamaraty reconhecesse a importância que essas entidades passaram a desempenhar internacionalmente. Trata-se, em geral, de uma estrutura que olha para baixo, para o hemisfério Sul e, em termos de cada país, olha para as camadas mais necessitadas da população; em geral são movidas por uma visão de compensação das desigualdades. São desses novos agentes no quadro internacional que podemos esperar uma percepção mais generosa de nossa realidade e, principalmente, de nossas necessidades. Em termos práticos, a interação com as entidades não-governamentais poderia, talvez, ser conduzida, pelo menos numa primeira fase, através da ABC, que ainda age com muito pouco peso, porque age sob o princípio da cooperação técnica, que é muito limitado. Um outro plano tem a ver com o sistema da ONU, em que o Brasil poderia esforçar-se para atrair as agências daquela organização para temas emergentes que nos interessem. Um terceiro ponto que gostaria de levantar: está em formação uma entidade que ainda não tem nome, uma aliança mundial de fundações que cobrem um amplíssimo espectro que vai da ciência à filantropia. A sugestão que ofereço é que o Itamaraty proponha que sua primeira assembléia se realize aqui no Brasil (no comitê de organização está um brasileiro, Miguel D. de Oliveira).”

Rubem César Fernandes abordou, em seguida, o tema dos conflitos de natureza religiosa que se multiplicam no mundo. Em sua opinião, trata-se de campo no qual o Brasil poderia desempenhar papel relevante, por sua condição de país extraordinariamente aberto ao diálogo inter-religioso, o que não é uma característica comum de países do Terceiro Mundo, que, em geral, não primam pela tolerância religiosa.

## Jornalista Míriam Leitão

"O Brasil tem sido um país insular. Fechado sobre si mesmo por contingências da sua geografia extensa ou por força de opções ideológicas. Não por outra razão, o país cumpriu durante trinta anos uma diretriz de política econômica e industrial, chamada de substituição de importações, que reforçava

este modelo autárquico: o país estava destinado a produzir tudo, ser auto-suficiente, um feudo.

A política externa de um país assim era defensiva. Nossos diplomatas encontravam, com grande competência, todas as brechas dos acordos internacionais que desculpassem nossas atitudes. Aqui, o artigo 19 do GATT, ali, a da Nação Mais Favorecida. Podíamos proteger nossa indústria, ela era nascente. Podíamos impor aos parceiros barreiras ao comércio, tínhamos problemas temporários de desequilíbrio no nosso balanço de pagamentos. Merecíamos entrar em sistemas gerais de preferência, éramos uma nação em desenvolvimento. A política comercial brasileira era uma política de escusas. Quando encontrávamos barreiras, ficávamos então adeptos fervorosos do livre comércio. Nossos diplomatas produziam grandes peças de defesa das exportações brasileiras de têxteis, aço, calçados, suco de laranja. Quando atacávamos, éramos a favor do livre comércio. Quando éramos atacados, nos protegíamos criando intransponíveis barreiras ao comércio.

Este modelo é insustentável, hoje. Ainda que tardiamente, o Brasil iniciou o processo de abertura comercial, com a derrubada de fortalezas tarifárias. Felizmente, foram minoritárias as forças que pediam que a diplomacia brasileira exigisse contrapartida dos parceiros para as nossas 'concessões'. Não deveria ser considerado um favor brasileiro corrigir o rumo na direção correta. Um país que gera o terceiro maior superávit do mundo pode dizer de si mesmo que tem uma irresistível vocação para o comércio exterior. Tem de preferir sempre a liberdade nas transações.

O Brasil exporta de forma saudavelmente diversificada. Ao contrário do México, assustadoramente concentrado em um único parceiro, o Brasil tem uma pauta de destino de exportações ampla, o que diminui os riscos e aumenta os desafios. O principal deles é o de enfrentar a tradição insular do país. A abertura comercial do país não foi acompanhada por outras aberturas. O Brasil é um país que ainda desconhece o que se passa no mundo, inclusive com seus vizinhos mais próximos. Nossa imprensa dedica páginas pífias aos assuntos internacionais, que quase nada dizem sobre economia internacional. Não é hábito nem de nossa elite ler a imprensa internacional. Assim, construímos um país com a seguinte contradição: somos grandes exportadores, estamos presentes em todos os mercados e ao mesmo tempo somos paroquiais no que se refere ao volume e diversidade de informações sobre o mundo.

O Itamaraty pode ser a peça que falta neste quebra-cabeças. Como os únicos tentáculos cosmopolitas de um gigantesco polvo fechado sobre si mesmo, o Itamaraty tem o papel de informar-nos sobre o mundo e informar o mundo sobre nós. Mas não vem cumprindo este papel a contento. Presente em todos os países, a diplomacia brasileira poderia estar produzindo informações de uma forma sistematizada sobre o que nos interessa. A impressão que se tem é de desperdício, não de falta de esforço. Os diplomatas brasileiros pelo mundo produzem quilômetros de telegramas - na proporção da loquacidade do embaixador e não na média das nossas necessidades -, e estas informações se perdem em algum ponto da burocracia.

Caberia ao Itamaraty estar atento aos *issues* da agenda nacional, produzindo *papers* que



**ajudassem os formuladores das políticas públicas. Só para citar um exemplo: o país está às voltas com a necessidade de uma lei de incentivo à concorrência, de uma lei anti-truste que funcione. Se o Itamaraty quisesse, poderia produzir em alguns dias um relato importante de como são os modelos americano, alemão, francês, de como funciona a Comissão da Comunidade, que está buscando um modelo misto entre as várias experiências exitosas a respeito. O mesmo para políticas de estabilização. O mesmo para oportunidades de mercado, políticas industriais, tecnologias avançadas. Imagino, por exemplo, que bem faria ao CNPq e à FINEP, um acordo de informações tecnológicas com o Itamaraty, em que os diplomatas descobrissem formas e negociassem acordos de acesso aos bancos internacionais de dados. Imagino também que bem faria ao país se o Itamaraty estivesse acompanhando e divulgando aos interessados a evolução da legislação ambiental no mundo. Antes que seja tarde demais e sejamos surpreendidos com as barreiras verdes.**

Os senhores podem estar achando que estou propondo, por vício profissional, que o Itamaraty se transforme em agência de notícias. Mas eu proponho mais. Que o Itamaraty não se descuide de ser os olhos e os ouvidos do Brasil. Que tenha um papel como Centro de Inteligência, no seu sentido mais nobre, ou seja, de produção, busca e seleção de informação relevante e/ou estratégica. Sob pena de que os telegramas produzidos em profusão pela Casa se percam, se amontoem, ocupem apenas espaço físico. Na era da informação é preciso saber o que, onde e para que buscá-la. Hoje, a quantidade de informação e a capacidade de processá-la são importantes fatores de competitividade. Por que não dividir o que sabem sobre o mundo? Em seminários, debates e reuniões com os mais diversos setores da sociedade, para os quais esta informação pode se transformar em importante recurso estratégico (empresários, jornalistas, consultores, pesquisadores)? Por que não ser uma conexão eficiente entre os produtores e os consumidores de informação?

E por outro lado: que tipo de informação as embaixadas estão preparadas a dar sobre o Brasil? As instituições financeiras internacionais e os grandes fundos de pensão americanos estão montando *Brazilian desks*. Que tipo de informação estão capacitadas a dar sobre o país para estes potenciais investidores? Temo que poucas, defasadas e perfunctórias informações disponham as embaixadas brasileiras sobre o Brasil. O Itamaraty precisa se aproximar de consultores que produzam estudos sérios sobre o 'Risco Brasil'. Porque é isto que estão buscando os homens de negócios no mundo. O que o Itamaraty está fazendo para a inserção do país no mundo no seu sentido mais moderno, da competição pelo capital?

A impressão que se tem é que longe de estender seu papel como elite burocrática brasileira, estrategicamente instalada em todo o mundo, o Itamaraty ainda está preso às exigências de uma diplomacia protocolar, onde há muito *vin d'honneur* e pouco *business*. Será que se um empresário brasileiro for hoje a uma representação diplomática brasileira ele encontrará respostas para perguntas do tipo: com quem falar no governo? Quem procurar para fazer este ou aquele negócio? Quais são as chances desta economia? Onde achar parceiros? A quem vender? De quem comprar? Como lidar com a legislação, a burocracia e os costumes locais?

A diplomacia de *business* é uma contingência do mundo atual. O Itamaraty precisa se aproximar dos novos talentos que o mundo empresarial brasileiro produz. As missões não podem mais ter os mesmos integrantes. Um dos equívocos produzidos pela cultura cartorial da economia brasileira é que algumas lideranças empresariais se eternizam nas entidades representativas, mas na verdade não lideram mais ninguém. Pelegos do patronato, filhos do estatismo brasileiro, estes empresários não podem mais ser apresentados como os empreendedores brasileiros. O Brasil tem produzido uma nova geração de empreendedores que merece ser conhecida. Da mesma forma, é preciso estar em contato com consultores de planejamento estratégico e entender o que se passa nas empresas brasileiras, em que pé estão, quais são seus desafios, suas necessidades.

Nos outros países, os diplomatas precisam entrar e entender o mundo dos negócios. Estar em contato com parceiros que signifiquem negócios. Ter os empreendedores em uma dinâmica e atualizada *mailing list*. Um dos reconhecidos talentos da diplomacia é fazer a conexão entre pessoas que têm o que dizer umas às outras. Este mesmo talento da diplomacia deve ser usado em reuniões de serviços na 'diplomacia de *business*'.

É igualmente necessário um serviço de imprensa mais ágil. O México, visto a partir da imagem construída com os fartos investimentos em divulgação, parece um país moderno. Permanece no entanto com os velhos vícios de uma sociedade oligárquica: um partido único, monopólio estatal de importação de papel de imprensa, fraudes nas eleições. A diferença é que o país investe maciçamente em divulgação de imagem. O Brasil precisa definir uma estratégia de divulgação internacional. Saber como funcionam os grandes jornais e revistas, com quem falar e de que forma promover o país. A idéia de que ninguém está interessado em nós não é necessariamente verdadeira. Um jornal como o *Financial Times* dedica muito espaço a assuntos brasileiros, mas apenas o que sai da cabeça da correspondente. Ao país fica a impressão de que o Itamaraty defende mal o Brasil.

Na primeira das perguntas do roteiro está posta a idéia de que há uma dicotomia entre globalização e regionalização. Parece-me que o mundo atual escolheu os dois caminhos ao mesmo tempo, para desespero dos estrategistas. A diplomacia brasileira terá de conviver com os desconfortos criados por esta contradição. A globalização é irreversível com o fim dos muros. A acentuação dos acordos regionais também. Por isto, o caminho brasileiro terá de ser ao mesmo tempo global e regional.

A estatística mostrando crescimento, em 1992, do volume de comércio com a América Latina pode dar a falsa impressão de que estamos resolvendo o nosso velho vício de viver de costas para os vizinhos. Nada mais equivocado. Atrás do número se esconde o fato de que a maior parte deste crescimento foi com a Argentina e por razões de sua conjuntura cambial. Não se sustenta e poderá trazer dificuldades extras para a realização do sonho do Mercosul, porque reavivará o fantasma de que o maior país da região tenha propósitos hegemônicos.

O país precisará pensar, incentivado pelo Itamaraty, de forma mais sistemática, sobre como ampliar concretamente as relações entre os países da região. Só a título de exemplo, imaginemos uma

eficiente rede de dutos para escoamento de petróleo ou gás entre países produtores e consumidores da região. Integrar significa aumentar o comércio, e aumentar o comércio é criar chances de que os produtos fluam nas duas direções.

No passado, o Brasil achou que aumentaria o grau de integração com o mundo se escolhesse uma região carente dos produtos que produzimos, e ocupasse esses países com as nossas exportações. Nesse modelo, copiado dos velhos vícios de nações hegemônicas, o comércio tinha um lado só. Para ser esta espécie de país de Terceiro Mundo, o Brasil criou linhas de financiamento ao comércio exterior. Emprestamos aos países para comprarem de nós. Só na África perdemos US\$ 12 bilhões de financiamentos jamais pagos. Ficamos numa situação desconfortável: somos bastante fortes para que nossos credores nos cobrem, mas temos devedores fracos demais para serem cobrados.

A responsabilidade deste equívoco é sempre imputada ao Itamaraty. Recentemente, o Ministro da Indústria e Comércio, José Eduardo Andrade Vieira, em um encontro de exportadores, falou desses "erros dos nossos diplomatas". Cabe agora não errar de novo. Em outras palavras: não apostar que as tendências globalizante e regionalizante sejam mutuamente excludentes. Elas vão conviver, para desafio maior da nossa diplomacia. O Itamaraty terá de estar preparado para este ambiente de acirramento da competição internacional e agravamento do protecionismo. Perseguir a idéia de entrar em um dos guarda-chuvas que agora se abrem - ora a ilusão de entrar na Europa através de Portugal, ora pedir uma vaga no NAFTA - parece fadada ao fracasso. Temos de corrigir o erro histórico de ignorar as chances de relações econômicas com os países latino-americanos, mas ao mesmo tempo temos de evitar o erro de eleger uma região salvadora. O Brasil está condenado ao comércio com o mundo. Global, diversificado, volumoso.

Como jornalista, antigamente responsável pela cobertura dos assuntos diplomáticos, tenho sempre a impressão de que o Itamaraty perdeu importância, medida em centímetros de notícias geradas pela Casa ou de capacidade de propor idéias na esfera intragovernamental. O Itamaraty que eu conheci estava sempre nas primeiras páginas. Abria precedentes na política externa, criava fatos, enfrentava a equipe dos czares da economia com idéias próprias; negociava acordos, rompia acordos. Poderia às vezes ser confundido com um Ministério do Comércio Exterior. Outras vezes, com um pólo independente de geração de idéias na sua área específica.

Não se trata de saudosismo. Antes, será preciso fazer a crítica do velho modelo. No regime militar, o Itamaraty era apenas mais uma corporação num condomínio de corporações do qual faziam parte também os militares, a CACEX, a Receita Federal. Protegidas, elas tinham seus espaços delimitados e se estranhavam nas zonas de fronteira. A democracia retirou a proteção sobre esses nichos corporativos e instalou entre eles uma competição para a definição de seu papel e de sua importância para o país. A CACEX era um corpo de pequenas autoridades sobre a parte burocrática do comércio brasileiro. Definia quando importar, em qual volume, de que país e por qual empresa. Distribuía, também, favores cartoriais aos exportadores. O novo Brasil não precisa mais deste papel. Há que liberalizar as importações, há que ter exportadores auto-suficientes. A CACEX acabou.

A importância do Itamaraty é óbvia e permanente. Não corre o mesmo risco que a CACEX. Mas também sofreu a perplexidade que atingiu outras burocracias. Tem crise de identidade, não é competitivo na luta pelos escassos recursos orçamentários. Definha e se acanha. No passado, o Itamaraty protagonizou exageros ao dar aos embaixadores um nível de vida acima do razoável para um país com as restrições do Brasil. Alguns embaixadores se portavam quase como os herdeiros da aristocracia do Império. A revista *Veja* jamais perdoou esses desvios. Daí, o Itamaraty passou para outro extremo, em que embaixadores se vêem no constrangimento de atrasar contas de luz, telefone e direitos trabalhistas do pessoal de apoio. Isto sem falar nas anualidades das instituições multilaterais. Outro dia, soube que o embaixador em Jacarta, com a luz cortada por falta de pagamento, puxou um 'gato' da residência para fazer funcionar os computadores.

Tal estado de penúria não pode ser explicado apenas pela crise fiscal brasileira. A crise nos traz de volta à realidade e impede ilusões de nobreza, mas parte ponderável da escassez de recursos que atinge o Itamaraty deriva da incapacidade da burocracia da Casa de disputar recursos com outros grupos. Agora a competição se instalou. A Casa precisa provar que é necessária e tem de disputar suas provisões, como qualquer outra, no Congresso, no Planejamento, no Palácio. Onde for o centro de decisão. Isto porque o Itamaraty pode acabar entrando num círculo vicioso: trabalha mal porque não tem recursos e recebe menos recursos porque trabalha mal. Por outro lado, difunde uma imagem brasileira das menos confiáveis. Não se pode vender a idéia de que um país é um parceiro confiável se ele não paga a conta de luz de sua embaixada. Não apenas pelo conforto dos senhores, mas pelo trabalho de difundir uma imagem justa do Brasil, o Itamaraty precisa arregaçar as mangas e disputar suas condições de trabalho.

Na nova realidade brasileira e internacional, o Itamaraty está precisando eleger internamente os interlocutores. Em diversas instâncias. Para citar um exemplo: quem, no Brasil, é a contraparte do chefe do escritório comercial da Casa Branca? Nos Estados Unidos, Carla Hills, e agora Mickey Kantor. No Brasil, quem? O ministro das Relações Exteriores em pessoa? Ele só pode ser a contraparte do secretário do Estado. Houve um momento em que este papel era exercido pelo Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima. Mas aquela era uma situação especialíssima. Havia muito de sua personalidade no espaço que conquistou. Hoje faz falta uma figura a quem seja delegada a questão do comércio exterior como uma instância poderosa que possa preparar, por exemplo, a defesa do aço brasileiro, que é punido quando o país está em meio a um processo de extinção de subsídios e privatização das siderúrgicas. A punição é extemporânea e o país parece sem defesa. O próximo contencioso será mais justificado. Enfrentaremos em março a Super 301 (norte-americana) se não tivermos uma lei de patentes. O Itamaraty parece tímido nesse processo: ou convence o país de que a lei não é necessária e prepara-nos para as conseqüências, ou prepare *papers*, promova debates sobre como é a propriedade intelectual em outros países, o que temos a ganhar, o que temos a perder. Para não acordarmos no dia primeiro de abril com a impressão de que, por pura brincadeira dos Estados Unidos, estamos enfrentando uma série de punições sem qualquer motivo aparente.

Há uma questão antiga não resolvida no país. Será que a nossa diplomacia não peca por excesso

de timidez? O Brasil não teria um papel mais firme, claro e forte no cenário internacional? Várias vezes os que defenderam no passado que o Brasil se comprometesse internacionalmente com posições, idéias ou grupos estavam errados, mas talvez este seja o momento de se voltar a esta velha questão.

No caso do NAFTA, por exemplo, o Brasil talvez tivesse de aumentar seus cuidados, acompanhar mais detalhadamente. Não apenas em defesa de seus próprios interesses, mas também nos dos parceiros sul-americanos. Afinal, é preciso saber mais sobre o futuro da América do Sul se o México passar a ser considerado uma espécie de porto do fluxo econômico para a região, e aos outros países for relegado o papel de uma espécie de banda pobre e subdesenvolvida da antiga América Latina. O Mercosul é uma resposta claramente insuficiente. É preciso ficar atento à evolução do acordo entre Estados Unidos, Canadá e México. Estudar o tema, buscar informações, definir-se.

Mas há mais. O Itamaraty não pode ignorar que tem um papel a exercer na solução do problema de Cuba. A ilha, num impasse político, não pode ser tratada apenas pelos Estados Unidos a partir de seus preconceitos ideológicos. A Europa está mudando radicalmente. Nas futuras fricções entre Estados Unidos e Europa novos papéis vão se definir. A Inglaterra não será mais a aliada natural dos Estados Unidos; a França pode ter um papel mais importante no continente. A América Latina precisará definir interlocutores com o novo continente e os caminhos desta interlocução. Enfim, o Brasil não poderá mais exibir na sua face externa a idéia de que a melhor posição é não ter posição.

A idéia de ouvir profissionais de outras áreas sobre o papel do Itamaraty, este exercício de repensar, parece saudável, moderno e democrático. Outros certamente contribuirão mais, por terem propostas cientificamente fundadas a apresentar. Da perspectiva da minha profissão, penso que o importante seria, agora, o Ministério fazer seu planejamento estratégico na área da inteligência, da informação. Nesta questão crítica o Itamaraty precisaria adicionar valor ao seu trabalho pela oportunidade, qualidade e atualidade das informações que produz e oferece ao país.

Por outro lado, está na hora mesmo de se repensar na nova dinâmica internacional. Esta década tem tudo para ser um período de desafios importantes para o país. Será hora de grandes definições nacionais: se estabilizamos ou não a economia, se nos firmamos como exportadores de manufaturados ou se perdemos espaço na economia internacional, se manteremos ou não um papel de alienação em relação aos nossos vizinhos. Enfim, interna e externamente o Brasil enfrentará desafios e exigirá muito do Itamaraty. E não apenas como celeiro de quadros bem-preparados. É bom saber que os senhores estão entregues ao estimulante exercício do debate sobre o futuro

**Jornalista Manuel Francisco Brito**

"Não sei exatamente porque fui desembarcar no meio deste seminário. Não sou diplomata e portanto pouco sei sobre as dificuldades inerentes a esta profissão. Quanto a políticas externas, nunca

me detive muito sobre elas e, quando o fiz, foi na condição de jornalista, com a pressa e a tendência imediatista que caracterizam esta atividade. Isto dito, queria assinalar que, de qualquer maneira, vejo com alegria este tipo de discussão dentro do Itamaraty, porque, se de um lado ela diagnostica uma certa paralisia brasileira na dimensão internacional, de outro ela mostra a vontade de se corrigir essa situação.

Na minha opinião, o principal problema da diplomacia brasileira, hoje, parece ser o da carência de definições claras de política externa, política aqui entendida como um corpo de conceitos e instrumentos predefinidos, gerais e primordiais. Não sei qual é a política externa brasileira, não sei se aqui existe alguém capaz de defini-la, nem sei se ela pode ser definida. O segundo maior problema que percebo na diplomacia brasileira é que todo o mundo adora determinar os rumos que ela deve seguir, em geral deixando de fora aqueles que em primeiro lugar deveriam opinar sobre o assunto: os próprios diplomatas. O resultado disso, em minha opinião, é uma série de equívocos - terceiro-mundismo desenfreado, por exemplo -, oportunidades perdidas - como na questão do meio-ambiente -, e monocordismo - dívida externa. Para sermos justos, estes problemas que se verificam no *front* externo são, mais do que tudo, um reflexo do próprio contexto interno do país, marcado por instituições enfraquecidas, desorganização, corpo legal cambiante e interesses que mudam com a mesma frequência com que trocamos de gravata. A falta de um mínimo de estabilidade legal e de políticas internas claras torna difícil que se exija muito da diplomacia brasileira.

Quanto ao item primeiro do questionário, entendo que a real discussão de política externa deveria se centrar na primeira transformação, porque é ela, com sua dinâmica, que vem definindo os parâmetros das outras transformações. Não previ a queda do Muro de Berlim e, portanto, não vou ficar aqui tentando prever como o mundo vai estar daqui a dez anos. De todo modo, parece-me que a globalização será a tendência mundial para os próximos anos. Só que ela não acontecerá de forma inexorável e rápida, como alguns pretendiam no princípio da década de 1990. Ao contrário, como processo mundial, ela tem gerado tensões e contradições próprias, características de um planeta onde a racionalidade da universalização econômica e política se choca com rivalidades regionais e interesses econômicos localizados. É nesse quadro, onde novos espaços vão se abrindo, que o Brasil tem a oportunidade de participar da construção de uma nova ordem mundial, evidentemente levando em conta as nossas limitações, derivadas do fato de não sermos uma potência nem militar, nem política e muito menos econômica. Mas esses espaços, essas brechas, existem e temos de pensar sobre eles, ao mesmo tempo em que definimos as nossas prioridades: desenvolvimento tecnológico, cultural, quebra do isolacionismo econômico e, acima de tudo, o fortalecimento das posições de negociação do país, tanto em termos bilaterais quanto em termos multilaterais (organismos internacionais).

Antes de se determinar quais os meios ou esferas em que deve se desenrolar a ação diplomática brasileira, é preciso definir a política externa de modo mais geral. De todo modo, já que me posicionei a favor de uma utilização dessas brechas, acho que o Brasil deveria manter o acompanhamento dos debates nos foros multilaterais, mas sem descuidar de ações aos níveis bilateral e regional, como modo de fortalecer nossa posição em questões de dimensão multilateral ou até em negociações que ocorram fora desses âmbitos, a partir de objetivos definidos. Nesse sentido, poderíamos priorizar a América do

Sul, a África, certos parceiros no Oriente Médio - por impossibilidade de ignorá-los -, e talvez a Ásia.

Quanto aos instrumentos, não podemos minimizar a questão da cultura, não como mera divulgação cultural, mas como troca de conhecimento entre nações, como aliás salientou há pouco o professor Gilberto Velho. Importantíssimo, também, é o estabelecimento de uma política populacional, inclusive para trazer mão-de-obra qualificada para o Brasil. Hoje, também, o Brasil é um país de emigrantes, aos quais a rede consular não oferece apoio. Nossas repartições no exterior são lentas, mal humoradas e desinformadas. A área da informação é outro tema relevante, como ficou muito bem colocado por minha colega Míriam Leitão. A captação, a seleção e a difusão de informações obtidas no exterior seriam uma atividade essencial, inclusive para mudar essa postura da sociedade brasileira - inclusive da imprensa - que não dá muita atenção aos temas internacionais.

Esse tipo de encontro que estamos tendo hoje aqui é importantíssimo, porque o debate sobre política externa tem de se tornar mais público. A sociedade brasileira tem de ser crescentemente informada sobre esses assuntos, inclusive para ter condições de opinar. Um primeiro resultado seria o de se atrair novamente a atenção da imprensa. Houve época em que a cobertura do Itamaraty era importantíssima para os meios de comunicação, hoje deixou de ser.

Hoje somos uma potência ecológica e temos de saber explorar esse fato, influenciando efetivamente nas questões internacionais relacionadas ao meio ambiente. Hoje temos uma economia do verde, uma ciência do verde, a questão da biodiversidade, o impacto na dívida. O novo vice-presidente dos EUA lançou uma série de bandeiras nessa área que deveriam ser nossas, inclusive conceitos como o da depreciação ecológica no cálculo do PIB. O livro em que expôs suas teses ficou por mais de seis meses entre os mais vendidos nos EUA; aqui no Brasil ninguém ouviu falar dele. Essa é uma área em que o Brasil demonstra uma certa timidez, que devemos substituir por uma ação mais afirmativa, inclusive, talvez, propondo a criação de um organismo internacional específico."

## Professor Lourival Mônico

Em suas reflexões preliminares, informou estar atuando a FINEP com vistas a ajudar a alcançar soluções para muitos dos problemas que haviam merecido referência por parte dos oradores precedentes, como, por exemplo, nos casos da desestruturação do Estado e da falta de um projeto nacional: "Temos buscado agir para mudar esse estado de coisas, inclusive em colaboração com o Itamaraty, habilitando-o a executar estudos que dizem respeito aos cenários possíveis no âmbito das relações internacionais".

"Ponto importante nessa discussão de hoje refere-se à atuação do Itamaraty. Concordo com o professor Winston Fritsch, no sentido de que a política externa deve ser um jogo ofensivo e defensivo ao mesmo tempo. Diria, a propósito - tomando de empréstimo o jargão do futebol - um quatro-três-três. Em primeiro lugar, devemos ter uma idéia precisa sobre quais são os nossos pontos fortes

e quais as nossas fraquezas; o que nos ameaça e quais são as nossas possibilidades. Somente após essa reflexão deveria o Itamaraty partir para a revisão de seus instrumentos. Em segundo lugar, devemos ter sempre presente que o Brasil é um país extremamente complexo, heterogêneo, o que faz difícil a definição de um projeto nacional globalizante; portanto, na área externa devemos contar crescentemente com a sensibilidade e a experiência acumuladas pelo Itamaraty para tentar definir nossos objetivos e a eles chegarmos pelo processo das aproximações sucessivas."

Abordando, em seguida, o tema da ciência e tecnologia, o presidente da FINEP considerou o conhecimento como o fato individual mais importante para o exercício do poder ("será, sem dúvida, mais e mais, o fator que vai determinar a posição de cada país na hierarquização internacional"). Prosseguindo, assinalou que o que percebia estar em jogo não era apenas o acesso ao conhecimento, mas, principalmente, a velocidade com a qual cada sociedade é capaz de incorporar esses novos conhecimentos em sua estrutura de produção: "O Brasil, por exemplo, dispõe de uma estrutura científica razoável, mas não consegue agregar conhecimento à produção, pelo menos numa velocidade razoável, o que leva a que quase a totalidade da tecnologia vinculada à produção tenha sido gerada fora do país".

"O Itamaraty teve papel relevante em recente missão da FINEP à ex-União Soviética, da qual participaram também representantes de oito empresas. Nessas reuniões pudemos chegar a 32 oportunidades concretas de negócios e à assinatura de cinco convênios. Só para se ter uma idéia de nossa situação, vale mencionar diálogo que mantivemos com nossos interlocutores: os russos nos perguntaram quantos cientistas dispúnhamos para o trabalho de desenvolvimento de pesquisa associada à produção; respondemos que para tal atividade podíamos contar com a colaboração de todos os técnicos do CTA, o que não é a expressão exata da realidade. Eles, por sua vez, dispunham de um milhar de cientistas, somente dedicados ao equacionamento de problemas relacionados a materiais."

Referiu-se em seguida o professor Mônaco às tecnologias sensíveis, área em que antecipou problemas crescentes para o Brasil, caso não se consiga produzir no país uma legislação que defina a manipulação desse conhecimento. Segundo ele, até mesmo corante o Brasil já foi impedido de comprar, sob a alegação de que poderia ser utilizado como matéria-prima para combustível de foguete.

Quanto à questão da propriedade intelectual, o presidente da FINEP disse tratar-se de tema que vem sendo acompanhado com competência pelo Itamaraty. Em sua opinião, o grande problema interno é o de se chegar a uma posição comum. Recomendou, ainda, a participação do Brasil na ISO.

No que tange a recursos humanos, o professor Mônaco demonstrou preocupação menor com o fluxo de emigrantes, em geral, do que com o fluxo de cientistas para o exterior, em particular. Sugeriu, também, que se começasse a estudar a questão do fluxo de mão-de-obra na área do Mercosul.



## Professor Marcelo Abreu

Propôs o orador dividir suas observações em três segmentos, para abordar o momento da política externa brasileira, seu processo decisório e suas opções e estratégias, com ênfase nos seus aspectos econômicos.

"Quanto ao momento, seria impossível deixar de mencionar o desgaste, em termos de presença na estrutura decisória interna, que o Ministério das Relações Exteriores vem sofrendo desde a década de 1970. Naquela época, o Itamaraty foi partícipe de um projeto nacional que fazia sentido, que pretendia transformar o Brasil num país grande. De lá para cá, a desagregação do Estado brasileiro deu-se de maneira constante, e o Itamaraty, apesar de enfrentar dificuldades crescentes, estaria resistindo até um pouco melhor do que o Estado brasileiro visto no seu conjunto. O que se buscava, conquistar para o país voz ativa no cenário internacional, torna-se tarefa difícil de alcançar agora, diante de nosso escasso poder de barganha."

Na opinião do professor Marcelo Abreu, no governo Collor propôs-se uma trilha de modernidade, a partir do pressuposto de que a década perdida de 1980 seria uma página virada. Essa percepção por parte do governo teria conduzido a concessões exageradas ("a política adotada foi a de remoção de todos os obstáculos, de relações ultra cordiais com os Estados Unidos"). De certa forma, o professor reconheceu que alguns frutos foram colhidos no relacionamento com os EUA, especialmente na área da renegociação da dívida externa; resta saber, contudo, se os resultados serão mantidos.

Abordando a questão da imagem - que considera de baixíssima credibilidade - do Brasil no exterior, manifestou o professor da PUC sua impressão de ser ela, em grande medida, consequência da 'oligofrenia do governo anterior'. Seja por isso, seja por peculiaridades dos correspondentes estrangeiros - já mencionadas por outros comentaristas -, seja pelo cacife baixo proporcionado por uma inflação mensal de 28%, disse, o fato é que matérias desfavoráveis ao Brasil abundam na imprensa internacional.

"Imagem é algo que pode ser trabalhado, como fica claro no caso México, país que consegue manter uma imagem positiva a partir de três ou quatro números importantes. Se formos checar, a liberalização global no México ou no Chile é menor do que a do Brasil. Ninguém menciona, por exemplo, que o chefe das Forças Armadas chilenas é o general Pinochet ou que o Congresso reúne-se em Valparaíso com um razoável contingente de senadores vitalícios. Fala-se muito no Chile, mas ele representa apenas 6% da economia brasileira, equivalendo mais ou menos à economia do Estado do Paraná. Quando e se o Brasil retomar o ritmo histórico de seu crescimento, ele crescerá à base de um Chile por ano."

Nosso objetivo, prosseguiu o professor Marcelo Abreu, deve ser moldar um projeto para mudar esse quadro ("se não for para isso, melhor seria todos irmos para casa"). Nessa busca de rumos, considera necessário definir processos decisórios e objetivos estratégicos, entre os quais alinha:

1) **Processos decisórios** - Há, na administração federal, conflitos que não foram resolvidos pela desastrosa reforma João Santana (ex-secretário da Administração Federal). Antes, disse, havia círculos decisórios - grupos de pessoas que se reuniam, trocavam idéias e decidiam sobre aspectos da política externa brasileira - em momentos distintos em instituições como a Escola Superior de Guerra, o Conselho de Segurança Nacional, o CONCEX ou o CPA -, o que não mais existe hoje. "A verdade é que tudo se tornou uma grande bagunça. Se pretendemos fazer alguma coisa séria, a primeira coisa é restabelecer a ordem no recinto" do ponto de vista institucional. Segundo o professor, embora se tivesse falado, nesta reunião, da necessidade de maior participação da sociedade civil em questões de política externa, não se verificou uma presença mais intensa de grupos diretamente interessados em política externa, especialmente econômica: os empresários. "Se os empresários não se interessam, se não se mobilizam, se não participam, continuaremos a ter uma política de gabinete" e, portanto, pouco efetiva. Assim, prosseguiu o professor Marcelo Abreu, o caminho deve ser o de se criar foros para que a sociedade civil, em especial os empresários, possa participar da formulação da política externa. No governo, prosseguiu, deve haver maior integração entre os diversos órgãos relevantes: "Se não há essa integração, o que conseguimos ter, na maioria das vezes, não são posições brasileiras sobre esta ou aquela matéria, mas apenas posições departamentais", de legitimidade questionável.

2) **Opções Estratégicas** - Entende o professor Marcelo Abreu que a principal preocupação da política externa brasileira deveria ser a da intransigente defesa da liberalização comercial ("se o Brasil não paga esse bilhete de entrada no Primeiro Mundo, não se poderá fazer nada. Se deixarmos um primeiro *lobby* romper o princípio da liberalização, os outros *lobbies* virão correndo exigir o tão em voga princípio da isonomia"). Entende, também, que o interesse do Brasil dependerá ainda mais da defesa de interesses multilaterais ("embora em termos de opinião pública a política multilateral seja muito mais difícil de ser vendida"). Essa ênfase no multilateralismo, prosseguiu, relativizaria o entusiasmo dos brasileiros com a integração regional, com a integração com a Argentina ("acho que esse projeto de integração deve ser continuado, mas devemos ter claro que não se trata de um projeto principal da política externa brasileira. O Brasil tem um leque de interesses globais e regionais muitíssimo amplo").

"Acredita ainda que oportunidades significativas possam resultar de uma maior aproximação com aqueles outros países que fazem também parte do clube dos 'órfãos do sistema' multilateral. É com esses países - entre os quais a Índia, a Austrália, a Rússia - que o Brasil poderia contar, no longo prazo, em termos de compromisso com o sistema multilateral.

Na opinião do professor Marcelo Abreu, o país deveria adotar uma postura internacional compatível com a maturidade política e econômica que de fato dispõe ("o Brasil já está grande e não pode pretender querer continuar a usar calças curtas. Ficaria ridículo, mesmo que fossem calças de escoteiro"). Em sua opinião, o Brasil deveria eleger nichos de interesse de política externa, paralelos a seus interesses multilaterais. Uma dessas eleições, sugeriu, poderia ser o Atlântico Sul. "Creio que o Brasil deve ter uma presença estratégica na África Austral no contexto do desmantelamento do

apartheid na África do Sul. Esta presença tem motivações de espectro amplo sem prejuízo da continuidade de nossas relações políticas amistosas com Angola e outros países da região. Lembremo-nos que a economia da África do Sul tem a mesma dimensão da economia argentina)".

Segundo o orador, o Brasil deveria buscar políticas que aliem credibilidade internacional à superação das restrições impostas pelo seu desempenho econômico e dificuldade em propor políticas que extravasem os horizontes estritamente regionais: "políticas que arrombem a porta dos fundos do beco sem saída onde o Brasil se viu metido nesses últimos anos".

## Senhor Manoel Fernando Thompson Motta

"No início, desejo agradecer a honrosa oportunidade que me foi concedida, de participar deste Seminário. Em face da importância dos assuntos aqui tratados e ao tempo de que disponho, procurarei sintetizar minha exposição, abordando dois pontos fundamentais: a dinâmica atual do comércio internacional e os fatores básicos para a otimização operacional das exportações brasileiras.

Na última década, a política brasileira de comércio exterior pode ser caracterizada por duas linhas mestras. Uma, na área da importação, onde prevaleceu a visão do controle limitativo ou racionamento, como forma de ajustamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente. Tal política mostrou-se altamente danosa ao desenvolvimento econômico e social, à geração de empregos, à política de combate à inflação e à expansão autônoma da exportação.

Na exportação, a linha estratégica de ação concentrou-se notadamente no ajuste do câmbio e do setor fiscal, relegando-se a plano inferior a produtividade, a qualidade e, principalmente, a agressividade na ação externa.

Em decorrência dessas políticas, o comércio exterior do Brasil tem-se mantido em relativa estagnação, não tendo podido acompanhar as profundas alterações que estão ocorrendo no cenário internacional, notadamente no que diz respeito à globalização e à regionalização. A importância do comércio exterior para o Brasil pode ser aquilatada no fato de que cada bilhão de dólares de exportação gera, em média, cerca de cinquenta mil empregos, conforme estudo recente da ONU.

A globalização da economia nacional deverá implicar uma mudança radical da postura do empresário nacional privado e do governo, que deveriam levar em consideração o potencial de novas oportunidades de negócios, estudos operacionais, estratégias de *marketing* e política de desenvolvimento de novos produtos, além de ênfase à pesquisa e desenvolvimento, sistema de comunicações e políticas de investimentos, de associações e de fontes de produção.

A maioria dos países da América do Sul abandonou a estratégia de crescimento econômico

apoiada em modelo de substituição de importação e procura dar um novo impulso à integração, com a liberalização generalizada do comércio, que implicou reduções substanciais nas tarifas e na integração crescente com o resto do mundo. As estratégias autônomas, buscadas de forma contínua por países como o México e o Brasil, e de forma intermitente por outros como a Colômbia, a Venezuela e a Argentina, foram substituídas por políticas de corte pragmático, que enfatizam os interesses econômicos imediatos e buscam reduzir a marginalização dos países da região nos processos globais de transformação do sistema internacional. As negociações em torno da possibilidade de cooperação e/ou integração intra-regional se convertem no único espaço ativo das políticas externas latino-americanas, constituindo, em todos os casos, um campo de ação diplomática (com exceção da experiência mexicana em suas negociações com os Estados Unidos).

São os ministérios das relações exteriores que devem armar as redes inter-burocráticas onde, obviamente, se incluem os ministérios da área econômica, que são os que usualmente detêm a direção dos órgãos vinculados às políticas cambial e tarifária.

Os complexos e enormes desafios ao Brasil no campo do comércio exterior exigem um grande esforço de parceria entre o Estado e o setor privado, não só pela tendência mundial de integração das economias, sob o impacto de um novo ciclo de internacionalização, como também pelo surgimento de novos determinantes da competitividade internacional, onde as vantagens comparativas baseadas em dotação de recursos naturais e em mão-de-obra barata cedem lugar a vantagens comparativas constituídas. Além desses fatores de ordem internacional, o comércio exterior do Brasil poderia ser dinamizado através das seguintes medidas de ordem prática, no âmbito interno:

1) Centralização de toda a política de comércio exterior em um único órgão do governo, com a participação ativa do setor privado. Os exportadores de bens de capital, por exemplo, estão tendo enormes dificuldades para formular propostas em tempo hábil, uma vez que precisam de aprovação de pelo menos três órgãos do governo: BNDES (FINAMEX), Banco do Brasil (equalização de taxas) e DECEX, localizados em Brasília e no Rio de Janeiro.

2) Incluir na revisão constitucional (outubro) a isenção de todos os tributos federais, estaduais e municipais incidentes nas exportações. Os produtos fabricados no país são onerados por cerca de 58 tributos e mais 20 encargos sociais, conforme pode ser constatado em recente estudo da empresa Booz Allen para a ANFAVEA. A carga tributária é fator da maior relevância no preço final de exportação da maior parte dos produtos manufaturados nacionais.

3) Criação e instituição de sistema de seguro de crédito à exportação. Esses riscos compreendem três categorias: os riscos comerciais, os riscos cambiais e os riscos políticos. Os primeiros referem-se à possibilidade de falta de pagamento do crédito, devido a insolvência do devedor. Os riscos políticos têm origem em certas situações no país importador, que impedem a liquidação do crédito, mesmo quando o devedor seja perfeitamente solvente e, finalmente, o seguro de risco cambial, cujo mecanismo torna-se indispensável quando ocorrem distorções internas e externas do câmbio. O esquema ideal

deveria ser alicerçado no setor privado, nacional e internacional. Caberia ao governo, somente, regulamentar este importante instrumento de apoio às exportações. O esquema privado de seguros já é adotado nos Estados Unidos (FCIA), França (Coface), Inglaterra (ECGD) e Alemanha (Hermes).

4) Emprego da plena experiência das empresas estatais mais produtivas e eficientes no esforço de exportação, notadamente na área de serviços e no apoio à iniciativa privada. A enorme experiência do setor elétrico estatal, por exemplo, poderia ser utilizada, em parceria com o setor privado, para viabilizar, no exterior, projetos de geração, transmissão e distribuição de energia. A CVRD e a Petrobrás poderiam ser também de grande valia. É interessante ressaltar que essas empresas estatais dispõem de excelentes centros de pesquisas que poderiam ser orientados para apoiar as exportações brasileiras.

5) Coordenar, em uma única agência do governo, o financiamento às exportações. Além disso, considerar as empresas de arrendamento mercantil como exportadoras, para efeito tributário. O *leasing*-exportação poderia ser o instrumento ideal para as operações com países de risco.

**6) Adotar o esquema proposto pelo secretário-executivo do MIC, Antônio Maciel, para a mobilização de recursos destinados à promoção e difusão do comércio exterior brasileiro. A coordenação deveria caber ao Itamaraty, diante de sua enorme experiência passada e da possibilidade de utilizar sua ampla rede de repartições no exterior.**

Em conclusão, é importante que seja fixada uma política de comércio exterior para o país, fundamentada numa parceria permanente entre o governo e a iniciativa privada, de maneira a permitir o acesso crescente dos produtos nacionais ao mercado internacional."

## Dr. Eduardo Marques

O Dr. Eduardo Marques iniciou sua exposição ressaltando a importância de se utilizar a técnica de cenários como instrumento de planejamento estratégico, que vem sendo empregada pelo BNDES desde 1984: "A composição de cenários é muito importante, principalmente quando se sabe que estudos exclusivamente econômicos são insuficientes para abarcar a totalidade dos aspectos da vida nacional".

"A exposição do professor Gilberto Velho pareceu-me muito interessante. Enfrentamos um mundo em mutação e, nesse estágio, temos de saber se queremos ser o primeiro dos países em desenvolvimento ou o último da fila dos países desenvolvidos, como observou certa vez o Embaixador Ricupero. Hoje, continuamos a ser o gigante de pés de barro, por conta da desigualdade em nossa estrutura social. Nesse sentido, creio que deveríamos dedicar atenção mais aprofundada aos aspectos culturais nesses cenários. Deveríamos, mesmo, tentar formar um 'cenário da civilização brasileira'

Quanto aos aspectos econômicos, prosseguiu, temos de levar em conta a nova divisão internacional do trabalho: estudo realizado pelo MITI há alguns anos demonstrou que o mundo se encaminhava para uma nova divisão do trabalho, na qual os países ficariam hierarquizados em três grupos: a) *Knowledge intensive*, b) *Capital intensive*, e c) *Labour intensive*.

No nível *knowledge intensive*, as economias funcionam em novas formas organizacionais, em contexto no qual a captação e a manipulação da informação passam a assumir, crescentemente, características estratégicas. Não mais está em jogo apenas o dispor da informação, mas, principalmente, a capacidade de tratá-la, de priorizá-la, de distinguir a útil da inútil. Sob esse ponto de vista, o Brasil já se situa em clara posição de desvantagem. Quando pensávamos, em 1986, 1987, sobre cenários para o Brasil, concluímos que nos encaminhávamos para uma integração competitiva no mundo: o cenário traçado recomendava que o país se abrisse e buscasse se integrar com a economia internacional. O Brasil não pôde avançar suficientemente na direção pretendida, por conta da oposição de forças internas. Mas hoje acredito que nos situamos no limiar de uma nova situação, onde as forças pela integração parecem se impor de forma inexorável. O mais importante é que essa transformação interna se dá dentro de um ambiente plenamente democrático. Dentro desse novo contexto empresarial que vai se formando, torna-se estratégico saber o papel que caberá ao Estado exercer. Em minha opinião, esse papel seria o de aumentar a capacitação nacional, para a competição mundial.”

Para Eduardo Marques, tal esforço de capacitação deveria levar em conta que o espaço mundial de competição, moldado pelas multinacionais, apresenta tendência a um forte movimento de alianças estratégicas nos grandes setores de atividade econômica. As multinacionais beneficiam-se de uma enorme capacidade de transformar resultados de pesquisa em produtos comerciais, de acesso ao mercado mundial de capitais, e dos diferentes regimes de taxas de juros e de câmbio. Além disto, associam-se regionalmente a pequenas e médias empresas muito dinâmicas, em mecanismo de integração entre mercados internacionais e regionais extremamente poderoso do ponto de vista da competitividade em escala mundial.

O papel do Estado, e, portanto, a estratégia de governo para determinar as vantagens comparativas dinâmicas do país neste contexto, seria definido por uma ação coordenada nos macroambientes técnico, social e financeiro. No primeiro caso, cabe ao Estado elaborar políticas públicas relativas à formação de mão-de-obra, normas técnicas e mercados públicos. No segundo caso, agir como mediador nas disputas nacionais em torno da repartição da renda e das relações entre capital e trabalho. No terceiro aspecto, calibrar taxas de juros e de câmbio favoráveis à posição competitiva nacional.

Em síntese, "o Brasil deve se adequar à moderna economia de mercado, garantindo avanços em qualidade e produtividade, dando continuidade ao processo de privatização e atuando como alavancador do bem-estar social dos brasileiros".

Quanto ao papel que especificamente caberia ao Itamaraty, enumeraria: 1) defender os interesses

do país, e em especial lutar contra o protecionismo e contra um informal Tratado de Não-Proliferação de Tecnologia acertado entre os países desenvolvidos; 2) atuação continuada nas áreas de ciência e tecnologia, e cultural; 3) dar suporte no exterior às grandes diretrizes adotadas pelo governo brasileiro; 4) defesa da ética nas relações internacionais, inclusive no âmbito da ONU. A recuperação do poder decisório da ONU e de outros organismos internacionais deveria ser considerada conquista fundamental; 5) luta contra a narcoeconomia e o narcopoder, que afetam gravemente o Brasil; e 6) criar condições para que o Itamaraty possa atuar como fonte disseminadora de informações estratégicas, além, obviamente, de continuar com a responsabilidade de definição de estratégias para a ação governamental e empresarial na área externa."

## Professora Aspásia Camargo

Iniciou suas observações fazendo referência ao fato de que a dificuldade de se encontrar um modelo que possa eficientemente substituir o atual, em fase final de exaustão, decorreria do próprio sucesso logrado por esse modelo por um período tão longo ("o Brasil é reflexo desse modelo, que foi muito exitoso, mas que agora entrou em entropia"). Nesse quadro, salientou, o Itamaraty foi importantíssimo agente de modernização interna, teve sempre um compromisso com o desenvolvimento interno.

"A crise que o Itamaraty vive hoje decorre do fato de que também ele precisa se liberalizar. As cabeças já estão (liberalizadas), mas a prática, não. Aqui mesmo, nesta sala, tem uma pessoa que fez um trabalho muito importante para abrir os arquivos do Itamaraty: lembro-me do Embaixador Gélson Fonseca num encontro que tivemos há 15 anos, ocasião em que me disse que estava firmemente comprometido com a abertura da discussão sobre o assunto, mas alertava que esse não seria um processo rápido. Todos querem alcançar um determinado resultado, no caso a abertura dos arquivos, mas até hoje não se conseguiu. Isso sustenta o meu ponto de vista de que este país dispõe de massa crítica, mas falta-lhe a capacidade de, por exemplo, transformar um grupo como este num grupo capaz de efetivamente produzir mudanças, embora todos concordem que é fundamental que iniciativas como esta tenham continuidade e produzam resultados efetivos."

Na opinião da professora Aspásia Camargo, apesar da falta de verbas com que se defrontam as instituições, de modo geral, muito poderia ser feito, porque "há coisas que são baratas ou não custam nada, só exigem articulação". Tal observação, disse, valeria inclusive para a questão da difusão das questões de política internacional no seio da sociedade brasileira. A imprensa brasileira, por conta dessa falta de articulação, dedicaria pouco espaço a assuntos de política externa (lembrou, a propósito, recente visita ao Brasil do ex-secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger, durante a qual a imprensa teria se preocupado menos em divulgar as idéias trazidas pelo visitante, do que dar importância desproporcional a circunstâncias menores, de cunho jocoso: "tudo o que é política externa é transformado em ridículo").

"Um segundo ponto que gostaria de abordar diz respeito a como vamos poder sair desta crise que atinge a tudo e a todos. Em primeiro lugar, temos duas coisas que criam sincronismo negativo, e se retroalimentam: uma é a falta de um projeto nacional; outra, o enfraquecimento do Estado. Se a elite efetivamente o desejasse, poderia coordenar um grande projeto nacional capaz de reverter essa situação. Mas, não, a elite mostrou-se incompetente e trancou-se, criando um colapso, o que obrigou a sociedade a buscar parceria para resolver os problemas que a afligem."

Em seu entender, não existem formas para revivificar o presente modelo, que considera em estado de falência ("ressuscitar o defunto é que não vai dar"). A partir dessa premissa, não tem a sociedade como evadir-se da responsabilidade de enfrentar o problema de reestruturação do país e do Estado. Para encaminhar uma solução, a liberalização comercial e a desregulamentação seriam passos de importância fundamental: "O que havia no modelo anterior era feito propositalmente para não funcionar". Nesse contexto, entende que cuidado especial deveria ser concedido à reforma do Estado ("como o país vai ter política externa, se não tem política interna; como vai ter política externa se a máquina do Estado não funciona?").

"Não existe consenso sobre a forma e o papel de atuação do Estado. Alguns continuam querendo um Estado que faça tudo. No extremo oposto, temos aqueles que têm a ousadia de pretender um Estado que só cuide da defesa e da educação."

Acredita a professora Aspásia Camargo na predominância da tendência globalizante no cenário internacional, situação na qual as instituições multilaterais tenderiam a se fortalecer. Num quadro de tal natureza, considera que o Brasil disporia de condições ("o país tem cacife") para exercer um papel de liderança, contribuindo para garantir níveis mais elevados de equidade internacional e para impedir que as organizações multilaterais acabem, na prática, a serviço de determinados países desenvolvidos. Defende, como o professor Gilberto Velho, uma atuação diplomática mais intensa junto aos países do Terceiro Mundo.

Na percepção da professora Aspásia Camargo o problema das parcerias é um dos mais delicados da política externa brasileira. Manifestou, a propósito, sua surpresa com o fato de que nenhum dos oradores precedentes tivesse dedicado atenção mais específica às relações Brasil-Estados Unidos ou Brasil-Japão: "Num foro acadêmico, deveríamos estar discutindo com maior intensidade sobre quais países deveriam ser eleitos como os parceiros estratégicos do Brasil".

"Assusta-nos também essa absoluta indiferença, esse verdadeiro fatalismo, com que observamos a desestruturação continuada do Estado, como, por exemplo, o fato de o IBGE, a partir deste mês, não mais produzir os dados que permitiriam estabelecer os PIBs regionais. Diante de uma situação como essa na área da informação, é importante que os diplomatas deixem de agir como uma confraria. É fundamental que o Itamaraty forneça material de informação aos pesquisadores, aos jornalistas, aos empresários. Um encontro como este é muitíssimo importante, pois é essa troca de experiências que pode ajudar a dar ao país a consistência necessária à sua política externa. Para esse esforço, acadêmicos,



**empresários e jornalistas tanto precisam de apoio como podem também concedê-lo. Se não nos unirmos, ficaremos naquela desconfortável situação de termos um Brasil que não sabe o que fazer, enquanto aquela ONG, em Genebra, sabe muito o que quer fazer. Nesse sentido, é muito importante o investimento que o Itamaraty faça junto ao Congresso, especialmente junto ao Senado, como articulador interno entre os Estados."**

Prosseguindo, Aspásia Camargo interpretou a crise brasileira como sendo, ao mesmo tempo, de heterogeneidade e de fragmentação: "Somos ao mesmo tempo muito auto-suficientes e muito vítimas de um complexo de inferioridade. O 'jeitinho brasileiro' já foi longe demais". Mantidas sem interrupção essas tendências, correria o Brasil o risco de ver deteriorar suas bases culturais ("o Departamento Cultural nunca tem dinheiro para nada, o Itamaraty é incapaz de apoiar qualquer iniciativa, muitas das quais são importantes, simbólicas. É a velha questão, fazemos homenagem aos artistas mortos, mas não sabemos o que fazer com eles enquanto estão vivos. Temos o pecado capital de não sabermos o que fazer com o que temos de bom").

### Economista Marcelo Nonnemberg

Traçou o economista amplo quadro sobre a conjuntura econômica internacional, no qual prevaleceu a percepção de que a economia dos principais países industrializados tende para uma retomada do crescimento a médio prazo, tendência essa que contribuiria para a recuperação da economia brasileira.

Concluída a etapa de exposições, o subsecretário-geral de Planejamento Político e Econômico do Itamaraty, o Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho, agradeceu as intervenções individuais.

### Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho

"Winston Fritsch, Nonnemberg e Marcelo Abreu entendem que a economia mundial deverá crescer razoavelmente no futuro próximo, com um bom grau de abertura, abrindo espaço para a crescente integração da economia brasileira na economia internacional. Um cenário alternativo a este, pessimista, seria o de um período de baixas taxas de crescimento, que poderia levar ao acirramento do protecionismo."

Na opinião do Embaixador, o mundo estaria vivendo, hoje, a globalização dos setores modernos da economia, mas não a dos setores tradicionais. Esse fenômeno, longe de ser uma exclusividade da

**realidade brasileira, aconteceria em todas as partes do mundo. Como exemplo, citou a questão do setor agrícola na Europa Ocidental que, relativamente atrasado, opõe-se veementemente ao processo de globalização. Quanto à situação específica do Brasil, apontou, como um dos pontos mais importantes do seminário, o consenso em torno da percepção de que a possibilidade de um crescimento fechado está eliminada: "Crescer, hoje, exige integração".**

"Para que esse processo de integração evolua, contudo, parece-me indispensável contarmos com um ambiente econômico internacional de crescimento, e de crescimento em ritmo que permita absorver as economias periféricas."

Do ponto de vista político, questões importantes foram levantadas na etapa inicial do seminário, entre as quais:

a) Outro tema importante, levantado hoje, é o dos outros atores na cena internacional, além dos Estados, como as ONGs, as empresas, que passam a disputar com o Estado a formulação da política externa. Este é um assunto que merece toda a nossa atenção, não no sentido de coibir, mas talvez até mesmo no de incentivar.

b) Levantou-se, também, a sugestão de que o Brasil assumisse postura mais afirmativa em organismos internacionais como a ONU e a OEA. O tema do Conselho de Segurança da ONU é extremamente importante, tanto no que diz respeito à nossa atuação agora, como membro temporário, quanto no que tange a uma eventual participação em caráter permanente, postulação que já foi colocada pelo país.

c) No caso específico do hemisfério, pode-se antever hoje a possibilidade de um novo interamericanismo. O tema é relevante, e parte dele se vincula com uma nova política externa norte-americana para a região, ainda não definida pelo governo Clinton. O México já definiu sua forma de parceria com os Estados Unidos, resolvendo seus problemas históricos de conflito. Quanto aos demais países, não há ainda uma definição clara. Nós também não sabemos exatamente qual a relação que queremos com os Estados Unidos. Vários expositores tocaram no tema da parceria com a América Latina, na importância de não ficarmos atados somente ao Mercosul, e partir para disputar com os Estados Unidos a liderança na região.

d) Outro tema muito importante diz respeito ao tipo de relacionamento que queremos ter com os países da Bacia do Pacífico. É outro caso em que precisamos aprofundar nossa reflexão, já que muito pouco sobre o assunto foi mencionado no encontro de hoje.

"Creio que obtivemos consenso, também, quanto ao fato de que não há como avançar muito na área da política externa sem contarmos com um Estado com maior capacidade de articulação. O governo Collor representou um golpe de morte no setor público brasileiro. Algumas sugestões foram feitas para superar essa situação. Temos, evidentemente, alguns *assets*, como o processo democrático

brasileiro, nossa tolerância religiosa, a liberalização, a desregulamentação - como, agora, a questão dos portos - enfim, uma série de pontos que favorecem o Brasil para uma inserção adequada numa nova ordem internacional que esperamos mais equitativa e mais justa. Participo da visão do professor Gilberto Velho, no sentido de que a diplomacia deve adaptar-se às regras do jogo com uma visão de transformar essas regras, para torná-las mais justas. Cabe, a propósito, lembrar que o Brasil apoiou a realização de grande reunião internacional sobre a questão social, marcada para 1995, que tem muito a ver com o agravamento da questão social em nível mundial."

### Jornalista Míriam Leitão

A jornalista Míriam Leitão pede a palavra, para abordar a questão da nova lei de patentes: "Acho que o Brasil, a sociedade brasileira, está muito alheio à questão. Acho que para o esforço de conscientização que me parece necessário, o Itamaraty poderia ter uma ação muito mais ativa. Trata-se, aliás, de tema que já conversei com o próprio ministro Fernando Henrique Cardoso, e que me parece um típico caso da timidez do Itamaraty no trato da política interna".

### Professor Winston Fritsch

A palavra foi transferida, em seguida, ao economista Winston Fritsch: "A Míriam tocou num dos aspectos do projeto nacional. Existe uma definição de política interna que já está consolidada, que é o caso da liberalização comercial. Aproveitaria a oportunidade para levantar outra questão, que é a ecológica, onde não se tem ações políticas concretas".

### Embaixador Carlos Moreira Garcia

"No caso da política da informática, quando, há oito anos passados, foi decidida a reserva de mercado, o Itamaraty não participou da decisão. Acho que a preocupação da jornalista Míriam Leitão é muito correta: creio não estarmos cumprindo com nosso dever ao não alertarmos o Congresso sobre o que pode acontecer caso o projeto da lei de patentes não seja aprovado. Passando para o problema do meio ambiente, levantado pelo professor Fritsch, também se teria podido fazer mais. Antes da Conferência do Rio (Eco-92), havia na opinião pública a impressão de que a reunião seria para colocar o Brasil em seu devido lugar. Depois, quando foi verificado o papel importante desempenhado pelo Brasil, que esteve por trás de muitas das teses aprovadas, o assunto sofreu uma incrível perda de velocidade, e há seis meses que quase não se houve mais falar do tema meio-ambiente. Parece que o momento é adequado para retomarmos o assunto."

## Senhor Thompson Motta

"Questões como essa das patentes produzem problemas não só externamente como também internamente. Pelo fato de as patentes farmacêuticas não serem respeitadas no Brasil, há alguns remédios que nem chegam às prateleiras de nossas farmácias. Há medicamentos que são de uso corrente nos Estados Unidos e que simplesmente não estão disponíveis aqui, que sequer são conhecidos dos médicos brasileiros. Este é um tema delicado, principalmente quando se sabe que hoje em dia apenas três países não respeitam as patentes farmacêuticas: o Brasil, a Índia e o Paquistão. A Índia já prepara sua regulamentação, de modo que, se a matéria não for aprovada, ficaremos somente na companhia do Paquistão. Gostaria, também, de referir-me ao ISO (controle de qualidade). A maior parte das empresas brasileiras tem total desconhecimento do que seja isso e, contudo, a partir de junho deste ano, nenhuma indústria poderá exportar para os Estados Unidos sem ter sido aprovada pelo ISO."

## Embaixador Clodoaldo Huguenev Filho

"É importante que se esclareça que o direito patentário brasileiro é compatível com as convenções internacionais de propriedade industrial, e que esse direito sempre foi considerado modelar. O que houve foi uma evolução dessa questão ao longo dos últimos 15 anos, quando se começou a rever as exclusões previstas naquelas convenções, entre as quais estavam incluídos os produtos farmacêuticos. E essa exclusão não era praticada somente por países em desenvolvimento; países desenvolvidos como o Canadá e a Suíça também o praticavam, isso tão recentemente quanto 1972, quando foi aprovada a nossa lei de propriedade industrial. Nesse contexto, o INPI era uma das poucas instituições do mundo que dispunha de um banco de patentes. Por isso, acho que a discussão da matéria deve ser colocada em seu devido lugar, porque agora se tenta vender uma imagem de selvageria. Foi graças a um movimento liderado pelas multinacionais que pressão começou a ser exercida para o patenteamento de produtos e processos farmacêuticos. Foi um processo penoso. No Canadá, há dez anos, o governo quase caiu por causa disso. Lá, a concessão de patentes para o setor só foi aprovada depois que o governo canadense negociou com as empresas um compromisso no sentido de que não haveria aumento abusivo de preços e que pesquisas seriam também feitas no Canadá. Hoje, em virtude desses desdobramentos, nossa legislação ficou defasada. Temos agora um novo projeto de propriedade industrial submetido ao Congresso. Contudo, forçar sua votação através do instrumento de urgência-urgentíssima pode prejudicar a votação do ajuste fiscal que é muito mais importante para o país, pois, como todos sabemos, a agenda do Congresso encontra-se sobrecarregada. Trata-se, é óbvio, de uma lei importante, mas que perde em importância, se pudermos dizer assim, para determinadas outras leis. Fui ao Congresso, prestei depoimento em Comissão presidida pelo atual ministro Goldman, mas o que fazer? Alguns setores são contra. A Igreja é absolutamente contrária à concessão de patentes em biotecnologia."

## Professora Aspásia Camargo

"O GATT já não resolveu isso contra nós?"

## Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho

"Na Rodada Uruguai, um dos temas discutidos, decidido contra a posição do Brasil, foi a do direito intelectual no sentido *lato*. O Brasil defendeu a posição de que esse assunto deveria ser discutido e decidido no âmbito da Organização das Nações Unidas, uma vez que o GATT deveria cuidar exclusivamente dos aspectos comerciais da questão. Fomos levados de roldão, e o GATT passará a fixar novos padrões para a área: caso o novo acordo venha a ser aprovado tudo terá que ser patenteado. A despeito de todas essas conquistas, os Estados Unidos ainda não estão contentes, querem maiores vantagens para os detentores de patentes. Acho que podemos aprovar o projeto até março, mas não vai ser uma coisa fácil. Quanto à biotecnologia, acho melhor deixar para uma lei posterior."

Referiu-se em seguida o subsecretário-geral de Planejamento Político e Econômico ao ponto levantado pela professora Maria Regina Soares Reis em sua exposição inicial: a proposta de adesão do Brasil ao TNP: "O acordo que assinamos torna expletiva a assinatura do TNP, que tem uma história negativa, de ser um tratado iníquo. O acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica substitui completamente o TNP".

"Outro ponto importante diz respeito às tecnologias sensíveis. A esse respeito, passamos em revista todas as práticas brasileiras e preparamos projeto de lei que estabelece a fiscalização do comércio de tecnologias sensíveis, e de tudo o que tiver relação com armas químicas, nucleares, bacteriológicas, mísseis, etc. Transformado em lei esse projeto, teremos facilitado o nosso acesso a essas tecnologias sensíveis. Em outras áreas, houve um *aggiornamento* das posições brasileiras. Eu mesmo defendi essas posições no passado, mas com as transformações por que vem passando o Brasil, muitas dessas posições ficaram antiquadas."

## Senhor Thompson Motta

**"Levantei o problema da área farmacêutica devido aos graves reflexos que a situação das patentes reflete sobre a indústria eletromecânica, que está sendo penalizada pela recusa de se aprovar esse projeto. Lá fora circulam notícias ruins, como a de que não mais respeitaremos processos e patentes. Minha intenção foi mostrar como as coisas se dão, o que se comenta é que o Brasil não respeitará nenhuma patente."**

### Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho

"Sugiro que o senhor, em nome do setor industrial afetado, procure o Congresso Nacional e o informe dos danos que vem sofrendo por conta da não aprovação da lei."

### Embaixador Gelson Fonseca

"Temos de ter em mente que o tempo no processo de política interna não é necessariamente compatível com o tempo na política externa. No caso das patentes, talvez o caso fosse deixar os diversos grupos que têm interesses divergentes se digladiarem. A capacidade que o Itamaraty tem de arbitrar essa disputa é muito limitada. O nosso problema como instituição é este. O problema externo não fica parado, esperando a decisão brasileira. A equação final fica dependendo de um processo complexo. Na verdade, o que está mudando é a forma de se fazer política externa. Essas leis, por exemplo, e o amplo debate em torno delas, são frutos da abertura democrática."

### Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho

"A propósito, cabe recordar que durante os anos do regime militar sempre ouvia do negociador norte-americano que em determinado assunto ele nada podia fazer, porque estava sob exame do Congresso. Na época, a gente tinha de ficar calado. Agora é a nossa vez de dizer que o Executivo não pode fazer tudo."

### Embaixador Carlos Garcia

"Talvez não tenhamos divulgado corretamente essa questão, de que não se deve esperar a aprovação do projeto na íntegra."

### Professora Maria Regina Soares Reis

*"Quando me referi ao Tratado de Não-Proliferação, tinha em conta exatamente a má reputação internacional do Brasil. Temos de fazer alguma coisa para melhorar essa fama."*

## Senhor Thompson Motta

"Volto a me referir ao trabalho que vem sendo conduzido pelo secretário-executivo do MIC, Antônio Maciel, que oferece a possibilidade da obtenção de recursos para esse necessário esforço de divulgação. A AEB está concedendo total apoio à iniciativa, com a possibilidade mesmo de obter recursos através de uma taxa voluntária sobre as exportações. A situação da imagem do Itamaraty no exterior é muito ruim, nunca foi tão ruim, e isso causa dificuldades aos exportadores brasileiros."

## Embaixador George Maciel

"Na minha exposição disse que não há muita diferença entre política interna e política externa, que a política externa é uma projeção da política interna. Falamos da imagem ruim lá fora, mas acontece que temos imagem ruim aqui dentro, criada por fatos que acontecem aqui. Cabe recordar, também, que a formulação e a execução da política externa não cabem somente ao Itamaraty, que é apenas o seu principal formulador e executor. Dependemos do Congresso, da Presidência da República, dos demais Ministérios e de outros segmentos da sociedade. O fato é que há uma crise no governo; não dispomos de recursos nem para a política externa, nem para a política interna. Acreditamos que podemos mudar essa situação, pois se assim não fosse não estaríamos aqui. Queria mencionar, também, uma observação feita pelo professor Gilberto Velho sobre o Terceiro Mundo: o Grupo dos 77 acabou porque se de início ele fazia formulações gerais de política, acabou se tornando mais específico, na medida em que atendia a interesses de subgrupos regionais. E como essas especificidades não atendiam o interesse de todos o resultado foi o conhecido, o G-77 esfacelou-se. E acabando o G-77, acabou a força da UNCTAD. Nessa nova etapa, creio que nos deveríamos ater a nossos compromissos de integração regional e a alianças *ad hoc*, o que não quer dizer que se possa abandonar vinculações com qualquer país, porque em determinados momentos o voto de um país centro-americano pode ser tão importante quanto o de um grande país industrializado."

## Professor Wanderley Guilherme dos Santos

"Nas décadas de 1960 e 1970 tínhamos um projeto nacional que se resumia em pavimentar o caminho de acesso ao Primeiro Mundo. Nossa estratégia era mais facilmente definida, tinha a ver com taxa de investimentos. Hoje, sabe-se que as variáveis que interessam estão na área da ciência e da tecnologia. Com o nível de investimentos muito abaixo do que tínhamos há duas décadas, vamos ter de compensar buscando acesso à tecnologia custe o que custar. Temos de definir um projeto externo para o Brasil e executá-lo à medida que as condições da política interna o permitam. Hoje, parecemos perdidos no varejo. Temos de nos perguntar onde queremos estar em termos de estrutura internacional daqui a 20 ou 30 anos, ou não vamos resolver os problemas sociais do Brasil."

## Professor Winston Fritsch

"O Embaixador Clodoaldo Hugueney fez um reexame da posição brasileira, inclusive um *mea culpa* em relação a posições tomadas no passado e que hoje não fazem mais sentido. Cabe agora pensar em novas formulações. Acho que não podemos ter políticas ativas muito vocais, porque a imagem externa está muito desgastada. Se, então, em nosso espaço regional não conseguirmos liderança, aí será o fim. O nosso espaço é o hemisférico, a América Latina, o Mercosul. Quanto ao NAFTA, creio que é melhor esperar para ver o que vai dar. O Brasil tem de estabelecer uma agenda relevante para não ficar como um contrapeso. Os EUA vão demorar muito para 'digerir' o México. Nossa esfera de luta diplomática é a América do Sul. Temos de evitar ficar isolados. Se não conseguirmos sequer fazer com que o Mercosul dê certo, a credibilidade do Brasil ficará ainda mais reduzida. Não que a Argentina seja tão importante: a cada cinco anos podemos crescer tanto quanto uma Argentina. O que não entendo é como o Itamaraty até agora não conseguiu convencer a Argentina a mudar sua política cambial. Temos de resolver o nó em que a Argentina se meteu. O Plano Cavallo vai comprometer o Mercosul."

## Jornalista Míriam Leitão

"Uma notícia boa é que o pessoal da área financeira internacional acredita que, uma vez estabilizada a economia brasileira, os investimentos voltarão a fluir com mais intensidade. Várias instituições financeiras no exterior montam o seu *Brazil Desk*. Conseguindo a estabilização econômica vamos deixar de ser os 'patinhos feios'."

## Professor Gilberto Velho

"Estou um pouco preocupado com certas idéias sobre política externa. Há a posição do professor Fritsch, sobre o fato de já sermos um *big player* - aliás, para sermos um *big player* precisamos ter também uma grande capacidade de blefe. Há igualmente as observações do Embaixador Maciel. Quanto à dívida externa, o Brasil tem interesses comuns com outros países. Temos uma carga pesada de juros a pagar, o que em parte responde por toda essa fome, essa violência, essa desagregação. É, portanto, fundamental identificar parceiros que partilhem de certos problemas básicos. Países como a Rússia, a Austrália, a Argentina. Somos um Estado-Nação, mas que vive numa estrutura nacional seriamente desequilibrada. É preciso que o Brasil se alie, que não fique tão isolado. Acho que o esforço feito aqui é esplêndido, de aproximar setores da sociedade civil. É importante, contudo, que hajam cursos de reciclagem, que se prepare o diplomata para cada novo posto em que vá servir."



## Comentários Finais

Em relação aos comentários finais do professor Gilberto Velho, o Embaixador Carlos Garcia informou que uma das propostas que vem sendo estudada pela comissão que revê a estrutura operacional do Itamaraty prevê a realização de cursos para o aperfeiçoamento do pessoal do serviço exterior de forma permanente. Segundo o diplomata, o Itamaraty está consciente de que uma das condições para a manutenção da excelência de seus quadros é um treinamento mais completo e permanente.

Em nova intervenção, a professora Aspásia Camargo voltou a referir-se à necessidade de o Itamaraty repassar informação a setores interessados da sociedade: "Fico pensando sobre se não seria necessário mobilizar o conhecimento sobre o que se passa em países estratégicos, para que esses dados sirvam de informação de análise comparada para o setor empresarial, para a universidade, para ajudar a sociedade a tomar decisões corretas em relação ao modelo econômico em formação". Referiu-se, também, à necessidade de se priorizar o aspecto econômico tanto nas definições de política interna quanto naquelas de política externa: "Só avançam aqueles países que dão prioridade ao econômico". Defendeu, também, a necessidade de se estabelecer um projeto nacional de bases sólidas, que possa ser perseguido com constância: "Essa situação de interinidade em que vivemos não vem de agora, vem de longe. Mesmo os governos militares foram precários. É um país num permanente estado transicional".

"A lógica da economia não é a lógica da política. Temos de nos preocupar com o tempo. Vejo que há dez anos estamos sendo descapitalizados dessa autoridade central. A questão do federalismo é grave porque o Brasil é um país rico. E é mais fácil a Amazônia buscar fazer um projeto com os países vizinhos do Norte do que com os Estados do Sul."

Em seus comentários finais, a professora Maria Regina Soares de Lima ponderou que a globalização vale para todos, "inclusive para nós acadêmicos". Para ela, uma das facetas mais interessantes na globalização é a de que se amplia em muito a capacidade de os interesses particulares cuidarem mais de si mesmos: "Não podemos mais concordar com o saudoso Embaixador Araújo Castro, que via a política externa como uma relação entre soberanias e não entre *lobbies*. Hoje, nesse mundo cada vez mais complexo e globalizado, se tudo tivesse que ser resolvido exclusivamente entre dois estados soberanos, estaríamos perdidos, qualquer pequeno problema poderia se transformar num grande problema político".

Encerrando o seminário, a professora Aspásia Camargo assinalou que sua grande preocupação não dizia respeito a saber se o Brasil vai dar certo: "Que vai dar certo, vai. A minha preocupação é saber o quanto vai dar certo".

*Capítulo IV*

**SEMINÁRIO DOS EMBAIXADORES\***

*Rio de Janeiro - Palácio do Itamaraty - 18 de março de 1993*

**PARTICIPANTES:**

Ministro Fernando Henrique Cardoso

**Embaixadores:**

Amaury Banhos Porto de Oliveira  
Antônio Corrêa do Lago  
Carlos Calero Rodriguez  
Carlos Jacintho Barros  
Carlos Moreira Garcia  
Cláudio Garcia de Souza  
Clodoaldo Hugueney Filho  
David Silveira da Mota Júnior  
Donattello Grieco  
Edmundo Penna Barbosa da Silva  
Francisco de Assis Grieco  
Gelson Fonseca Júnior  
George Álvares Maciel  
Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva  
Hélio Antonio Scarabotolo  
Ilmar Penna Marinho  
João Baptista Pinheiro  
João Gracie Lampreia  
João Hermes Pereira de Araújo  
Jorge Carvalho e Silva  
José Sette Câmara Filho  
Lauro Escorel  
Luiz Augusto Pereira Souto Maior  
Luiz Felipe Palmeira Lampreia  
Luiz Paulo Lindenberg Sette  
Manoel Pio Corrêa Júnior  
Marcílio Marques Moreira  
Marina de Barros e Vasconcelos  
Mário Gibson Barboza  
Oscar Lorenzo Fernandez

Paulo Nogueira Batista  
Ramiro Saraiva Guerreiro  
Raul de Vincenzi  
Roberto de Oliveira Campos  
Sérgio Seabra de Noronha  
Synésio Sampaio Goes Filho

**\* Transcrição literal das palestras.**

Ministros:

Jório Salgado Gama Filho  
Júlio César Gomes dos Santos

Conselheiro: Sérgio Ney Medeiros de Carvalho

Secretários: Renê Pinto de Mesquita Júnior

Sérgio França Danese  
Susan Kleebank  
Ivanise de Melo Maciel  
Norberto Moretti  
Maria Eduarda de Seixas Corrêa

**PERGUNTAS PARA ORIENTAR AS DISCUSSÕES**

1) Entre as mudanças verificadas no cenário internacional, quais lhe parecem criar dificuldades, abrir oportunidades, ou apresentar desafios mais relevantes para o Brasil? Como o Brasil deveria responder a essas mudanças? Quais são nossas prioridades, limites e perspectivas?

2) Que papel deveria o Brasil exercer na manutenção/transformação da ordem mundial? De que meios (políticos, econômicos, institucionais etc.) dispomos para exercê-lo? De que forma (com que pesos/prioridades relativos) devem combinar-se hoje as dimensões multilateral, regional e bilateral, pública e privada, de nossa presença e atuação diplomática?

3) Quais as áreas geográficas mais significativas hoje e quais as de maior interesse para o Brasil? Quais são os principais temas que deverão dominar o cenário internacional e quais os de maior interesse para o país?

4) Quais as medidas na área administrativa que lhe pareceriam mais importantes para contribuir para uma melhor formulação e execução da política externa brasileira?

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

"Desejo, em primeiro lugar, expressar minha grande satisfação, eu diria até uma ponta de orgulho de ter reunido aqui, todos, esta manhã, pessoas que o Brasil respeita, e que nós nos acostumamos a admirar. Por sorte minha, eu já conhecia pessoalmente muitos dos senhores, mas alguns eu não conhecia, e fiquei muito contente de ver que atenderam nosso pedido de ajudar, e estão todos aqui reunidos, para fazer um debate a respeito do qual nós, do Itamaraty, em Brasília, temos muitas expectativas.

Sou neófito em política internacional, e não tenho nenhuma pretensão de ditar regras a quem quer que seja. Pelo contrário, acho que, na função que exerço eventualmente, graças à confiança depositada em mim pelo Presidente da República, minha primeira obrigação é ouvir aqueles que sabem. Os que são meus companheiros de trabalho neste momento, no Itamaraty, são testemunhas de que, desde o início, minha atitude foi a de perguntar. E de perguntar não simplesmente por perguntar, mas perguntar angustiadamente, para evitar erros, e para que quaisquer decisões que venhamos a tomar, na condução da política externa brasileira, e também nas modificações eventuais do próprio Ministério, não sejam fruto de uma vontade arbitrária, nem de uma decisão de momento, mas que possam ser o resultado de uma experiência, de convergências, e que possam dar continuidade a aquilo que sempre nos orgulhou a todos: ter um Ministério altamente capacitado, competente e dedicado às coisas do Brasil.

Tenho contado com a enorme colaboração de dentro da Casa, no Itamaraty, não só do Secretário-Geral, dos Subsecretários, e do Embaixador Carlos Garcia, encarregado de coordenar os planos de aperfeiçoamento do Ministério. E a idéia é e ouvir os que estão na Casa atualmente, e, também, aqueles que passaram por lá, que têm um manancial de experiência, e não apenas de reflexão, mas de ação, que criaram uma tradição de política externa no Brasil.

Esse é o nosso propósito, nesta manhã, o de recolher o quanto possível essa experiência, ouvir as críticas que possam ter, as sugestões, para que possamos, depois, reelaborar tudo isso, e traçar os rumos da nossa política externa. Não existe, da nossa parte, nenhuma vontade de inovar por inovar, ou de criar marcas novas. Outro dia li num jornal de Brasília que agora eu estaria propondo - eu nem me lembro o que era, deram um nome qualquer, uma política de não-sei-o-quê. Não propus nada, estou me propondo a ouvir. Não propus coisa alguma que tivesse qualquer objetivo que qualificasse de forma pseudo-inovadora a política brasileira. E realmente não é esse o objetivo.

As chancelarias mais importantes do mundo estão fazendo um exercício de revisão, porque, queiramos ou não, o mundo mudou; queiramos ou não, vivemos num outro mundo. Um mundo em que a polarização anterior não existe, a da guerra fria não existe; um mundo em que existe uma integração crescente dos sistemas econômicos, no qual não desaparecem os interesses nacionais, mas se recolocam noutra nível. E não é fácil ver com clareza em que novo patamar se situam os interesses nacionais.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Com minha experiência parlamentar, noto que a maior dificuldade que existe hoje para adaptação dos políticos brasileiros aos tempos modernos, ao mundo contemporâneo, é a falta de uma moldura que lhes dê conforto, intelectual e moral. Pessoas sérias, pessoas que organizaram sua vida a partir de uma certa visão do mundo, e que diante do esfacelamento dessa visão não encontram elementos de convicção de base moral que lhes permitam novas atitudes. E nesse desconforto se solidificam às posições anteriores, as pessoas ficam muito amarrados às posições anteriores. Para que se possa inovar é preciso ter criatividade e muita convicção, se a inovação não é simplesmente uma adaptação momentânea, e se não se trata simplesmente de alguma coisa que seja uma espécie de mimetismo do que ocorre alhures, é preciso que haja convicção. É também compreensão intelectual, para poder ter o argumento para entender porque mudou; pois quem muda sem ter convicção é oportunista. Não é o nosso caso, se tivermos de tomar passos diferentes, não estou dizendo que tenhamos, mas havendo modificações no mundo precisamos "aggiornar" as nossas decisões, e para fazê-lo de uma maneira apropriada temos de estar convencidos, porque senão seria oportunismo.

Acredito que o esforço que as chancelarias estão fazendo pelo mundo afora e que estamos também fazendo no Brasil corresponde a isso. Claro que a partir desse esforço eu espero que tenhamos, dentro de algum tempo, maior clareza sobre qual é o interesse nacional nas novas circunstâncias, e teremos de ver também como adaptar o instrumento para a realização desta política, que é o Itamaraty, a eventuais tarefas novas, que ele tenha que cumprir.

Não acredito em planos salvadores, nunca acreditei. Quando eu estudava na Universidade um professor, que depois foi meu colega, e que muitos aqui presentes conhecem e alguns até de muito perto, Antônio Cândido de Melo e Souza, fazendo análises sobre a literatura e os grandes retóricos do século XIX, dizia que o problema do Brasil é que todo mundo - já naquela época - sempre acreditava num grande plano salvador, e isto complica muito as coisas. E é curioso, eu recebo até hoje, no Ministério, já recebia no Senado, muitas cartas propondo soluções salvadoras. Outro dia recebi uma dos Estados Unidos de um rapaz que é um funcionário de um banco. Ele tinha um plano para salvar o Brasil, e tinha um plano sobre o que eu deveria fazer no Itamaraty. Ao mesmo tempo em que acho admirável que uma pessoa esteja preocupada com essas coisas, e me dê conselhos (e é claro que eu tenho de receber com abertura de espírito os conselhos) espanta-me a ingenuidade que há em tudo isso: a idéia de que uma pessoa possa, na sua reflexão individual, substituir o real. E esse sentimento é muito enraizado na cultura brasileira. Vejam agora na questão da economia, cobra-se o tempo todo, no fundo, um "pacote". Quando se faziam pacotes, eles eram criticados. Agora todos querem um pacote. "Qual é o plano?", e eu digo: mas plano de que, se todos já sabem quais são os problemas, é preciso começar a trabalhar, a organizar, a botar a casa em ordem, sem grandes planos.

Não acredito, portanto, e não estou com isso diminuindo a enorme tarefa que tem a Comissão que está organizando as transformações no Itamaraty, mas isso é motivação para decisões que têm de ser tomadas num contínuo. Não creio que exista um 'dia D' numa organização como o Itamaraty. Existe um processo, um contínuo. E nesse processo sou navegador eventual, os senhores são permanentes, os que têm uma enorme experiência e os que estão tendo essa experiência hoje, no

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Itamaraty, são permanentes, são os que vão poder realmente realizar uma política consistente.

De modo que é com esse espírito que estamos aqui para ouvi-los, e para pedir que nos ajudem. Não quero ocupar a manhã falando, quero ouvi-los, e tenho de lhes dizer, com muita pena para mim, que eu não poderei ficar o dia inteiro como planejara, porque o presidente da República convocou uma reunião de Ministério para hoje à tarde. Insisti com Sua Excelência que tinha uma obrigação aqui, que eu precisava ficar aqui, mas o Presidente insistiu que precisa de mim lá, para assistir à reunião e uma das funções dos ministros é assistir. Então não poderei estar nem no almoço, o que lamento profundamente, e nem durante a tarde, mas o Embaixador Lampreia vai permanecer o dia inteiro, e junto com os nossos colaboradores, os Embaixadores que aqui estão, o Embaixador Gélson Fonseca, o Embaixador Carlos Garcia, o Embaixador Sinésio e os demais auxiliares.

Receberei, depois, informações circunstanciadas sobre esta reunião e tenham a certeza de que a opinião de cada um dos senhores terá um valor enorme para mim.

Quero terminar estas brevíssimas palavras de introdução dizendo-lhes que acho que o Itamaraty precisa encontrar mecanismos para ampliar a participação dos que estão no chamado 'quadro especial' e dos aposentados. É preciso criar mecanismos de participação mais contínua, e, quem sabe, até porque, como eu sou nascido aqui, embora tenha saído do Rio muito cedo, sinto-me parte carioca, gostaria de ver o Palácio do Itamaraty, com essas instalações magníficas, melhor aproveitado pelo Ministério. Temos feito um certo empenho nisso. Amanhã, por exemplo, haverá aqui um seminário sobre história diplomática, pois também publicaremos um livro que resumirá a experiência brasileira em matéria de diplomacia; os seminários estão sendo ultimados, e poderíamos utilizar essa infra-estrutura, que o Embaixador Sérgio Noronha tem cuidado com tanto zelo e com tanta proficiência, de uma maneira mais contínua. Assim poderíamos contar com essa enorme reserva de valores morais e intelectuais constituída por aqueles que já passaram por esta Casa, e que, do ponto de vista dos que ainda estão nela, continuam sendo presença muito querida e muito útil para a definição dos rumos da política externa brasileira.

Peço ao Embaixador Lampreia que conduza daqui por diante o seminário. Muito obrigado."

### Embaixador Lampreia

"Muito obrigado, Senhor Ministro de Estado. Eu vou pedir ao Ministro Mário Gibson Barboza que dê início a este debate com a sua apresentação. Por gentileza, Ministro."

### Ministro Mário Gibson Barboza

"Antes de tudo, Senhor Ministro, embora eu não tenha procuração de meus colegas, como é

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

óbvio, para dizer o que vou dizer brevemente, estou seguro de interpretar o sentimento geral ao dizer da nossa gratidão a Vossa Excelência e ao senhor Secretário-Geral por nos terem convocado para esse exercício, em que se procurará estabelecer bases para a formulação de uma política externa do nosso país. Estamos sumamente reconhecidos por isso e sensibilizados, ainda mais com a honrosíssima presença de Vossa Excelência, apesar de seus enormes afazeres, tendo de viajar imediatamente para Brasília, para atender a compromissos do governo.

Penso, também, se Vossa Excelência me permite falar com toda a franqueza - e acho que a nossa obrigação aqui é falarmos com franqueza - que talvez o formato desta reunião devesse ter sido o inverso, o que não exclui que no futuro, se assim for julgado conveniente, assim seja feito. Entre todos nós, pelo menos com quem conversei, causou certa perplexidade o oferecimento de um temário tão vasto, com a obrigatoriedade de falarmos entre 10 e 15 minutos, o que é, contudo, compreensível, porque de outro modo se prolongaria por semanas este debate.

Penso, porém, que isso obriga aos que participarão desta reunião a, de um modo geral, falarem sobre generalidades, porque mesmo a dedicação a um tema único será extremamente difícil. Além do mais, os temas são muito inter-relacionados, como não podem deixar de ser. Talvez um formato melhor fosse, ou venha a ser ainda, o de nos ser apresentado um projeto sobre algum assunto e perguntarem nossa opinião sobre isso, para permitir o debate ou críticas. O que não quer dizer que, do que falarmos hoje aqui, não possa surgir algum subsídio. Mas acho que o assunto seria melhor tratado desta maneira.

Como velho funcionário diplomático, dentro do sistema desta Casa de ser irreverente e disciplinado, vou ater-me totalmente ao cenário que foi traçado. Se me permite Vossa Excelência uma breve nota pessoal, diria que não deixo de ter uma certa emoção ao me ver novamente nesta sala, em companhia de alguns companheiros, onde exatamente há 53 anos fizemos concurso para o Itamaraty, organizado pelo DASP, precisamente nesta sala. As circunstâncias hoje são melhores, porque na ocasião arriscava-se um cargo, hoje este cargo já está garantido, até mesmo pela aposentadoria, na maioria dos casos...

Começaria por dizer que o temário que nos é proposto, neste exercício em que se procura identificar linhas mestras da cambiante realidade internacional, para delas extrair sugestões sobre a política externa a ser formulada e executada pelo Brasil, é sem dúvida extremamente ambicioso. Fui, como os demais, solicitado a preparar uma "breve exposição com a duração de 10 a 15 minutos" com base nesse temário. Compreendo a necessidade de se exigir concisão aos participantes.

Por outro lado, considerando-se que existe, como acabei de dizer, um íntimo inter-relacionamento entre vários itens propostos, prefiro não tratar deles fragmentariamente, e sim oferecer algumas reflexões, condicionadas, obviamente, à necessidade de não exceder o exíguo limite de tempo disponível.

Assim sendo, começo por discutir a validade da afirmação hoje corrente, de que ingressamos numa nova ordem mundial. Na verdade, tudo o que enxergamos é provisório e, portanto, passageiro. Os profundos abalos nas estruturas do poder mundial que estamos presenciando ainda estão longe de cessar. Os sismógrafos políticos, econômicos e sociais continuam a indicar que estamos em pleno terremoto. As crises de nacionalidade em minorias se sucedem e parecem ressuscitar fantasmas de fins do século passado e princípio do atual, trazendo por vezes uma estranha sensação de *déjà vu*, levantando nomes e fatos que pensávamos sepultados nos livros da História: Bósnia-Herzegovina, Macedônia, Sarajevo, a unificação da Alemanha, etc.

As seqüelas da dissolução do império soviético ainda não se esgotaram; pelo contrário, constituem um vulcão em plena atividade. A começar pelo olho do furacão, que é a Rússia, país que pode ainda, até mesmo, voltar-se novamente para um socialismo fechado e agressivo. É certo que ultrapassamos a era do bipolarismo União Soviética-Estados Unidos, cuja expressão maior e mais sinistra era a ameaça da hecatombe nuclear. Mas também não se pode dizer que estamos sob o domínio do unipolarismo norte-americano, porque a mim me parece uma super-simplificação.

Assim, minha primeira e modesta recomendação é que precisamos ser prudentes ao formularmos o traçado da nova política externa, pois a chamada 'Nova Ordem Mundial' ainda não o é, ao meu ver. Reconheço que nada é mais tentador do que formular teorias revestidas de brilhante retórica. Mas esta é uma tentação a que devemos resistir, pois ao contrário dos cientistas políticos, que se podem entregar aos prazeres de tais exercícios sem maiores conseqüências, nós, diplomatas, temos a responsabilidade do uso do poder nacional em sua projeção externa. E o Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, ainda é um país muito fraco para se dar ao luxo de errar.

Outra perigosa tentação é a do anacronismo histórico, que conduz a julgar diretivas e iniciativas do passado com as realidades do presente e, em conseqüência, condenar sumariamente o que foi feito antes. Assim, por exemplo, o barão do Rio Branco, ao proclamar a vocação americanista do Brasil, elegendo os Estados Unidos como nosso pólo natural de atração, seria considerado pelos padrões de hoje um 'entreguista', quando na época, obviamente, o que ele se propunha, corajosa e patrioticamente, era desvencilhar-se do imperialismo de turno de então, que era o britânico.

Esta reflexão de ordem geral me ocorreu ao ver disputada em nossa imprensa, ultimamente, a validade da abertura que fizemos para a África na década de 1970, alegadamente em detrimento de uma opção pela Ásia ou, mais precisamente, pelo sudeste asiático, que nos ofereceria vantajosas oportunidades comerciais. Teria sido uma opção errada. Ora, primeiramente, não houve opção naquela ocasião, como também não deve haver hoje, pois uma coisa não exclui a outra. De qualquer modo, o fato dominante no sudeste asiático, na primeira metade da década de 1970, não eram os famosos 'tigres', tão louvados e invejados hoje, mas sim a guerra do Vietnã, que, como se sabe, terminou somente em 30 de abril de 1975. De tigre na região só havia na época os Estados Unidos da América, que aliás os chineses chamavam de 'tigre de papel'. Os chamados tigres asiáticos surgiram muito depois.



O fato é que com a África sub-sahariana, sobretudo com os nossos 'vizinhos do leste', temos muito mais do que intercâmbio comercial. Creio desnecessário elaborar aqui sobre as raízes africanas do Brasil e a influência que exerceram na formação da nossa nacionalidade. Numa veia mais pragmática, desejo apenas lembrar que o grupo nacional africano, nas Nações Unidas, conta com 51 membros. Não me parece de bom alvitre suscetibilizá-lo, principalmente quando o Brasil exerce um mandato no Conselho de Segurança, e aspira a torná-lo permanente.

Em data de hoje, o *Jornal do Brasil* estampa com um admirável artigo de Vossa Excelência, Senhor Ministro, com o título 'A África e o Brasil'. Vê-se que a sua capacidade de previsão política revela-se mais uma vez, ao fazer com que este artigo saia exatamente um dia antes dos nossos debates. Realmente, li com admiração, prazer e aproveitamento o artigo de Vossa Excelência. Há, evidentemente, aqui um equívoco, que Vossa Excelência me permitirá corrigir, conforme, antes, já lhe manifestei verbalmente, quando diz Vossa Excelência que fizemos há 18 anos uma opção clara pela África. Não foi há 18, porque 18 nos levaria a 1975, e desculpe-me falar na primeira pessoa, mas não há outro jeito - a minha viagem à África foi em 1972. E ela foi pioneira, não posso deixar de apontar. Posso dizê-lo hoje porque, como isso antes era um motivo de jactância, hoje é um pecado. De modo que confesso esse pecado, humildemente.

A diretiva da política externa brasileira voltada para a África terá sempre validade. Ela se esboçou no rápido, fugaz e contraditório governo Jânio Quadros, iniciou-se real e efetivamente no governo Médici, e prosseguiu nos governos Geisel e Figueiredo, já com as novas possibilidades proporcionadas pela independência das colônias portuguesas, em consequência da Revolução dos Cravos, em abril de 1974, numa admirável demonstração da continuidade e coerência do Itamaraty na defesa dos interesses permanentes do Brasil.

Também em recente artigo em *O Estado de São Paulo*, se não me engano de 5 de março, Vossa Excelência, com muita propriedade, repôs a discussão sobre esse tema de opção entre a África e a Ásia em seus verdadeiros termos. Não se trata, como diz Vossa Excelência, de optar entre África e Ásia, mas sim de aproveitar possibilidades que se abrem hoje para nós, na Ásia, como um todo, sem que isso exclua a nossa atuação em outras áreas.

Enfim, para terminar o assunto de África, acho que não é necessário explicar que a África, para nós, não é apenas um mercado. É óbvio, parece-me. Recentemente, publiquei um modesto livro, em cujos dois capítulos 'Viagem à África' e 'África e Portugal', penso ter explicado esse assunto, sem que com isso tivesse feito qualquer novidade. Apenas procurei expor idéias que são do nosso próprio substrato nacional.

Permito-me acrescentar ao artigo de Vossa Excelência, de *O Estado de São Paulo*, dados meramente de esclarecimento, ou seja, que o Itamaraty não descurou, no passado, dos interesses brasileiros na Ásia. Com o Japão sempre mantivemos o relacionamento mais intenso possível. Com a China, mesmo quando o estabelecimento de relações políticas era extremamente difícil, tanto no

**plano internacional quanto no interno. Vossa Excelência, como homem de Estado e eminente político, sabe perfeitamente que uma política externa não se pode plantar no vácuo, tem de ter os seus pilares na política interna. Mesmo nesta época, no fim da década 1960 e no princípio da década de 1970, designamos sucessivamente, como cônsul-geral em Hong Kong, dois diplomatas de alta categoria, Miguel Osório de Almeida e Geraldo Holanda Cavalcanti, com a missão específica de estudarem as virtualidades do mercado chinês para o Brasil, facilitarem nosso acesso ao mesmo, bem como analisarem cuidadosamente, daquele privilegiado posto de observação, a evolução da situação interna e da atuação externa da China, missão de que se desincumbiram, devo dizer, esplendidamente.**

Mesmo antes do estabelecimento formal de relações diplomáticas com a China, apoiamos decididamente, e mesmo em alguns casos as organizamos, importantes missões empresariais àquele país, ajudando-as a fazer contatos, realizar transações comerciais, e participar, por exemplo, da feira anual de Nanquim. Em alguns casos, como, por exemplo, durante a visita à China da missão Giulite Coutinho, nosso cônsul-geral em Hong Kong acompanhou pessoalmente a delegação dos empresários brasileiros. Na verdade, nossa política, então, consistia praticamente em reconhecer comercialmente o regime chinês, sem rompermos politicamente com Taiwan, com a qual mantínhamos importante e promissor relacionamento comercial e financeiro. Nosso primeiro passo nesse sentido, cuidadosamente planejado, teria sido celebrar um acordo interbancário entre o Brasil e a China, pelo qual seriam reciprocamente abertos escritórios comerciais em Nanquim e São Paulo, com um número determinado de funcionários, gozando eles de imunidade diplomática para poderem agir livremente, inclusive podendo usar códigos, e mantendo-se, ao mesmo tempo, relações diplomáticas com Taiwan. Uma espécie da política das duas Chinas, que os Estados Unidos tentaram, sem sucesso. À semelhança do que havíamos feito com as duas Alemanhas, quando vigorava a Doutrina Holstein, que proibia relações políticas com ambas Alemanhas ao mesmo tempo. Por meio desse acordo, em relação às duas Alemanhas, entre o nosso Banco Central e o Deutsche Notenbank, pudemos manter significativas relações comerciais, na época, com a Alemanha do leste, sem que isso provocasse um rompimento com a Alemanha Federal. Circunstâncias políticas não permitiram, contudo, a realização desse plano com a China. Conheço algo do assunto, pois foi objeto de Exposição de Motivos minha ao presidente da República, na ocasião. Tudo isso consta dos arquivos do Itamaraty, secretos na época, é claro, mas hoje não.

Poderia ainda referir-me aos nossos entendimentos com a Índia, país que sempre me pareceu apresentar enorme potencial de possibilidades, visando criar uma forte teia de interesses recíprocos. O fato de os dois países não terem subscrito o TNP permitiu no passado significativa colaboração técnica no campo nuclear. Há muito o que dizer a respeito, e há muito o que fazer neste tema. Vejo-me obrigado, contudo, a não prosseguir, dada a exigüidade do tempo. O que desejo lembrar, com tudo isto, é que o importante, obviamente, é captar o momento histórico e explorá-lo em nosso favor. O que hoje é bom não o terá sido ontem e talvez não o seja amanhã.

Para finalizar, caros colegas, desejo brevemente tocar nos seguintes pontos:

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

1) O Brasil desfruta o excepcional privilégio de não ter qualquer problema de ordem internacional, o que nos confere ampla liberdade de movimentos. Poucos países podem dizer o mesmo.

2) Nossas contradições e nossas dificuldades internas nada são, se comparadas com as de muitos outros países. Veja-se a Índia, por exemplo, com seus conflitos e preconceitos religiosos, seus problemas de fronteira, seus múltiplos idiomas - Nehru, para comunicar-se com a Índia, nas suas campanhas eleitorais, era obrigado a falar o inglês, porque nem sequer falava o hindi - e que, no entanto, apresenta vigorosa presença internacional. Digo isso porque ouço freqüentemente: "Ah, com as nossas dificuldades, com a nossa enorme dívida externa, com os nossos problemas políticos, o que é que o Brasil pode fazer?" Pode, pode fazer muito, porque não há necessariamente nisso uma relação de causa e efeito. E a obrigação nossa é abrir caminhos, exatamente para minorar as dificuldades internas. Sou otimista a esse respeito, sinceramente.

3) Precisamos dimensionar adequadamente nossa atuação diplomática, dentro dos exíguos recursos de que dispomos. Nossas verbas, no orçamento da União, têm sido tradicionalmente parcas, e assim continuarão a ser num futuro previsível, não nos iludamos. Mas podem ser suficientes, se tivermos vontade e energia para administrá-las realisticamente, cortando no supérfluo para gastar no essencial, aumentando dotações nos postos prioritários e reduzindo-as nas que não o forem, principalmente fechando postos desnecessários, que algumas vezes foram abertos somente para colocar funcionários. Isso merece um estudo de revisão realmente muito sério. Não me refiro só à África, na Europa também. Não sei se ainda temos uma Embaixada na Irlanda, por exemplo, penso que temos. Sinceramente, não vejo nenhuma necessidade. Nossa Embaixada junto à Comissão de Desarmamento, não vejo qualquer necessidade de ter uma Embaixada junto à Comissão de Desarmamento em Genebra, sobretudo agora. Que o Brasil seja membro do Comitê de Desarmamento das Nações Unidas é excelente para nós, mas isso não quer dizer que nós tenhamos de ter uma missão permanente lá em Genebra para isto, quando temos nossa Delegação em Genebra. Uma missão diplomática custa muito mais de um milhão de dólares, calculando por baixo. Há o ordenado do Embaixador, os dos secretários, os das datilógrafas, o telefone, o fax, o aluguel da casa, o automóvel, etc.

4) O que estou dizendo é superficial, naturalmente requer um estudo, o que eu queria que ficasse é a mensagem da necessidade de fazer-se esse estudo, e executá-lo. Sei que vai sobrar gente nisso, mas que é que se pode fazer? Senhor Ministro, o nosso corpo diplomático é, sem dúvida, respeitável e respeitado, dentro e fora do Brasil. Estamos, contudo, a braços com grave crise administrativa, que precisa ser urgentemente resolvida, sob pena de vermos seriamente afetada a nossa capacidade de atuação internacional. Legislações puramente casuísticas foram adotadas, nas quais, freqüentemente, as conveniências pessoais se sobrepuseram às do Estado. Como consequência assistimos a uma verdadeira luta fratricida, para não dizer antropofágica, no Itamaraty de hoje. A verdade é que o rio transbordou e agora é preciso fazê-lo retornar ao leito. Sei que se trata de operação dolorosa e difícil, e compreendo que se sinta a tentação de afastar o cálice de amargura que significa tratar o problema. Mas é indispensável fazê-lo, se quisermos continuar a merecer a fama de que gozamos, como

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

funcionários diplomáticos, interna e externamente. Sobretudo, tenhamos serenidade e espírito público para tomarmos, impessoalmente, decisões compatíveis com o interesse nacional, por mais compreensíveis possam ser as aspirações de cada um. Tracemos definitivamente as regras do jogo, isso é muito importante, definitivamente as regras do jogo da nossa carreira diplomática. E, por favor, Senhores, façamos um pacto de honra, para manter, de uma vez por todas, essas regras. Haverá dificuldades, até mesmo de ordem constitucional, mas temos de enfrentá-las já, pois a situação ameaça tornar-se caótica, sem exagero.

Por outro lado, a oportunidade não poderia ser melhor, pois, afortunadamente, temos hoje à frente do Itamaraty um político íntegro, respeitado, culto, um homem de Estado, de alta posição e grande prestígio no Congresso Nacional, sem cujo consentimento não poderemos fazer a necessária reforma em nossa Casa, a última, esperamos. Tudo isto é possível, é só querer. Muito obrigado, Senhor Ministro."

### Ministro Fernando Henrique Cardoso

"Quero só agradecer as palavras do Ministro Gibson Barboza, que vão nos ajudar, e das quais, em linhas gerais, eu não discordo. Aproveito a oportunidade para dizer que, a partir de imprecisões da imprensa, se criou uma falsa polêmica, como se houvesse uma vontade de minha parte de, ao invés de sustentar uma política "africana", fazer uma política "asiática"; ao invés de "política", fazer "comércio". Leio entristecido tanto os que comentam o que diz-se que eu penso, - sem que eu próprio haja dito -, quanto os que rebatem aquilo que os outros dizem que penso.

E por mais que eu tenha insistido que é muito fácil falar comigo - como Senador estou habituado a responder a repórteres e parlamentares - e que, portanto, é só perguntar que eu digo o que penso, não me perguntam coisa alguma, e ainda criticam o que imaginam que eu penso.

De modo que eu agradeço ao Embaixador Gibson, que mostrou, que percebeu que existem questões reais e essas terão de ser enfrentadas, mas terão de ser enfrentadas no nível do real, e não no nível do imaginário, nem meramente ideológico. Existem questões reais, algumas das quais foram aqui colocadas pelo Embaixador, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista da orientação dentro do Itamaraty. Essas, nós as enfrentaremos com calma e com a ajuda de todos."

### Embaixador Lampreia

"Vou pedir agora ao Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro que faça a sua contribuição."

## Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro

"Muito obrigado. Senhor Ministro, não temos palavras suficientes para louvar a sua iniciativa de reunir esse seminário, e estamos agradecidos e honrados com a sua presença.

Não cheguei a preparar um papel específico para esta reunião. Estive preso até anteontem num comitê, um dos raros que me dão trabalho ainda. Mas é evidente que os assuntos de política externa me perseguem o tempo todo. Não vou aqui falar do passado, porque acho que não tenho de explicar nada do passado. Vou fazer uma ligeira tentativa de ver o momento e o futuro, em termos muito gerais: uma espécie de 'apalpadela' no escuro (que é o que eu posso fazer no momento), sujeita a eventuais correções. Quer dizer: procuro uma base para o meu próprio raciocínio e o raciocínio de gente que melhor possa desenvolver as percepções que indicarei.

As presentes considerações foram resultado de uma aula que dei no curso de direito internacional, organizado pelo Comitê Jurídico Interamericano e a Fundação Getúlio Vargas, em agosto do ano passado. Naturalmente, já mudei um pouco de opinião e o ângulo de visão é aqui um pouco diferente, mas acho que, *grosso modo*, pode servir o que então disse para esta exposição.

Na verdade, a aula era sobre as repercussões das mudanças da estrutura mundial no direito internacional, e em função disso, evidentemente, eu tinha de examinar aspectos meta-jurídicos, para poder explicar tais repercussões. Fiz de forma evidentemente superficial e, como disse, às apalpadelas, porque não há - e esse é um ponto que o senhor destacou muito bem - uma nova ordem internacional definida, clara e precisa. Não vamos nos juntar em conferência para redigir novo tratado institucional. Estamos num processo, num 'contínuo'. Todos se lembram de que o presidente Bush, no momento da operação no deserto, da invasão do Iraque, falou de uma nova ordem internacional, mas de fato o que se aplicou naquele momento, de um ponto de vista formal, foi a velha ordem da Carta das Nações Unidas. Não vou tratar do fim da guerra fria, nada disso, que já foi tratado *ad nauseam* nos jornais, nas revistas, e todo o mundo sabe. Mas por causa desse pós-guerra houve a cooperação entre as grandes potências e foi possível o Conselho de Segurança tomar uma decisão de aplicação de medidas militares. Então, não foi realmente uma ordem nova, foi a aplicação da ordem antiga.

Dizia que a base da ordem internacional vigente, a base a partir da qual se tende a raciocinar, ainda é a Carta das Nações Unidas. Não foi ela superada por um outro instrumento, nem por um arranjo definitivo, consolidado, entre as grandes potências. Isso em grande parte por quê? Porque o fim da guerra fria - esse é um aspecto importante - não se deu por *debellatio* de uma das partes. Foi o resultado da deterioração interna de um dos opositores, que levou a outra parte a se tornar a principal potência, cujas idéias e concepções tendem a influenciar até mesmo a organização interna dos Estados.

Apesar de terem ficado sozinhos, como superpotência, os Estados Unidos da América não criam uma situação unipolar. Há uma aparência unipolar, mas o país não pode agir como quiser, de qualquer maneira. Ele, por exemplo, na operação do deserto e em outras que possam vir a ocorrer, dificilmente

**pode agir coercitivamente sem a ajuda do Japão, da Alemanha, de países Árabes, no caso da Arábia Saudita, e assim por diante. A sua opinião pública interna não lhe permite tomar uma posição de hegemonia cínica, ou sem limites. Não lhe permite, inclusive, por causa da sua política interna. Vimos, na última eleição, os democratas aproveitarem muito a crítica ao presidente Bush, por ter-se ele metido demais na vida internacional, abandonando as coisas mais imediatas da política interna americana, da economia americana. Evidentemente, esta reação era uma reação eleitoral e o país tem uma tal presença no mundo que fatalmente estarão envolvidos em todos os grandes problemas internacionais.**

Creio que, a esta altura, cabe destacar três pontos a que desejo referir-me: 1) que a ordem internacional ainda se baseia na Carta das Nações Unidas e que não é provável se modifique a Carta por nova conferência institucional; 2) que as modificações e adaptações normativas dessa ordem podem resultar de decisões *ad hoc*, reiteradas, de certos órgãos internacionais; 3) que a influência americana, em tais decisões é, talvez, predominante, mas não excludente.

Volto-me, agora, para o ano de 1945, ao fim do pós-guerra anterior, quando assinamos e ratificamos a Carta das Nações Unidas. Naquela ocasião aceitamos, pela primeira vez na história, uma expressão jurídica da desigualdade *de facto* entre os Estados. Esse reconhecimento de direitos resultantes do poder político-militar dos Estados se explicava pela necessidade de assegurar a paz, de restaurá-la em caso de agressão, de recrutar o apoio dos poderosos, indispensável ao êxito da segurança coletiva. Não podemos alterar tais fatos, mas é essencial que tais competências sejam interpretadas restritivamente, como exceções que são ao princípio da igualdade soberana dos Estados, de nosso fundamental interesse. Paralelamente, as instituições financeiras (FMI e Banco Mundial) também consagram desigualdade de direitos entre seus Estados-Membros por necessidades funcionais, e tal reconhecimento de desigualdade no poder decisório não deve ser ampliado para áreas estranhas às funções econômicas que o justificaram.

Concluo que deveríamos ter muito cuidado e preparar posições coerentes e firmes para enfrentar o período fluido de mudanças e de criação de uma nova ordem por experiências isoladas, por precedentes que se vão reiterando, por meio de mecanismos internacionais em que temos pouco peso, como o Conselho de Segurança, o FMI, o Banco Mundial, ou sequer presença como o G-7. Em outras palavras, precisamos ter uma estratégia para evitar que o uso exorbitante das funções de tais órgãos e as deformações das respectivas competências acabem por formar, *praeter legem* e até mesmo *contra legem*, novas normas, sem a participação clara e consciente de países como o Brasil. Não se trata de uma cruzada, mas de tomar uma posição de princípio que é defensável e que não visa ao imobilismo, a excluir a evolução, mas simplesmente a garantir um processo de participação, na adoção de novas regras e práticas, que respeite nossos interesses.

Os exemplos de evolução por decisões *ad hoc ultra vires* do Conselho tendem a repetir-se. Menciono aqui dois exemplos. Refiro-me ao caso daqueles criminosos líbios, em que o Conselho funcionou como uma corte e simplesmente ordenou que a Líbia entregasse esses criminosos. Por mais negativas que sejam nossas apreciações sobre o governo Líbio, decisões dessa natureza não são

próprias do Conselho. A matéria é própria para uma corte internacional. Se existisse uma jurisdição penal internacional, a Líbia seria obrigada a entregar seus criminosos, não à Inglaterra, mas a um órgão internacional. Na Iugoslávia, o Conselho acaba de criar um tribunal para julgar criminosos de guerra. Ora, para evitar as críticas que se fizeram a Nuremberg e Tóquio, de terem sido criados *ex post facto*, seria necessário que preexistisse uma jurisdição penal permanente. Trata-se de uma idéia de difícil concretização, mas que vai amadurecendo. É o tipo de proposta que a um país como o Brasil ficaria muito bem defender. Há trabalhos fantásticos sobre o assunto, como o do egípcio Bassiouf e temos entre nós, sempre disponível pelo Itamaraty, o Embaixador Carlos Calero Rodrigues, profundo conhecedor da matéria. Citei o assunto apenas para dar pequeno exemplo. Não caberia arrolar aqui todas as 'novidades'.

Temos gente que trabalha com o Senhor Ministro que pode muito bem fazer uma análise da situação desse ângulo da nova normatividade. O Embaixador Hugueney pode trabalhar muito nisso, o Embaixador Gélson, todos os outros Subsecretários. Procuraríamos nos definir diante da provável evolução para a criação de uma nova ordem, que se faz aos pedaços, por deformação e extensão da competência de órgãos preexistentes, por pressões diversas, etc. Veríamos como se incluiria neste esquema o Brasil. Com posições que não necessariamente vão prevalecer, que encontrariam dificuldades e fáceis críticas, mas que marcariam uma posição do país, de certa forma avançada. Não seguiríamos à *tous Azymuths* como sequazes de outros.

Inclusive, às vezes, para um país como o Brasil, muito criticado por diversos motivos, ser o corifeu de teses avançadas pode ser uma defesa na base da fuga para adiante. Assim aconteceu no caso da ecologia, em que éramos sujeitos como 'pau de galinheiro', e tomamos uma série de iniciativas que acalmaram as injustas campanhas. Vejamos a questão dos direitos do homem. Temos violações brutais o tempo todo, mas violações que não infirmam, de nenhuma maneira, quer a normatividade, quer a atitude política do país. Então é preciso não ter medo de ser afirmativo neste campo, como em outros.

A pequena sugestão que faria, aos que forem tratar disso, seria uma posição de reforço das instituições e dos meios próprios, específicos, para promover objetivos louváveis de interesse comum, não deixando a defesa de tais objetivos inteiramente por conta de órgãos criados para outros fins e nos quais não exercemos influência. Isso poderia nos levar a aceitar até certo tipo de instituição que nós temos evitado no passado, como seria a criação de órgãos judiciais ou parajudiciais, para solucionar controvérsias relacionadas com questões judiciárias penais internacionais, com direitos do homem, com ecologia, e assim por diante. Esse é um trabalho que resulta de uma questão que o senhor mencionou: que não há uma ordem internacional nova, a ser definida em bloco, porque não deve haver uma parada para refazer, para reescrever tudo.

Um outro aspecto importante, que todo o mundo tem presente e eu não precisava mencionar aqui, é a crescente coincidência no tempo entre fatos aparentemente contraditórios: a crescente interdependência econômica, os movimentos de integração e de vocação supranacional e, por outro lado, uma onda de nacionalismo que em alguns países tem a forma de racismo e xenofobia. As duas

tendências são normais e vão continuar por muito tempo paralelamente; uma não exclui a outra. O efeito será ou a criação de megaestados, ou a multiplicação de pequenos Estados, com efeitos políticos, talvez, de anarquia. Mas o tipo de relação entre essas entidades deve ser vista sempre como relação de entidades soberanas sujeitas ao direito.

Quer dizer, podemos como *rule of thumb*, como orientação para esses casos, ter uma posição jurídica muito firme, muito clara. Acho que a simplicidade pode ajudar, e temos gente no Ministério que pode trabalhar nessa linha, sem falar no Ministro.

Há uma questão, que finalmente menciono: onde é que fica a questão do desenvolvimento econômico, que tem sido a nossa vaca sagrada internacionalmente há mais de uma geração? Ai, Senhor Ministro, evidentemente, houve uma queda de ênfase na cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e é evidente que nós não vamos poder alterar fundamentalmente esse fato. É lógico que há justificativas para a preocupação significativa com a cooperação para o desenvolvimento econômico. Talvez não mais estratégicas, como havia, de competição entre as duas grandes potências, mas há justificativas de interesse geral, como a emigração desordenada de miseráveis para o Primeiro Mundo, o narcotráfico, os riscos de recuo no processo de democratização, sobretudo na América Latina, fatos todos que refletem a pobreza do mundo, e, de certa maneira, deveriam reanimar um esforço de cooperação para o desenvolvimento econômico. Acresce ainda que, como sempre, a expansão da capacidade econômica dos subdesenvolvidos estimularia enormemente o comércio mundial.

Em resumo, a miséria é o grande problema, não só nosso, mas, a rigor, do mundo todo, e que nós, no Itamaraty, não vamos poder resolver, evidentemente, mas temos a consciência dele como todas as pessoas minimamente informadas.

Acho, Senhor Ministro, que em termos gerais normativos, de uma nova ordem que vai surgindo aos poucos, a tendência será um crescente aumento das restrições ou condicionamentos da soberania. Não podemos escapar disto. O problema, o essencial, é que tal evolução se faça na base da negociação entre Estados soberanos iguais e de forma a desenvolver instituições e instrumentos imparciais, sem imposições unilaterais, ou seja, é preciso evitar que os poderosos, em concerto, em pequenos grupos, queiram impor soluções ou comportamentos. Pelo contrário, cabe-nos defender a tese de que o concerto das grandes potências, que certamente existe, não declarado, mas existe, deve servir para assegurar um clima de paz, segurança e cooperação, que propicie a evolução natural desses fenômenos que estão ocorrendo aí, a desintegração, a integração, o reforço de normas e instituições relativas a certos objetivos louváveis e assim por diante.

Se me permitirem, direi ainda duas ou três palavras, sobre aspectos econômicos, que nunca foram muito da minha competência. Quando fui Ministro (digo isso num livrinho semiclandestino que publiquei), ao contrário do que às vezes a imprensa falava, nunca os americanos fizeram qualquer crítica, a mim diretamente, sobre política externa brasileira. Houve duas menções, uma vez, ao Suriname, em que depois até viram que estávamos certos, e uma vez a armas para a Líbia, *en passant*.



Sempre, porém, que me encontrava com o secretário de Estado Haig, e sobretudo com o secretário de Estado Shultz, eles me falavam de Befiex, de subsídios à exportação, de remessa de lucros, e depois, a partir de um certo momento, de serviços, que até hoje é o grande problema. Por quê? Porque eles são criadores de ciência e de tecnologia. Ciência não é patenteada mas resulta em novas criações tecnológicas patenteadas. E o Brasil é um país intelectualmente, culturalmente, reflexo, não cria nada. Não descobrimos nunca uma lei científica, não inovamos nunca numa tecnologia significativa, não temos nada importante para vender nesse campo. Somos pagador fatal.

Agora, a pressão externa é muito grande, como sabemos. É uma questão muito de ordem interna, não vai ser o Ministro que vai resolver, embora tenha de meter a sua colher de chá nessa estória, mas não vai poder resolver, e é preciso calcular até que ponto a pressão chega àquele limite de prejudicar o comércio em geral, que é sempre ameaça constante.

Não sei também se os americanos, nesse caso, estariam em condições de mobilizar o próprio Banco Mundial, o Fundo ou o BID) para fazer essas pressões. São coisas que não tenho condições de calcular. O problema está relacionado com a questão dos serviços no GATT. Temos aqui o Embaixador Maciel e o Embaixador Paulo Nogueira, e um outro grande especialista, também, em assuntos econômicos de organizações internacionais, que é o Embaixador Souto Maior. O Ministério pode recorrer aos que estão trabalhando e aos que já trabalharam. Aqui lanço uma idéia de leigo, meio maluca, para que eles pensem.

No GATT tivemos uma certa repulsa a que a questão de serviços entrasse e fosse coberta pelas regras de maior favorecimento, etc., aplicáveis ao comércio de bens. Tentamos limitar, atrasar a matéria na Rodada Uruguai. Não pudemos deixar de discutir, de procurar uma solução. Procuramos ampliar, então, de volta, a nossa reclamação, no que temos o apoio americano, evidentemente, com relação aos subsídios agrícolas na Europa. Os europeus pagam - Europeus ocidentais - 400 dólares por ano e por cabeça para subsidiar a produção agrícola, os japoneses, 500 dólares, os países da EFTA, 1.000 dólares por ano para subsidiar seus produtos, e mesmo os Estados Unidos têm o seu telhadozinho de vidro, paga 300 dólares. Isso sem falar nos financiamentos dos que têm dinheiro para financiar as exportações não só dos produtos industrializados mas também agrícolas. Perdemos no mercado indiano, por exemplo, para óleo de soja, porque os americanos um dia resolveram vender com prazo de 3, 4 anos, chegamos a ter uns 38% do mercado de frangos no Oriente Médio, e quase o perdemos completamente porque a CEE e os Estados Unidos de repente passaram a financiar suas exportações.

Em resumo, no que não queríamos, em matéria de serviços, há progresso; no que nos interessa, nada conseguimos.

Esses detalhes, Senhor Ministro, levam-me a uma impressão de leigo, que é a seguinte: não caberia a nós, não valeria a pena, não faria sentido, neste campo, também fazermos uma espécie de fuga para diante, que seria a volta ao extremo passado, em certo sentido, isto é, ao que originariamente se pensou - uma agência das Nações Unidas que, institucionalmente, cuidasse de todos os aspectos

do comércio de bens, comércio de serviços, e todas as práticas que distorcem o comércio, inclusive o financiamento a exportações agrícolas, os subsídios e até mesmo a cooperação para o desenvolvimento econômico?

E não valeria a pena um tipo de atitude que o Brasil pudesse tomar e badalar um pouquinho, levando sua linha neo-liberal a examinar a questão da criação de uma organização internacional de comércio? Cobrar dos ricos pelo menos reciprocidade, senão favores. Essa é uma idéia de leigo. Absolutamente, não tenho nenhum matrimônio com vínculo indissolúvel com essas idéias. Isso é apenas mais um pequeno esforço.

Diria ainda duas palavras sobre a questão de áreas geográficas. Acho que não faz sentido preocupar-nos em definir prioridades. Elas se verificarão na prática. A nossa política tem de ser a de todos os azimutes, como dizia o general De Gaulle. Evidentemente, De Gaulle falava em termos da França, grande potência, que não é nosso caso, mas temos um certo tipo de presença, às vezes modesta, mas presença, informação, contatos. No caso da África, por exemplo, onde ainda no meu governo se acabaram os últimos resquícios de ressentimento ainda fortes em Moçambique, se as relações fossem examinadas de um ângulo puramente econômico, evidentemente, seriam secundárias. Nunca, entretanto, ninguém pensou em África como uma solução para obter financiamentos ou mesmo vender grande massa de produtos. Não faz sentido perder a boa vontade que criamos, porque é uma região importante, em todos os sentidos, não só em organismos internacionais, mas até porque somos um país predominantemente preto, vamos dizer a verdade, e ficaria esquisitíssimo não termos uma abertura para a região. Além do que certas áreas têm um fio condutor de ligação cultural conosco, como eu pude ver, real, efetiva. Os jornais falaram que as embaixadas são muito caras, que caberia acabar com algumas delas. Até isto eu aceitaria, se se chegasse à conclusão de que eram realmente inúteis, mas nesse caso não diríamos que é porque estão na África. Talvez até fosse interessante encontrar alguma outra, também inútil, em outra parte, para deixar claro que se trata de um esforço de tipo orçamentário, quase que desculpando-nos de fazê-lo.

E quanto à região que está na moda e atrai todo o mundo, que é o sudeste asiático, falarei um pouquinho do passado. Quando assumi o Ministério, em 1979, pedi ao Embaixador Paulo Tarso para ir lá em missão comercial. Ele se entendeu com empresários de São Paulo e organizou uma missão. Os empresários alugaram um 707 da Varig, ficaram encantados, acharam tudo muito bom, e daí? Tudo bem, tudo normal, ficou nisso mesmo. Naturalmente compramos arroz na Malásia, há umas firmas brasileiras que vendem um pouco de produtos siderúrgicos a Cingapura, aqui e ali. Mas esses são países em que a nossa penetração tem de ser comercial, não adianta fazer uma relação política. Os grandes fatos políticos da região são a unificação da Coreia, que é o restinho da guerra fria, e muito complicado, um problema também que eles vão ter de resolver com muito cuidado, e a China, que apesar do fim da guerra fria continua a ser fundamental, pelo seu próprio desenvolvimento. Temos muito boas relações com a China, fui lá, o primeiro-ministro do Exterior a ir à China, o presidente da República foi lá, assinaram-se vários tratados, alguns funcionam, o de cooperação em ciência e tecnologia tem dado alguns frutos, inclusive em matéria de cooperação espacial, e pode dar outros. O comércio se desenvolveu.

Finalmente, mencionaria um aspecto da relação com a Europa. Parece-me muito importante, e carecendo de imaginação, a intensificação de meios e modos de captar gente européia para ciência e tecnologia. Evidentemente, isso poderia ser feito também nos Estados Unidos e no Japão, mas me parece muito improvável. Por exemplo, quando fizemos a Embraer, a empresa precisava de 80 técnicos especializados. Nós os conseguimos via CIME, na Itália e na Bélgica. Amanhã, se quisermos fazer alguma coisa, o ideal é explorar, ver se há desempregados europeus no campo que nos interessa. É uma coisa que não tenho condição de adiantar, mas que se deveria pensar.

E, finalmente, para a parte administrativa, Senhor Ministro, não tenho sugestões, o problema é seu, é dinheiro. A coisa que eu tinha feito, e acho que é boa, nesse sentido foi ter 4 subsecretários. No final do meu governo, sendo Secretário-Geral o Embaixador Calero, e tendo entrado em vigor essa primeira modificação, ele todo dia às 8:30 da manhã se reunia com os 4, e quando ia falar comigo me dava o resumo da ópera em português, e transmitia a eles as minhas reações. Se fôssemos fazer isso com os chefes de Departamento - são fundamentais, os de Divisão também são - seriam 17 pessoas, aí era uma assembléia, não podia ser. Acho muito bom também que cada subsecretaria, cada departamento, cada divisão seja responsável, mas é muito importante também ter alguém um pouco fora da rotina estrita do diário para pensar. Além dos que lhe servem no Itamaraty, acho útil explorar os que já estão inativos.

Mencionei *en passant*, sem nenhuma intenção exaustiva, alguns colegas que obviamente poderiam dar uma contribuição específica a esses assuntos. Muito obrigado."

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

"Da mesma maneira que com respeito ao Embaixador Gibson, queria agradecer muito ao Embaixador Saraiva Guerreiro as lições de sabedoria que nos trouxe aqui. Penso que o Itamaraty deve recolher de imediato algumas sugestões, como, por exemplo, toda a questão relativa a essa ordem que está em processo de formação e que, como bem disse o Embaixador, não será objeto de uma grande discussão e de um dia "D", de formação de uma nova ordem, mas o Brasil pode avançar em certos campos. Achei que as sugestões aqui apresentadas são muito úteis, sobretudo as das organizações que cuidam das questões de direitos humanos, e as questões infringentes a normas ecológicas.

Com respeito às palavras finais - de que os encargos administrativos são nossos - infelizmente são verdadeiras. Quero dizer apenas que fizemos um grande esforço, ano passado, para tentar pôr em dia contas vergonhosamente atrasadas pelo governo. Conseguimos. Este ano, o orçamento, que o deputado Roberto Campos dirá com mais precisão se já está aprovado ou não, adicionava alguns recursos ao Itamaraty. Fizemos um trabalho persistente de convencimento de parlamentares; não foi difícil. Há uma simpatia em relação ao Itamaraty, mas, às vezes, ocorrem duas coisas: desconhecimento das necessidades e eficiência maior de outras agências governamentais no *lobby*. Então, este ano,

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

atuamos muito intensamente e vamos ter um orçamento maior, mas que não será extraordinário, e que permita uma - espero - maior flexibilidade das decisões administrativas.

Francamente, não creio que se deva colocar a questão de fechar embaixadas ou abrir embaixadas sob o ângulo de recursos. No dia em que o Brasil não tiver condições de arranjar os recursos necessários para ter uma Embaixada de que necessite, pobre país! Temos de arranjar esses recursos. Os gastos do Itamaraty são muito pequenos, no orçamento geral da União. Dizemos que são 0,16%, na verdade não é isso, é mais do que isso, mas convém que se mantenha essa idéia. Esse ano o percentual deve subir um pouco mais: depende de como se calcule o que é o orçamento da União, se se contempla as transferências para os estados ou não. De qualquer modo, a ordem de grandeza do gasto do Itamaraty é muito pequena.

Então, não podemos aceitar que é preciso fechar uma Embaixada porque o Brasil não tem recursos para mantê-la. Podemos eventualmente fechar ou abrir, a questão é saber onde é necessário e onde se precisa colocar mais recursos. Se houver alguma representação desnecessária, então, será aconselhável fechá-la, não pela razão financeira.

Acho, também, uma vez que decidamos que a Embaixada é importante, é preciso designar Embaixadores permanentes. Espanta-me muitas vezes, nos levantamentos que tenho solicitado, que essas Embaixadas sejam preenchidas provisoriamente: devemos avaliar se elas continuam sendo importantes. Houve um exemplo em que numa operação importante um Terceiro-Secretário era o único diplomata no posto. O Itamaraty dispõe de embaixadores, e bons. Então, não precisa recorrer a gente de fora. Se fosse o caso, recorreríamos a outros quadros para preencher tais postos.

Portanto, a meu ver, não há relação com a escassez de recursos, que devem ser solicitados e criados no Orçamento se a questão é de interesse nacional, como é o caso. Espero ter condição de influenciar o governo e o Congresso. Se o argumento é bom, devemos defendê-lo. É dessa perspectiva que encaro a questão, digamos, administrativa.

De modo que só quero prestar este esclarecimento, e agradecer mais uma vez a contribuição do Embaixador Saraiva Guerreiro."

### Embaixador Lampreia

"Obrigado, Senhor Ministro. No prosseguimento do nosso debate convido o deputado Roberto Campos, na sua qualidade de ex-ministro de Estado, para dar agora a sua contribuição."

Deputado Roberto Campos

"Senhor Ministro, Senhor Secretário-Geral, meus caros colegas.

Não preparei nenhuma exposição sistemática, tomei apenas algumas notas durante a viagem de avião, com a desvantagem de que, sempre que meu ponto de partida é Brasília, sofro uma anormal esterilidade mental. O resultado seria melhor se o ponto de partida fosse o Rio, em busca do de Brasília, que, segundo uma definição de um arquiteto inglês, é um exemplo perfeito de mau gosto monumental.

Uma vez que o ministro pediu algumas contribuições, imagino que ele as queira francas, e talvez com a injeção de uma certa pimenta de controvérsia.

Começarei dizendo que uma tarefa urgente do Itamaraty é o sepultamento de cadáveres. Há vários cadáveres insepultos, que toldam uma visão realista da conjuntura internacional, e de nossas possibilidades de projeção nessa conjuntura. Claramente um cadáver a ser sepultado é o terceiro-mundismo. O terceiro-mundismo do Itamaraty foi um modismo, uma mania, talvez mesmo uma obsessão, que se manifestou de várias maneiras. Um entusiasmo lírico, hiperbólico, por exemplo, pela UNCTAD, essa Conferência de Comércio que explorava três temas: a lamentação ressentida por causa do subdesenvolvimento, a queixa contra o suposto isolamento tecnológico, e a queixa contra o protecionismo.

Na realidade, a UNCTAD era pouco mais que um muro das lamentações, que esquecia certas realidades práticas. O grande obstáculo ao desenvolvimento comercial dos países sub-desenvolvidos, inclusive o Brasil, não era o protecionismo internacional. Era, sim, a inconsistência de políticas internas, com inflação elevada e desatualização da taxa cambial. Tanto assim que esse protecionismo não impediu o fabuloso desenvolvimento dos superexportadores asiáticos. E, no momento, todas as nossas queixas contra o protecionismo americano têm de se confrontar com o fato de que ele não está inibindo o nascimento de um novo superexportador. Esse novo superexportador são regiões costeiras da China comunista. A China comunista há oito anos exportava metade do Brasil. Hoje exporta mais do que o dobro do Brasil; precisamente 85 bilhões de dólares, contra 36 bilhões do Brasil. E está desenvolvendo um tipo de desenvolvimento mais racional que o nosso, porque baseado numa simultânea expansão de exportações e de importações. Só com os Estados Unidos, país que acusamos de superprotecionista, o saldo chinês, no ano passado, foi de 18 bilhões de dólares, mais que o saldo brasileiro com todo o mundo.

Para felicidade chinesa, o saldo global chinês tem mais racionalidade econômica que o nosso. Nosso saldo de 15 bilhões de dólares principalmente da anemia de importações, antes que da expansão de exportações. Os chineses exportaram 85 bilhões de dólares, e importaram 80 bilhões de dólares. Como é desejável, cresceram simultaneamente exportações e importações.

Um outro aspecto do terceiro-mundismo é a nossa estranha simpatia pelo grupo dos 'não-

**alinhados', ou, como costume chamar, desalinhados. Esse grupo era liderado por cinco personagens que conseguiram a façanha de arruinar, em curto prazo, seus próprios países: Nehru, Sukharno, Fidel Castro, Nasser e Tito. E esta última com um recorde bastante melhor, porque, pelo menos, conseguiu manter unificada a Iugoslávia, hoje um dos graves problemas mundiais, pelas suas tendências centrífugas.**

Esta simpatia terceiro-mundista tem um subcapítulo - o africanismo. O africanismo nasceu praticamente com Jânio Quadros, que inaugurou o que eu chamava de 'política de pirraça'. Era uma política - aliás, casualmente inteligente - de pirraçar os Estados Unidos, explorando um momento de peculiar debilidade americana, após a derrota da Bahia dos Porcos, visando a dois objetivos. Primeiro, obter apoio financeiro externo, que Kennedy se apressou a dar a fim de conquistar as simpatias do Brasil, num momento em que ele se sentia inferiorizado pelo erro gravíssimo da invasão de Cuba. Segundo, pacificar as trêfegas esquerdas brasileiras, de modo a abrir margem, dando-lhe satisfação externa, para uma política interna conservadora. O truque era então exibir uma política externa agressiva, para justificar uma política interna conservadora.

Fazia algum sentido essa trama, mas seu alcance era limitado. As características de pirraças eram óbvias. As primeiras visitas de Jânio Quadros, ainda como presidente eleito, foram a Cuba, país de total insignificância em termos de interesses econômicos do Brasil, e ao Egito, onde ele tomou alguns *drinks* com o Nasser, figura episodicamente interessante, mas certamente não decisiva no contexto mundial. Não visitou nenhum dos grandes países dos quais o Brasil poderia obter investimentos, financiamentos e tecnologia.

Acredito que o fenômeno do terceiro-mundismo está sepultado, até porque, como desaparecimento do segundo mundo, houve uma diluição das categorias. Sempre denunciei também, no Itamaraty, a existência de uma espécie de anti-americanismo infantil e complexado, era muito mais subliminar do que explícito.

Voltemos ao tema do terceiro-mundismo. Ele não foi apenas um exercício de boa vontade política, com resultados favoráveis, em termos de obtenção das boas graças de um núcleo de países, cujo voto tem expressiva significação na Assembléia Geral da ONU. Houve conseqüências financeiras. O Brasil financiou largamente esses países, e financiou-os absurdamente, tomando dinheiro emprestado num mercado eurodólar a 12% para emprestar a devedores inconfiáveis a 8, 8,5%. Agora temos como resultado entre as nossas chamadas 'reservas cambiais' muitas moedas podres - para usar a expressão do presidente Itamar Franco. Dessas moedas urge desfazer-nos de uma forma ou de outra.

Com o benefício da visão retrospectiva, poder-se-ia dizer que ao invés desse esforço financeiro, que se traduziu correlatamente numa proliferação de nossas embaixadas nesses países, teria sido muito mais interessante para o Brasil, e de efeitos mais duradouros, criarmos um generoso programa de bolsas de estudos para africanos. Curiosamente, na América Central, onde investimos muito pouco financeiramente, o Brasil conseguiu boa vontade política e um certo grau de influência, graças ao

treinamento no Brasil, na Escola Brasileira de Administração, de burocratas da América Central, que depois passaram a ser líderes políticos. Esse investimento em treinamento e educação teria sido muito mais barato, e de conseqüências culturais, políticas e econômicas provavelmente mais duradouras.

Uma outra deformação intelectual que o Itamaraty precisa abandonar é a noção de colonialismo tecnológico. Sempre vivemos à procura de alguma forma de colonialismo, mas isso não é senão um reconhecimento da situação de subdesenvolvimento, agora o modo é falar-se em colonialismo tecnológico. A verdade é que o Brasil não pode queixar-se de não-transferência de tecnologia. O ilustre senador e ministro sabe, como eu mesmo, que há um artigo da Constituição que estabelece como objetivo nacional a 'autonomia tecnológica'. Não apenas isso. Declara que o mercado interno é patrimônio nacional, o que significa que, ao abrirmos nosso mercado, no Mercosul, aos nossos vizinhos, estaríamos perdendo patrimônio. E o mercado, diz a Constituição, deve ser utilizado para nos assegurar 'autonomia tecnológica'. Isso significa que desejamos prescindir de absorção de tecnologia externa. Como se isso não bastasse, a própria Constituição estabelece discriminações que praticamente paralisaram os investimentos multinacionais, e as multinacionais são os melhores instrumentos de transferência de tecnologia.

O problema vai mais fundo. O Itamaraty, a meu ver, embarcou em várias políticas equivocadas. Uma delas é a atitude em relação ao tratado de não-proliferação nuclear. Isso é um erro antigo, que vem de 1968. Não assinando o tratado o Brasil despertou enorme suspicácia em seus parceiros internacionais, e provocou forte resistência à transferência de tecnologias sensíveis. A justificativa da época era que queríamos nos reservar o direito pleno de desenvolvimento pacífico de energia nuclear. Isso nunca foi questionado no TNP, pelo contrário, vários dos signatários se tornaram líderes em tecnologia nuclear pacífica, como a Alemanha, o Canadá, o Japão e a Itália, todos os que assinaram o acordo sem se sentir inibidos no desenvolvimento do átomo para a paz.

A rigor, o Itamaraty estava admitindo o inadmissível, quer dizer, o sonho militar de fabricação da bombinha, sonho felizmente hoje sepultado. Mas sepultado com grandes custos interno e externo. Custo interno representado por investimentos improdutivos; custo externo representado pela suspicácia internacional, que bloqueou significativamente nosso acesso a certas tecnologias sensíveis.

Uma outra política equivocada foi a simpatia - estranha para mim - do Itamaraty pela política de informática. Imaginava-se que uma organização como o Itamaraty, a janela do Brasil para o mundo, exposta aos ventos da modernidade, propugnasse políticas integrativas, e não políticas excludentes. Entretanto, o Itamaraty apóia com entusiasmo a política excludente de informática. Isso resultou num completo desastre. Nossa defasagem informática é estimada em cerca de 15 anos. Parte desse atraso é talvez irre recuperável. Ainda que possamos, com a abertura econômica, corrigir nossa defasagem em relação ao *hardware*, não podemos mais corrigir a defasagem cultural resultante, o fato de que toda uma geração entre 15 e 30 anos, devido ao alto custo de aparelhos de informática e à natureza excludente da política, não se familiarizou com esse instrumento de trabalho. Trata-se de uma geração não-competitiva. É um mal irremediável, pois não vejo meios de recuperarmos o tempo perdido. O

**ministro podia talvez marcar a separação intelectual do Brasil de hoje da anterior fase de ilusionismo sobre informática, aposentando os computadores do Itamaraty, que foram patrioticamente comprados no mercado nacional a três vezes o preço e um terço da qualidade dos aparelhos internacionais.**

Uma outra atitude curiosa do Brasil foi a relutância em admitir a necessidade de um disciplinamento internacional no comércio de serviços. Era uma luta de antemão perdida. Os serviços são a parte mais dinâmica do comércio mundial. Hoje representam mais de 30%, e até o fim do século provavelmente metade ou mais das transações internacionais serão constituídas pelos serviços. É totalmente irrealista tentarmos bloquear a pressão internacional em favor de um disciplinamento de serviços, seja por via do GATT atual ou de um Super GATT, que abranja tanto o comércio de mercadorias como o de serviço. Nosso companheiro nessa luta era a Índia, exemplo pouco edificante. É um dos países mais mal-administrados do mundo, como o prova sua defasagem em relação aos países do leste asiático, que não perfilharam a ideologia socialista de Nehru, perversamente absorvida nos bancos escolares da Inglaterra.

Há um outro tópico que gostaria de comentar: o problema da dívida externa. Nesse caso, a atitude do Itamaraty não tem sido de ativismo, mas antes de abstencionismo exagerado. Acho que o Itamaraty devia estar mais presente nas negociações da dívida externa, porque poderia fazer valer argumentos políticos. Essas negociações estão hoje inteiramente entregues ao Banco Central e ao Ministério da Fazenda, cuja visão é setorial e estritamente econômica.

Suspeito que estejamos correndo perigo de um novo ilusionismo. Isso diz respeito ao novo modismo da biodiversidade. Já tivemos um romantismo mineral, ao confundirmos recurso mineral com riqueza mineral. Já tivemos um romantismo tecnológico na política de informática. É possível que agora tenhamos descoberto uma nova romantização: a biodiversidade. Biodiversidade não é riqueza; pode ser uma adversidade, pois a floresta tropical enterra tanto remédio como drogas. Para que a biodiversidade se torne riqueza são precisos investimentos e tecnologia. E essa tecnologia tem de vir em grande parte do exterior, porque nossa microbiologia e biogenética são extremamente atrasadas em relação aos outros países. Curiosamente, estamos exportando nossos melhores microbiologistas e biogeneticistas, porque não encontramos oportunidades no mercado interno. Se não reconhecermos patentes para a exploração da biodiversidade, ela continuará sendo apenas algo de pitoresco, uma mistura de plantas, bichos e doenças. E nada mais. Se biodiversidade fosse riqueza, Hong Kong, onde só há biodiversidade no colorido da pele dos chineses, ou Cingapura, onde só há biodiversidade em dialetos, seriam países pobres e o Brasil um país rico. Escapemos, portanto, do romantismo da biodiversidade. O que devemos fazer é reconhecer a patenteabilidade de remédios e transformações engenheiradas, sim, *joint ventures*, entre empresas multinacionais e empresas locais. Esse é o meio mais correto e mais célebre de absorção tecnológica, pondo-se fim a essa bobagem lamentacional, o 'colonialismo tecnológico'. O termo me parece estranho. Será que Taiwan, que exporta computadores; Tailândia, da qual importamos discos magnéticos; Malásia, que hoje é o maior exportador de *chips* de memória - será que esses países se consideram colonizados tecnologicamente? Na realidade eles estão amedrontando os países europeus outrora líderes em tecnologia. Em matéria de super *chips* de



memória, a Coreia está mais avançada que qualquer país europeu. Poder-se-ia dizer até que os europeus estão sendo tecnologicamente inferiorizados, porque seus esforços de mobilização intereuropéia para a produção de super *chips* tem falhado miseravelmente.

Que fazer daqui para o futuro, Senhor ministro? Estamos num novo ambiente mundial. Quer se chame isso de ordem, quer de 'desordem mundial', certamente mudaram as categorias de raciocínio como mudou o contexto estratégico e político. Acho que o Brasil tem duas tarefas, uma é avançar no processo de integração do Mercosul, desde que ele seja considerado meramente como pista de treinamento para um esforço mais amplo, que seria o mercado continental. Pista de treinamento porque nosso mercado regional não tem escala. Toda a América Latina tem um mercado equivalente ao da Califórnia e inferior ao da França. Acontece que a Califórnia tem a seu dispor todo o mercado norte-americano, acrescido do mercado canadense, e, potencialmente, do mercado mexicano. E a França tem à sua disposição todo o Mercado Comum Europeu. O Mercosul simplesmente não tem escala em face dos grandes conjuntos mundiais. Essa história de falar que o Brasil é um 'grande mercado' é uma ignorância rudimentar em termos de economia de blocos integrados.

Uma segunda tarefa seria prepararmos nossa adesão ao NAFTA. Isso significará aceitarmos uma disciplina de modernidade, muito mais severa do que aquela do Mercosul. O México já percebeu essas duas coisas: que o NAFTA é um instrumento de modernidade, e, segundo, um instrumento de atração de investimentos. O Chile também já tem essa percepção. Quer incorporar-se ao NAFTA, e, enquanto o NAFTA não se materializa na direção da América Latina, já está se preparando através de um acordo de livre comércio com o México. Espera-se que este último país venha a servir de ponta de entrada para a grande formação de um mercado continental.

Um outro tema que deveríamos ter em vista, e o Itamaraty deve ter interesse nisso, é auxiliarmos os outros departamentos governamentais e que têm uma visão internacional muito mais limitada, são menos capazes de comparações internacionais, e menos sensíveis às transformações mundiais, a modernizarem sua estrutura de pensamento e de comportamento. Qual é o grande e novo evento, em termos de teoria e prática de subdesenvolvimento, em nossos dias? É a formulação, pelas organizações financeiras internacionais, sediadas em Washington, da chamada 'grande síntese' e do 'Consenso de Washington', após a depuração de experiência de mais de sessenta países em desenvolvimento. A grande síntese se cifra em quatro preceitos fundamentais para o desenvolvimento sustentável: estabilidade monetária macroeconômica, competitividade microeconômica, abertura internacional e investimento no capital humano - educação e saúde. Esses são os elementos norteadores globais. Mas analiticamente desenvolveu-se aquilo que se chama o 'Consenso de Washington'. Não é, diga-se de passagem, um consenso imposto pelo governo americano. Chama-se de 'Consenso de Washington' simplesmente porque as agências internacionais estão lá sediadas. O 'Consenso de Washington' pode ser sumariado num decálogo, cuja validade está sendo reconhecida nos programas de estabilidade e retomada de crescimento do México, Chile, Argentina, Peru e Venezuela, ainda que o grau de implementação esteja longe de ser uniforme. O 'Consenso de Washington' pode ser traduzido num decálogo: disciplina fiscal; corte de despesas para reduzir o déficit, basear-se principalmente no corte

de despesas antes que no aumento de impostos, sistema tributário simples e amplo; liberdade financeira para capitais; taxas de câmbio realistas e competitivas; abertura comercial; liberdade de investimentos estrangeiros; privatização; desregulamentação; e leis decentes para a propriedade intelectual. Temos a opção de nos conformarmos ou não a esse decálogo. Se não o fizermos permaneceremos marginalizados, como estamos hoje, no panorama mundial de investimentos.

Tenho um comentário final sobre os problemas internos de organização. Advogaria que se mantivessem - parece que há alguns movimentos em sentido contrário - os presentes dispositivos legais de aposentadoria aos 65 anos; e que o limite da 'embaixadorança', como dizia Guimarães Rosa, permaneça nos 15 anos, a fim de se conseguir uma renovação de quadros. O atual sistema de promoções é objeto de generalizadas queixas. Há ainda um elemento de 'subjetividade' muito grande. Parece haver três elementos no sistema promocional. No caso de ascensão de 1º Secretário a Ministro de 2ª Classe exige-se concurso mediante a apresentação de uma tese. Essa exigência deve ser mantida. É de se considerar se, para eliminação da subjetividade residual, não se deveria restituir um segundo concurso, para a promoção dos Ministros de 2ª Classe para Ministro de 1ª Classe.

O segundo elemento parece ser a votação dos membros da Casa, expressa através de votos na Câmara Baixa. Acho que essa votação devia ter uma ponderação maior do que hoje, na avaliação final. O terceiro é o julgamento feito pela Câmara Alta, que devia evitar a formação de 'igrejinhas' de jovens conformistas, dando uma ponderação maior ao tempo de serviço.

Senhor Ministro, cunharam-me vários *slogans* para tipificar os vários estágios da diplomacia brasileira. Na época de Castelo Branco, o tema era 'parceria seletiva', infelizmente houve depois algumas acusações infundadas de que a política praticada era de alinhamento automático. Tratava-se de uma coisa diferente: a parceria seletiva. O alinhamento só se aplicava no tocante às funções dos Estados Unidos como *umbrella* nuclear para permitir o livre exercício de duas opções fundamentais: a opção da democracia representativa e a opção da economia de mercado. Opções de que seríamos privados se não nos alinhássemos com os Estados Unidos, a superpotência rival, maniqueísta, tinha como objetivo precisar inviabilizar essa liberdade de escolha.

Na gestão Magalhães Pinto inventou-se a 'diplomacia de prosperidade'. Na fase Geisel o *slogan* era o de 'pragmatismo responsável', que ao meu ver redundou em atitudes de romantismo irresponsável. Na fase Sarney falou-se em 'diplomacia de resultados'; mas o único real resultado foi a aceleração do projeto do Mercosul. Vossa Excelência, segundo li em jornais, teria cunhado um novo *slogan* para a diplomacia, e este me parece muito adequado: 'a diplomacia do Brasil real'. O mote é bom. Até agora a nossa diplomacia tem sido muito contagiada por visões de um Brasil utópico. Muito obrigado."

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

"Habituei-me a chamá-lo de Senhor Senador, é uma alegria vê-lo aqui, nessa reunião, onde podemos, mais ponderadamente do que nos nossos encontros no Senado, sempre tumultuados pelas ordens do dia e pelas complexidades de um regimento que nem Vossa Excelência nem eu entendíamos muito bem, discutir sobre temas de grande interesse para o Brasil.

Agradeço, nas suas próprias palavras, as provocações feitas. Há necessidade de uma certa polêmica e não se trata de tapar o sol com a peneira. É bom que os temas sejam postos e expostos de uma maneira muito franca. Acho que Vossa Excelência sempre primou pela franqueza e pela clareza na exposição, pela inteligência.

Dois ou três comentários, apenas, começando pelo que parece ser o mais espinhoso para quem está no cotidiano, as questões internas, de 'embaixadorança' e outras questões dessa natureza. Com o mesmo espírito com que tento levar o conjunto das minhas ações no Itamaraty, não quis me precipitar sobre essa matéria, matéria muito difícil e que diz respeito à vida profissional dos que lá trabalham, e que seria, me parece, pretensioso de minha parte, aterrissando de pára-quedas, imaginar que tivesse uma fórmula para solucionar. Uma das questões que o Embaixador Carlos Garcia está coordenando, para uma proposta futura, implica em verificar como compatibilizar as legítimas aspirações de carreira com a necessidade da utilização máxima da capacidade já existente no quadro de pessoal do Itamaraty. Não é fácil. Não sei qual será o melhor mecanismo para isso, qual é o menos injusto, a algum termos de chegar.

Nessa matéria, a famosa questão da 'expulsória', está *subjudice*. Acho que seria imprudente estarmos aqui avançando soluções antes que o Supremo Tribunal decida questões que foram apresentadas a ele. Mas persiste uma questão de fundo, qualquer que seja a solução dada pelo Tribunal, que é compatibilizar os dois parâmetros referidos, e é preciso alguma criatividade. Sou muito favorável ao que disse o deputado Roberto Campos, a respeito de critérios mais objetivos para a ascensão na carreira. Sabem os que trabalham mais de perto comigo como me custa o arbítrio, e em certos momentos a gente é obrigado, os que foram ministros e que estão aqui ao meu lado sabem disso, a dor ao se ter de dizer: 'Esse sim, aquele não', quando os dois merecem. Ou, pior ainda, quando se tem de dizer sim a alguém que não merece tanto. São decisões muito desagradáveis, e eu tenho procurado limitar meu arbítrio. Acho que quanto mais critérios objetivos houver melhor será, a possibilidade de concurso, de teses, é preferível.

Venho da vida universitária, e fiz toda a carreira, fiz todas as teses necessárias para chegar às posições a que cheguei, e quase sempre na adversidade, contra governos, contra tudo. Se não fosse o sistema estrito de mérito com competição, eu não teria chegado ao fim da carreira. Sou muito favorável a isso: a que haja um sistema de competição e um sistema de critérios mais objetivos. De modo que é uma das nossas preocupações, com as limitações já conhecidas.

Quanto às outras observações do deputado Roberto Campos, quero dizer o seguinte: primeiro, alguns desses fantasmas - não me recordo como o problema foi rotulado pelo senhor - algumas dessas paixões que provavelmente teriam criado demônios no Itamaraty, já foram enterrados, e não por mim. Não precisei fazer muito esforço de jogar pá sobre coisa alguma, até porque os que me antecederam foram acompanhando a evolução da história e foram abrindo novos caminhos. Algumas questões temos de enfrentar. Disse com razão o deputado Roberto Campos que o Itamaraty não deveria ter ficado tão ausente da discussão da dívida externa. Concordo com isso. Sabe o deputado que no Senado sempre acompanhei essa questão, até fui um dos que propôs que o Senado participasse mais ativamente. Fomos aos Estados Unidos discutir, quando na época isso parecia impossível, com o Secretário Baker; com Mr. Volker, presidente do Banco Central; com o Sr. Candessus, do FMI. Ouvei coisas bastante duras do Sr. Baker, - à parte um primeiro momento de distensão e de gentileza em que me disse que nós dois éramos da mesma universidade, só que eu como professor e ele como aluno (o que é uma meia verdade, porque nunca fui professor da Universidade de Princeton, fui membro do Instituto de Estudos Avançados de Princeton, portanto não dava aula) - comentários como: "essa matéria - a da dívida - não concerne a políticos", "não há o que negociar", "o mercado existe para resolver essas questões", "o Brasil é inadimplente"...

Bom, isso mudou, não mudou pela nossa ação, mudou pelas transformações do mundo, mas acho que também o Senado gradativamente foi se enfronhando na questão da dívida, e hoje existe um grupo de senadores que discute e acompanha as negociações, e isso facilita muito as coisas. E até permite ao negociador uma certa margem de defesa, pois pode dizer: "Ah, daqui eu não passo, porque eu não tenho respaldo político para passar". Acredito que o Itamaraty possa desempenhar um papel mais ativo nessas matérias. Essa é uma questão que não depende só do Itamaraty, depende do governo em geral. Também sabem os meus colaboradores que, quando posso, participo de questões que são extra-Itamaraty, pois acho que podem repercutir favoravelmente para o Itamaraty, ampliando a influência política que possamos ter. Acho, portanto, que na questão da dívida V. Excia. tem razão.

Também com respeito à questão da Lei de Patentes, essa Lei está passando muito perto do Itamaraty. Alguns de nossos colaboradores estão ajudando a reformulá-la. Às vezes a imprensa noticia que existe forte pressão americana, o Embaixador Saraiva Guerreiro mencionou este aspecto. Devo dizer que, à puridade, essa pressão por enquanto se limitou a pedidos de informações do Embaixador, que queria conhecer o texto antes do texto ser aprovado pelo governo. Eu lhe disse que não poderia passar texto nenhum, porque o presidente da República não o lera, e eu não posso passar a ninguém um texto ainda não aprovado pelo presidente da República. E insisti com o Embaixador Melton, não sei se alguns aqui assistiram a minha conversa, que deveríamos pensar em termos de nossos países e não em termos da indústria farmacêutica de cá e de lá. Porque isso dificultaria muito qualquer ação. Acho que o papel do ministro, como o papel do Embaixador, não é o de representar a empresa farmacêutica, que é o que está mais em discussão, é saber quais são os interesses globais dos países. Disso não passou nossa conversa, e nenhuma pressão houve, mesmo no que diz respeito à questão de prazo, que às vezes a imprensa noticia que está sendo usada para nos pressionar. Outro dia li que eu tinha negociado com os americanos um prazo de mais seis meses. Isso é falso. É uma coisa espantosa,

**porque fazem-se afirmações de fato, e até as apresentam de forma positiva: "O Chanceler conseguiu seis meses". Não consegui nada e nem pedi nada, não houve isso. Agora, houve sim, e isso dentro do espírito do que mencionou o deputado Roberto Campos, o empenho do Itamaraty em acompanhar a discussão dessa matéria.**

No que diz respeito especificamente à biodiversidade (ainda anteontem houve uma reunião na Câmara sobre isso) algumas pessoas têm uma visão bastante febril sobre quais sejam os nossos interesses nessa matéria. Alguns dizem que o governo, por influência de alguns ministros, entre os quais me incluem, estaria disposto a patentear seres vivos. Dizer isso revela, para usar a linguagem mais direta, uma ignorância crassa. É óbvio que é inviável patentear seres vivos, vegetais ou animais. O que se discute é a possibilidade de patenteamento de processos de alteração em microorganismos, o que é completamente diferente: implica esse patenteamento uma transformação advinda de conhecimentos, desenvolvimento tecnológico, etc. Mesmo isso nós estamos analisando com muita cautela, vendo a maneira como será feito e de que forma nós poderemos criar condições para que os setores que produzem no Brasil e que já investiram em novos produtos, deixem de ser prejudicados pela aceitação do "pipeline".

Devo dizer que o mais curioso é que boa parte dos setores que já investiram no Brasil, são multinacionais. Quando se pensa que está havendo uma briga entre o setor nacional e o setor multinacional da indústria, não é verdade, a matéria é mais complexa. Por razões de solidariedade às suas matrizes e congêneres, as empresas multinacionais daqui preferem que se reconheça o "pipeline". Mas isso não em função do interesse delas, ou seja, das filiais que estão aqui, porque muitas teriam privilégios se não reconhecêssemos o "pipeline", porque, do pouco que existe em matéria de desenvolvimento tecnológico e científico no setor farmacêutico, algo foi feito por multinacionais no Brasil.

Então, as coisas são muito mais complexas do que parecem à primeira vista. E aí creio que temos mais acesso à informação, devemos, efetivamente, desmistificar certas visões equivocadas. Entretanto, devemos agir com modéstia, porque são questões ideológicas e de interesse às vezes legítimo que estão em jogo e não temos a capacidade de mudar tudo, e nem é o nosso papel. Mas podemos, no nível do governo, manter um diálogo mais frutífero com outros ministérios. Devo dizer que o diálogo estabelecido hoje, entre o Ministério da Ciência e Tecnologia, o de Indústria e Comércio e o Itamaraty, é muito amplo. É tão amplo que as reuniões têm sido feitas no próprio Itamaraty.

Aliás, com outros ministros, até por razões de estratégia política, tenho procurado trazer o diálogo para o Itamaraty. Ao invés de eu ir pedir dinheiro ao ministro da Fazenda, convido o ministro da Fazenda para vir ao Itamaraty, pois isso dá um pouco mais de condição de negociação. E nessas matérias, não só matérias financeiras, mas também matérias que dizem respeito à pauta contemporânea do desenvolvimento, temos procurado trazer a discussão para o Itamaraty.

É o pouco que eu posso dizer, e agradecendo a colaboração do deputado Roberto Campos."

## Embaixador Lampreia

"Obrigado, Senhor Ministro. Daqui por diante, a idéia é que cada um dos senhores que queira fazer o pronunciamento solicite a palavra e terá então franqueado o microfone, para dar a sua contribuição. De maneira que eu ofereço a palavra ao Embaixador Pio Corrêa."

## Embaixador Pio Corrêa

"Senhor Ministro de Estado, Senhor Secretário-Geral. Todos sabemos que a crosta terrestre é feita de grandes placas tectônicas justapostas. Assim também o planisfério econômico do planeta permite hoje discernir a sua divisão em grandes blocos regionais, associando e integrando países em vastas áreas do globo terrestre.

Esses grandes blocos, já claramente delineados, se bem que em estágios diversos de estruturação política, podem ser, aliás, tangenciais ou mesmo intersecantes. Poderemos denominá-los o 'Bloco Europeu', o 'Bloco Americano' e o 'Bloco da Orla do Pacífico'. Esses são os três teatros de operações nos quais a diplomacia brasileira deverá desenvolver a sua ação, servindo aos interesses políticos e econômicos do país.

Toda ação diplomática pressupõe uma opção. Essa opção por sua vez pressupõe uma avaliação. Convém pois avaliarmos o que significa para nós essa nova configuração mundial.

Cada um desses três blocos representa, em seu conjunto, um produto superior a cinco trilhões de dólares anuais: o Bloco da Orla do Pacífico, o Pacific Rim, mesmo não contando as províncias do Canadá e os Estados da União Norte-Americana ribeirinhos do Pacífico, responde atualmente por 20% da produção total de bens e serviços no mundo, e por mais de 50% se incluirmos o Western Seaboard daqueles dois países. É o que chamo de 'posição intersecante', os dois blocos aí são intersecantes. Essa avaliação oferece uma primeira e óbvia conclusão: que o mundo marcha para uma forma de regionalização econômica supranacional que abre ao Brasil novas e vastas perspectivas de mercados. Isso, ao exigir um prodigioso esforço diplomático para a nossa inserção em tais mercados, leva outrossim à bem-vinda e inelutável conclusão de sepultar definitivamente uma certa política de conquista de 'novos mercados' folcloricamente fantasistas como alguns em que perdemos tempo e dinheiro no passado. Dentro dos três grandes blocos, e só dentro deles, é que estão os grandes mercados, aqueles nos quais a conquista de alguns pontos percentuais do seu consumo pode projetar-se em cifras maiúsculas em nossa balança de comércio e de pagamentos. Ali encontramos, e cultivaremos, os nossos grandes parceiros, nossos grandes compradores e também os nossos grandes fornecedores de bens e de serviços necessários ao desenvolvimento do país, onde iremos buscar avidamente os recursos intelectuais, as tecnologias de ponta que são fator essencial para o progresso econômico e social. A nova configuração do mundo leva, ainda, a uma outra conclusão salutar: a da

**necessidade de abolir toda forma de nacionalismo econômico autarquizante e imbecilizante. No Brasil, a política de substituição de importações, implantada há meio século, não estava errada; estava acertadíssima, e permitiu-nos criar uma infra-estrutura poderosa de indústrias de base, de produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis, mas hoje é um modelo esgotado. Errada foi a política adotada mais tarde, de fechamento de nossas fronteiras às tecnologias que, no resto do mundo, transformavam a face da terra, obstinando-nos em querer reinventar a roda.**

Vou dar aí dois exemplos pessoais. Fui, durante quase 15 anos, diretor-presidente e *chief executive officer* da Siemens do Brasil; nesse período implantamos em São Paulo, em nossa fábrica na Lapa, um setor sinumérico, destinado a fazer a automação de máquinas operatrizes. Caí na asneira de convidar o coronel, que ao tempo chefiava ditatorialmente o Setor de Informática no governo federal, a visitar o nosso setor sinumérico em São Paulo. Ele veio, visitou tudo, examinou, e os senhores sabem que a automação das máquinas operatrizes é capital para a produtividade e, portanto, para a competitividade. Ele me disse o seguinte: "Embaixador, o senhor tem dois anos para cair fora desse mercado. Isso tem de ser desenvolvido exclusivamente por empresa de capital nacional".

Outro exemplo: no mesmo período, eu, pessoalmente, ofereci ao governo brasileiro a implantação no Brasil de facilidades para a fabricação de pastilhas de silício, o que, como todos sabem, é o ponto de partida para a fabricação de *micro-chips*, por sua vez ponto de partida para toda a modernização do equipamento industrial. Houve uma recusa glacial. A idéia era, mesmo, que aqui no país se reinventasse a roda; isso é um processo meio difícil, primeiro parte da roda quadrada, depois vai para a hexagonal, a octogonal, chega geralmente, no final, à roda oval, que é muito popular nos parques de diversão, mas não tem eficácia nos parques industriais.

Na mesma época em que aconteceram esses dois episódios, na Europa Ocidental, só a Suécia e a Grã-Bretanha eram exportadores líquidos de tecnologia; a própria Alemanha, grande exportadora de tecnologia, era ainda maior importadora.

A nova configuração do mundo não deixa dúvida quanto à opção correta para o Brasil. Subsistirá, no entanto, a possibilidade de termos de garantir os nossos interesses contra reações isolacionistas de outros países que buscam criar obstáculos à penetração de produtos brasileiros nos seus mercados. É o caso agora, recentemente, do aço brasileiro nos Estados Unidos. O Itamaraty será certamente levado a agir contra esse tipo de recaídas isolacionistas, e assim tem agido na negociação da Rodada Uruguai no GATT: o sentido da História e sua força estão a nosso favor, contanto que façamos a opção correta em matéria de abertura ao mundo.

O que tem o Brasil, nesse contexto, a oferecer e a esperar? As últimas décadas do século XX assinalam uma nítida tendência do deslocamento das indústrias pesadas desde os países em fase dita pós-industrial para os novos países industrializados, os NIC's. Entre estes figura o Brasil. Temos de atentar, porém, para o fato de que essa abertura, muito valiosa decerto, pode levar a um beco sem saída se não nos prepararmos tecnologicamente e culturalmente para o acesso a um patamar sócio-

econômico superior. Hoje em dia a disponibilidade de mão-de-obra abundante e barata já não é uma vantagem decisiva: nossa sociedade precisa evoluir para um modelo de maior valorização de seus recursos humanos, e para isso o Itamaraty, ao proporcionar a sua abertura aos grandes valores do mundo, tem um papel capital a desempenhar.

Cedo surgirá a necessidade de uma opção: a de integrarmo-nos ou não ao 'Bloco Americano'.

Sempre gostei de lembrar aos meus alunos do Instituto Rio Branco, muitos deles hoje Embaixadores em funções de grande responsabilidade, para alegria minha, uma frase de Napoleão: "*La politique des États, c'est leur géographie*". Dos 'grandes blocos' o que fica aberto ao nosso ingresso e integração é o 'Bloco Americano' - hoje ainda um 'Bloco Norte-americano' pela associação do Canadá, dos Estados Unidos e do México, mas que, logicamente, dentro da necessária busca de um equilíbrio mundial entre os blocos, poderia, ou mesmo deveria, estender-se desde o Alasca até a Terra do Fogo. Poderemos, ou não, pleitear a nossa admissão nesse bloco. Vemos que, na América do Sul, o Chile já se inclina por essa opção; assim como na Europa muitos países, ex-integrantes do COMECON, estão buscando incluir a Europa Central e Oriental em um 'Bloco Europeu' ampliado, estendendo-se do Atlântico ao Cáucaso.

*O que 'não' podemos, é sonhar com um 'quarto' bloco, Latino Americano, erigido paralelamente ao bloco edificado em torno do 'eixo' Canadá-Estados Unidos-México, e muito menos em contraposição àquele. Pelas razões que o colega Roberto Campos já expôs, quer dizer, falta de peso específico para um eventual bloco Latino-Americano.*

*A radical, repentina e prodigiosa remodelação do panorama político mundial - prodigiosa no próprio sentido etimológico da palavra, que é 'milagrosa' - confronta o Brasil com uma perspectiva totalmente nova, com uma paisagem da qual desapareceram subitamente as tensões da guerra fria com o desmoronamento da 'Cortina de Ferro' e do Muro de Berlim, o esboroamento do Império comunista dentro e fora das fronteiras da defunta União Soviética e a derrota final e fragorosa de toda uma militante ideologia que dividiu os povos da terra. Desapareceu assim, como por um passe de mágica, a bipolaridade que durante meio século dividiu o mundo em dois campos antagônicos. Como diria Edouard Herriot, que era socialista, e até radical socialista, "contra as metafísicas da servidão triunfaram enfim a lógica e a moral da liberdade".*

*Essa nova perspectiva é sumamente auspiciosa para a diplomacia brasileira, que pode assim varrer para o olvido os escombros das políticas pelas quais no passado o Brasil foi levado a contorcer-se no ingrato afã de acender uma vela a Deus e outra ao Diabo: 'pragmatismo responsável', 'terceiro-mundismo', 'não-alinhamento', contubérnio zoofílico com blocos como o dos '77' e quejandos.*

*Não julguemos, porém, que o fim da guerra fria significa o fim de todas as tensões internacionais. O Brasil será chamado certamente a opinar e a agir em futuras crises, e estou certo de que o fará com discernimento, dignidade e coragem. A nossa grande Casa, servida por um corpo de funcionários cuja*



alta qualidade profissional é mundialmente reconhecida, poderá de ora em diante, melhor do que nunca, honrar as altas tradições do Itamaraty de todos os tempos.

*Seremos também, decerto, chamados a opinar e a atuar em campos críticos de cooperação internacional, na luta contra novos perigos que podem ameaçar a ordem pública mundial, como o fenômeno do terrorismo e o problema do tráfico de drogas.*

O primeiro desses fenômenos, cuja gravidade até hoje verificada pode ser apenas a ponta do *iceberg*, acha-se em parte associado a outro fenômeno de nosso tempo, que é o fundamentalismo islâmico agressivo e expansionista. Já solidamente instalado no Irã, ele conta com a simpatia desse foco de terrorismo mundial que é a Líbia, conta com expressiva força na Argélia, ameaça o Egito, e domina consideráveis minorias étnicas em países da Europa Ocidental. A segunda religião da França já é o Islã. Na perspectiva histórica, nunca desde a batalha de Lepanto desenhou-se de modo tão agudo o antagonismo entre o Oriente islâmico e o Ocidente. Eu sugeriria aos colegas, se não o fizeram ainda, a leitura de um livro muito interessante, do grande sociólogo francês Guy Sorman, chama-se *En Attendant les Barbares*.

*O fenômeno do terrorismo não se manifesta no Brasil; quanto ao do tráfico internacional de tóxicos, estamos nele fundamente envolvidos. A Colômbia e a Itália dão-nos o exemplo do que pode ocorrer quando o crime organizado apóia-se nos recursos oriundos daquele tráfico.*

*É de prever-se que contra ambos os fenômenos alguma forma de ação internacional venha a ser proposta, sobre a qual caberá ao Brasil opinar e definir sua posição.*

*Às nossas portas mesmo, porém, e dentro do conceito da 'política dos círculos concêntricos' enunciado pelo presidente Castello Branco em discurso pronunciado neste Palácio, apresenta-se um ingente e grato desafio aos diplomatas brasileiros de hoje e do futuro: a construção e implementação do Mercosul, cuja estruturação será de capital importância qualquer que seja a decisão adotada pelo Brasil no tocante ao 'Bloco Americano'. Bem antes da negociação do tratado que criou a ALALC, o tratado do Rio de Janeiro, o pensamento desta Casa vinha-se orientando em direção a uma fórmula de associação econômica e de complementação industrial limitada a quatro países: Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. E aqui temos disso uma testemunha viva, porque o pensamento era dele, o nosso colega Edmundo Barbosa da Silva. Paralelamente, víamos com carinho a idéia de uma fórmula que permitisse maximizar a utilização dos recursos hídricos, energéticos, minerais e agro-pecuários dos países da Bacia do Prata. O atual esquema do Mercosul concilia harmoniosamente ambas as fórmulas e abre largo e fértil campo à atuação da diplomacia brasileira. Faço votos por seu pronto e pleno êxito.*

*Senhor Ministro, Senhor Secretário-Geral. À sombra dos meus setenta e cinco janeiros, observo a brilhante falange dos meus jovens colegas que hoje dirigem os destinos do Itamaraty ou chefiam as nossas Missões diplomáticas no exterior, e mais do que nunca orgulho-me de haver pertencido a esta Casa; há mais de vinte anos distanciado dela, meu amor por ela permanece tão vivo quanto nos dias*

de minha juventude. Amanhã como no passado, o Brasil será sempre bem-servido pelos homens do Itamaraty, com a alta competência profissional, a elegância moral e a sóbria dignidade que sempre foram apanágio de nosso Corpo."

### Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Senhor Embaixador Pio Corrêa, eu queria agora convidar a todos os presentes para uma 'foto de família'. Acho que esse nosso encontro hoje seria particularmente enaltecido se pudéssemos guardar dele uma lembrança, que seria esta foto aqui em frente à nossa sala de reunião. Portanto, convidaria os senhores a passar..."*

### Ministro Fernando Henrique Cardoso

*"Não sei, porque eu estou dependendo de horários, por quanto tempo poderei permanecer aqui. Repito que, pelo meu gosto, passaria o dia todo. Mas como pode ser que eu não tenha essa possibilidade, gostaria de dizer duas ou três palavras sobre um tema que foi mencionado pelo deputado Roberto Campos e agora pelo Embaixador Pio Corrêa, que é a questão do Mercosul, do NAFTA e do nosso papel em todo esse processo.*

*Acredito que o Mercosul, para nós, hoje, no Brasil, é algo de fundamental importância. Acho que as sementes plantadas pelo Embaixador Barbosa da Silva, e a continuidade de um pensamento no Brasil a respeito dessa matéria, permitiram que fôssemos mudando pouco a pouco a nossa compreensão do tipo de relação que deveremos ter para com os nossos vizinhos do sul.*

*Desde que assumi o Ministério das Relações Exteriores, procurei influenciar o presidente da República na direção de dar continuidade ao Mercosul e dar prioridade mesmo. Não sei quantas vezes fui à Argentina e ao Uruguai. Quase todas as semanas falo pelo telefone com os chanceleres desses países. E conseguimos agora, o Itamaraty conseguiu, que houvesse uma mudança na política da Petrobrás. A Petrobrás passará a comprar, este ano, 400 milhões de dólares de petróleo da Argentina. Tenho encontrado uma forte colaboração por parte do presidente da Petrobrás, no sentido de reforçar as nossas posições de política em geral e de política comercial, em particular. Por quê? Porque houve no ano passado um desequilíbrio na balança de pagamentos entre o Brasil e a Argentina a favor do Brasil, e isso estava sendo usado na Argentina contra o Mercosul. Embora não fosse realmente o Mercosul a causa desse problema, posto que há outros fatores operando na Argentina, notadamente a relação do peso com o dólar, que torna gravosos muitos produtos argentinos.*

A expansão do comércio entre a Argentina e o Brasil faz-se nas duas direções. Na direção Brasil-

Argentina, a expansão comercial é ainda mais rápida. Não se trata de um quadro em que um ganha e o outro perde. Um ganha mais que outro, talvez, momentaneamente. Mas na relação entre os dois países há algo de mais profundo que uma relação comercial: a questão da Bacia do Prata e o equilíbrio do hemisfério sul. Acredito que o Itamaraty deva ampliar também as suas relações com o conjunto da América do Sul, sem que haja contradição entre o Mercosul e essa ampliação. Não se trata de criar o "Merconorte": esse projeto é inviável, pois o Tratado de Assunção não permite a criação de um outro mercado.

*Mas trata-se de tomar as iniciativas que estamos tomando para com os países do Pacto Amazônico. O Brasil se ofereceu para sediar em Brasília a Secretaria Permanente do Pacto Amazônico. E estamos fazendo propostas. O presidente escreveu cartas aos presidentes da República e eu aos chanceleres dos sete países que compõem aquele pacto propondo acordos de complementação econômica, e as respostas têm sido muito afirmativas.*

*Empenhei-me muito na questão da Bolívia, na questão do gasoduto, em negociações diretas com os bolivianos. E inclusive tive de agir na Bolívia até com certa energia, para evitar que houvesse algum desdobramento menos positivo para a conclusão do acordo. Acho que esse cuidado com a América do Sul deve ser permanente, entre nós, com o Mercosul e com a América do Sul. Irei ao Chile na próxima semana; o Chile é um parceiro importante, politicamente falando, para o Brasil. E para mim, além disso, há toda uma dimensão quase que biográfica, pois vivi muitos anos no Chile, e tenho amizade pessoal com alguns dos homens que hoje influenciam o Chile, como Alejandro Foxley. Quando ele estava numa situação de dificuldade, participei - e participo até hoje - do Conselho Diretor do Centro de Pesquisa que deu abrigo a ele e ao seu grupo, que é um grupo brilhante de economistas chilenos, hoje Foxley é ministro da Fazenda. Gabriel Valdèz participou de minhas campanhas eleitorais no Brasil. Temos um entrosamento pessoal, que possibilita um diálogo político muito fecundo.*

*Por que digo isso? Por causa do NAFTA. Desde o início, na reunião que houve em Buenos Aires, do grupo do Rio, quando se colocou a questão do NAFTA percebi a aflição do chanceler mexicano, que tinha medo de que houvesse uma reação anti-mexicana, quando o México está se aproximando dos Estados Unidos, através do NAFTA. O presidente da República do Brasil, então, colocou no seu discurso uma palavra de compreensão para com o gesto do México. No dia 7 próximo o chanceler do México vai passar um dia inteiro em Brasília, me telefonou essa semana, para que conversemos, com a agenda livre, sobre o que vai acontecer com o NAFTA na América Latina e tudo o mais.*

*O Brasil se dispôs e se disporá a conversar no que se chama o 'Grupo quatro mais um', quer dizer, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, com os Estados Unidos, a respeito do NAFTA. Ocorre que até agora NAFTA não é assunto para nós, não porque nós não queiramos, eu tenho conversado, repito, de perto, com os chilenos. O Foxley é um entusiasta da relação do Chile com os Estados Unidos. Noto que o presidente Alwin, e o chanceler Silva Lima têm uma visão um pouco mais nuançada, não porque não desejassem um acordo com o NAFTA, mas porque a realidade é mais complexa. Há dificuldades para o Chile, que é uma economia que mais facilmente se integra, verticalmente, do que a nossa, porque*

é menos industrializada, nessa integração ao NAFTA, que, aliás, não foi proposta ainda de maneira clara. Houve uma "iniciativa Bush", mas resumiu-se a um discurso, sem qualquer proposição concreta.

*Das conversas por telefone, com o chanceler do México, vejo que ele está muito confiante em que a partir de 1º de janeiro de 1994 as questões estejam resolvidas, embora as informações que recebi de Washington não vão nessa direção, pois persistem dificuldades no campo do meio ambiente e no campo das relações trabalhistas entre os EUA e o México. Então estamos observando o NAFTA não com antipatia, nem com temor, mas com realismo.*

*Concordo com as observações de que o espaço do Mercosul é pequeno, e quanto mais amplo ele for, melhor. Acredito, mas acredito pessoalmente, não é decisão nossa, trago aqui à consideração dos que mais sabem, que são os senhores e não eu, que devemos ir palmilhando esse caminho, ou melhor, colocando as pedras que vão permitir o caminho de uma integração crescente, fortalecendo o Mercosul, não nos fechando, senão ampliando nossos contatos com os outros países da América do Sul, tendo um estreito relacionamento político com o Chile, tendo uma posição de compreensão para com o México, entendendo qual é a posição dos mexicanos, para que daí não se derive um conflito, e observando os desdobramentos do NAFTA. Se esses desdobramentos chegarem a um ponto de que os países se organizem em grandes blocos, aí alguém já repetiu hoje a frase napoleônica, e reafirmo, temos uma geografia que nos leva a certos condicionamentos, e teremos de ser realistas nessa matéria. Mas eu queria, até a título de esclarecimento, dizer qual é a minha visão dessa questão do Mercosul, da América Latina e do NAFTA.*

*Disse o Embaixador Roberto Campos que ele gosta da expressão "uma diplomacia ajustada ao país real", acho que devemos estar sempre com o pé no chão. É bom ter os olhos voltados para o horizonte, mas o pé bem plantado no chão, é preciso ser realista. A utopia que eu gosto é, um pouco contraditoriamente, uma utopia possível, uma "utopia realista". Se for uma utopia sem condições de motivar uma ação consistente, que leve a modificar as coisas, ela morre nas palavras, ela não abre caminho.*

*Então devemos enfrentar os desafios com muito realismo, vendo qual é o nosso interesse a cada passo. Mesmo que não o digamos a cada momento, porque não convém, devemos estar sempre pensando nos nossos interesses. Muito obrigado."*

**Embaixador Lampreia**

*"Vamos passar então à fotografia, por gentileza."*

## Ministro Fernando Henrique Cardoso

*"Senhores, como lhes antecipei no início desse nosso encontro, tenho de me retirar, pois devo estar em Brasília dentro de poucas horas, no máximo às três horas da tarde tenho de estar presente à reunião do Ministério. Mas não queria, antes de me retirar, deixar de reiterar a importância de nosso encontro, o prazer que tive em poder ouvir o que estou ouvindo aqui, lamentar não poder continuar a ouvi-los, e dizer que este não pode ser o último, o único e último encontro nosso. Precisamos criar mecanismos pelos quais o Itamaraty continue - como já foi sugerido - a usufruir dos recursos humanos de que dispõe, e Vossas Excelências são parte muito viva desse patrimônio de bons serviços ao Brasil - o Itamaraty.*

*Nem todos os Embaixadores aposentados puderam estar presentes, embora eu tivesse pedido que se convidasse praticamente a todos. Tentaremos vê-los em uma nova reunião, para que de fato todos possam ser ouvidos neste nosso exercício.*

*Aproveitei bastante as horas que passei aqui, e podem ter certeza que se pudesse continuar não sei qual seria o resultado em termos de ação concreta, que depende de muitos outros condicionantes, mas, certamente, o meu espírito sairia ainda mais enriquecido. Mesmo assim, com o que já recebi saio muito contente e agradeço."*

## Embaixador Lampreia

*"Vamos retomar os nossos trabalhos. Tenho aqui inscritos, desde já, o Embaixador Ilmar Penna Marinho, o Embaixador Sette Câmara, o Embaixador Lindenberg Sette, o Embaixador Francisco Grieco. Vou dar-lhes a palavra, fazendo duas recomendações metodológicas: a primeira de que, na medida do possível, mantenhamos as nossas intervenções dentro de um prazo curto, para que possamos ter todos a oportunidade de expressar as nossas opiniões. Em segundo lugar, porque há diversas indicações de que não se ouve bem, em certas partes da sala, que se fale o mais próximo possível do microfone, a fim de que todos possam ter uma boa audição.*

*Também registro que o Embaixador Paulo Nogueira Batista está inscrito para falar. Chamo então o Embaixador Ilmar Penna Marinho, por favor."*

## Embaixador Ilmar Penna Marinho

*"Senhor Secretário-Geral, meus colegas e amigos. Antes de entrar na resposta concreta das perguntas que nos foram formuladas, desejo fazer uma rápida análise da configuração da nova*

*conjuntura internacional, porque evidentemente não podemos estabelecer os subsídios, os dados de uma política do Itamaraty, sem levar em consideração as grandes transformações por que passou a conjuntura internacional.*

*Senhores, desde os sinistros dias da guerra fria até o advento de Gorbachev, a conjuntura internacional caracterizou-se pela bipolaridade dos centros de poder mundial, representados pelos Estados Unidos de um lado e pela União Soviética de outro. O mundo achava-se, pois, dividido pela ideologia, e as duas superpotências se preparando febrilmente para uma guerra que os avanços inestancáveis da ciência e da tecnologia tornavam cada vez mais impossível, malgrado as tensões e as ameaças de parte a parte.*

*Evidentemente, a igualdade entre os Estados constitui princípio inscrito em todos os tratados multilaterais e em todos os estatutos das organizações internacionais ora existentes. Todavia, enquanto persistir o atual e profundo abismo entre as nações ricas e as nações pobres, para não falar das miseráveis, a proclamada igualdade entre os Estados será uma palavra vã. Essa afirmativa tanto mais se impõe quanto depois da desagregação do império soviético sonhado por Brejnev, e da queda do muro de Berlim, o mundo deixou de ficar dividido pela ideologia para cindir-se pela pobreza, pela fome, pelo desespero.*

*Com efeito, as considerações de ordem política e ideológica em que se baseavam as relações internacionais, na fase do pós-guerra, especialmente durante o tenebroso período da guerra fria, cederam o lugar a outros fundamentos. Destarte, o arrefecimento da divergência ideológica, que fragmentava o planeta em dois mundos hostis, empenhados em uma terrível e assustadora competição armamentista, objetivada em conseguir a superioridade bélica ou estratégica de um bloco sobre outro, teve como epílogo, graças aos tenazes esforços de Gorbachev, a uma completa reformulação da conjuntura internacional, que passou a apresentar novas e inusitadas características.*

*Efetivamente, a substituição da política expansionista de Brejnev por uma de aproximação e entendimento com o Ocidente, seguida de um completo desengajamento da URSS em relação aos países chamados de satélite - Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Alemanha Oriental, Romênia e Bulgária - que passaram a ter inteira liberdade para escolher o seu destino e a sua forma de governo. não só foi uma pá de cal na guerra fria, mas ainda veio positivar que hoje um conflito entre Leste e Oeste é menos relevante que o contraste entre as nações ricas, industrializadas, superdesenvolvidos, e os países em via de crescimento, bem mais pobres, subdesenvolvidos e totalmente endividados.*

*Foi aí que ganhou força o fenômeno da integração econômica, insuflando a formação de alianças com vistas a estabelecer núcleos de superpotencialidade econômica, mediante a redução das barreiras territoriais, na liberação e livre circulação de riquezas e, enfim, a conjunção de forças de produção de cada país participe da respectiva comunidade ou bloco constituído.*

O primeiro país a romper com a bipolaridade dos centros de poder mundial, no campo da

economia, foi o Japão. Assim, enquanto os Estados Unidos e a União Soviética se engalfinhavam numa renhida e dispendiosíssima disputa, em prol da hegemonia mundial, o Japão, sem nada a despender para assegurar sua defesa que por força do tratado de paz ficara a cargo dos Estados Unidos, ia paulatinamente se transformando em uma superpotência econômica, hoje reconhecida por todos como a 2ª economia mundial, após os Estados Unidos e à frente da Alemanha, da França, da Itália, da velha URSS, da Grã-Bretanha e do Canadá. Com o PIB de quase 3 trilhões de dólares e uma renda per capita de 14 mil dólares, a economia japonesa segue crescendo em ritmo intenso, que se reflete em sucessivos e persistentes superávits, o que coloca esse país na privilegiada posição de maior credor do mundo.

*Outro importante centro de poder econômico planetário é o constituído pela Europa Ocidental, que, graças à sábia e ininterrupta integração que vem de há muito desenvolvendo, se transformará num poderoso pólo econômico, ultra-industrializado e assentado na sólida estrutura do famoso Mercado Comum Europeu. Efetivamente, a Comunidade Européia começou timidamente, mediante a criação, em 1952, da Comissão Européia do Carvão e do Aço, que se desdobrou, dando origem ao Benelux, a saber, a união econômica da Bélgica, Holanda e Luxemburgo. O Benelux, por sua vez, foi o embrião do Mercado Comum Europeu, que existiu até o início da década passada, quando o referido bloco se foi progressivamente ampliando, até aglutinar os doze Estados da chamada Comunidade Econômica Européia, a qual só tende a engrandecer-se, mediante a abolição das fronteiras e barreiras tarifárias dos seus membros constitutivos, e cujo caminho parece ser a projetada criação de um enorme mercado comum, susceptível de abarcar, em termos exponenciais, cerca de 400 milhões de pessoas e um PIB orçado em mais de 4 trilhões de dólares.*

No ápice das considerações atinentes aos pólos de poder econômico, que a princípio desafiaram a bipolaridade dos centros de poder político, e por fim com ele acabaram convivendo, não se pode deixar de mencionar o feixe dos incríveis países do sudeste asiático, mui justamente chamados de 'Tigres da Ásia' - Coreia do Sul (PNB 238 bilhões de dólares, renda per capita US\$ 45.862,00), Formosa (PNB 161,7 bilhões de dólares), Cingapura (PNB 36 bilhões de dólares, renda per capita US\$ 10.500,00), Hong Kong (PNB 70 bilhões de dólares, renda per capita US\$ 14.014,00), Tailândia (PNB 79 bilhões de dólares, renda per capita US\$ 3.282,00), Indonésia (PNB 105 bilhões de dólares, renda per capita US\$ 1.900,00) - renda per capita fantástica. A integração dessas nações, cada vez mais desenvolvidas e mais ricas, está propiciando a formação de um bloco independente e autônomo, que no limiar do século XXI transformará essa região em uma das mais prósperas do mundo, mesmo quando a elas não se venham juntar o Japão e a China. Aliás, os dados estatísticos que apresentei são de 1990 e 1991.

*Em meio a esse contexto de multipolarização dos centros de poder econômico, vamos acrescentar mais dois, a saber, o Mercosul e o NAFTA, ambos em fase de estruturação. O Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, pelos presidentes do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, procura integrar num só bloco as economias da Argentina, Brasil, Paraguai e do Uruguai. Assim, a partir de 1º de janeiro de 1995, os produtos argentinos, paraguaios e uruguaios poderão ser comprados no Brasil pelos mesmos preços que são vendidos em seus países de origem.*

*O Tratado também prevê a circulação de capitais e de mão-de-obra de um país para o outro. Com efeito, pelos termos do Tratado, a circulação de produtos, dentro dos quatro signatários, será livre, sem a cobrança de qualquer taxa alfandegária. Trata-se de uma união alfandegária ampla, sem barreiras nem recessões. Para as importações de outros países será estabelecida uma taxa alfandegária. As políticas macro-econômicas de negociação da dívida externa, de comércio, agricultura, de natureza industrial, fiscal, cambial e de capitais também serão conjuntas.*

*Embora limitada no momento aos países do Cone Sul, o Mercosul poderá englobar outras nações latino-americanas como, por exemplo, o Chile, com o PIB de 17 bilhões de dólares e uma renda per capita de 2.500 dólares, mais ou menos. Aliás, já a ALALC, instituída pelo Tratado de Montevideu de 18 de fevereiro de 1960, tinha como principal objetivo a criação de uma zona de comércio, que deveria, gradual e prudentemente, transformar-se num amplo e concreto mercado latino-americano.*

*Finalmente, o NAFTA é o mais novo e poderoso bloco econômico dentro dos que configuram a ordem internacional dos nossos dias. Congrega no momento as economias do Canadá, Estados Unidos e México, com um PIB de mais de 6 trilhões de dólares e um total de 360 milhões de consumidores, podendo tornar-se ainda mais pujante se por acaso outros países latino-americanos aceitarem o convite consubstanciado na iniciativa para a América, formulado pelo presidente George Bush, em 27 de junho de 1990. Dada a sua magnitude e relevância, o NAFTA faz jus a estudos mais profundos, que, com toda a certeza, serão feitos oportunamente.*

*No que concerne às perguntas, estabelecidas para o seminário de hoje, desejo dar uma resposta concreta e incisiva. Primeiro, é necessário um amplo e ao mesmo tempo pormenorizado estudo sobre a configuração da nova conjuntura internacional, nos moldes do que fiz acima. Em segundo lugar, antes de mais nada, o Brasil deve levar em consideração o fortalecimento das Nações Unidas, que a partir da guerra do Golfo parece ter voltado às suas origens. Por isso, particularmente, sou favorável à presença do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que vai ser o centro de gravidade das grandes decisões concernentes à nova ordem jurídica internacional contemporânea.*

Quanto à pergunta número três: Quais as áreas geográficas mais significativas hoje? No meu entender, as áreas mais significativas hoje, para o Brasil, de interesse para o Brasil, são, sem dúvida, o Japão, o Sudeste Asiático, e, naturalmente, a América Latina, onde devemos contribuir para uma rápida implementação do Mercosul, ou examinar as condições para uma integração do Brasil no NAFTA. De qualquer maneira, o Brasil não pode ficar isolado, num cenário dominado pelos superpólos de poder econômico.

*Quanto a "quais as medidas na área administrativa que parecem mais importantes?", queria aqui salientar que a mais importante medida, na área da administração, é manter unida a Secretaria-Geral, como no passado, evitando qualquer tipo de fragmentação da mesma.*

De uma maneira geral, o Brasil deve refletir sobre a necessidade de aceitar a internacionalização



de sua economia, para não ficar mais para trás na disputa mundial travada entre os gigantes econômicos do primeiro mundo. Não só com relação a esses, mas também no que se refere às nações do Sudeste Asiático, de grande presença exportadora. Para não falar no Japão e na China, pois esta última vem tomando importantes medidas para tornar-se, por si só, um novo e importante pólo econômico.

*Além disso, urge salientar que a criação de um mercado comum, entre os Estados Unidos e o Canadá e o México, poderá ser altamente prejudicial às aspirações brasileiras, no sentido de atrair investimentos estrangeiros para modernizar a nossa economia, em especial o parque industrial que acumulou grande defasagem tecnológica, devido às reservas de mercado e ao exercício protecionista, que só começou a ser removido ultimamente.*

*Para conseguir tecnologias estrangeiras é necessário oferecer atrativos. Em suma, o Brasil precisa o quanto antes modernizar o seu parque industrial, para atender às injunções do momento, e sobreviver diante dos novos superpólos econômicos, cada vez mais fortes, mais ricos e mais poderosos."*

## Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Embaixador Ilmar Penna Marinho. Convido o Embaixador Sette Câmara a fazer uso da palavra."*

## Embaixador Sette Câmara

*"Subscrevo a tudo o que foi dito aqui pelos oradores que me precederam com relação a oportunidade e à utilidade dessa reunião. Procurarei seguir o temário que nos foi proposto tão de perto quanto possível, de maneira a me conter dentro dos limites de tempo que foram atribuídos a cada um de nós.*

*Quanto às mudanças no cenário internacional. O cenário internacional na década de 1980 passou por mudanças radicais, em consequência de uma revolução que a meu ver teve maior importância em suas consequências do que a Revolução de 1917. Essa Revolução foi a derrocada do mundo comunista, tanto da União Soviética quanto da área do seu colonialismo político, na Europa Oriental.*

*Quem viveu naquela área, como eu vivi, durante quase 7 anos, e aqui vários colegas também tiveram essa experiência, jamais poderia imaginar que aquele estado de poder monolítico, que penetrava nos escaninhos mais fechados da vida do cidadão, e que deu demonstrações cabais da sua determinação de manter o sistema vivo e atuante, com a invasão da Tchecoslováquia, em outubro de*

1968, pondo fim à primeira experiência de um comunismo com face humana, que foi a Primavera de Praga, e depois, tudo isso consolidado na doutrina Brejnev, esses que viveram naquela área dificilmente poderiam sonhar com o desmoronar do mundo comunista, da maneira com que ele se produziu.

*Esse fato, de importância sem par no nosso tempo, transformou completamente o cenário internacional, pôs fim a mais de 40 anos de guerra fria, à bipolarização do mundo, à confrontação das duas superpotências e também ao enfrentamento das duas grandes alianças militares, a OTAN de um lado e o Pacto de Varsóvia de outro. Em suma, pôs fim ao famigerado equilíbrio do terror e à permanente corrida armamentista nuclear.*

Aqui, *en passant*, se deveria observar que uma vez dissolvidas ou terminadas as alianças militares, com o Pacto de Varsóvia, e limitada a ação da OTAN, não há mais razão para a existência do Bloco Não-Alinhado nas Nações Unidas. O bloco não-alinhado era composto de países que não estavam alinhados nem com uma das alianças militares nem com a outra. Hoje, não existe mais essa divisão, e acho que a força desse bloco, dentro das Nações Unidas, que durante certa época foi considerável, devia ser agora limitada, ou talvez mesmo extinta.

*Esta derrocada do império comunista na Europa Oriental e a abertura daquele mundo até então semifechado, embora contíguo aos imensos recursos de capitais da Comunidade Econômica Européia, evidentemente nos criará dificuldades na área da captação de investimentos provenientes da Europa Ocidental. É evidente que será difícil para nós competir com as facilidades oferecidas pelos países vizinhos pertencentes à Comunidade Econômica Européia.*

*A política rígida do COMECON limitava extremamente as facilidades de importação de produtos nossos, de vez que teríamos sempre de competir com o absoluto predomínio da economia soviética, que tinha praticamente o monopólio da exportação de produtos para a área da Europa Oriental.*

*Creio que é um grande momento para a expansão dos nossos mercados naqueles países, e que esse momento deve ser aproveitado, reforçando as nossas atividades comerciais na área, tanto quanto possível, inclusive no território da antiga União Soviética, onde as novas repúblicas independentes poderão nos abrir consideráveis perspectivas para intercâmbio comercial.*

*Ampliaram-se essas possibilidades com o desaparecimento do COMECON, e as perspectivas são boas, embora limitadas pela escassez de moeda forte, na maioria dos países da Europa Oriental e da antiga União Soviética. Mas seria exagerado atribuir prioridades àquela área sobre os nossos mercados tradicionais, que nos proporcionam atualmente superávit comercial nunca antes atingido.*

*No campo político, o fim da confrontação Leste-Oeste nos libera de um alinhamento, ainda que não formalizado, com a política do bloco ocidental e nos dá liberdade para uma política de horizontes mais largos.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Passando agora para o segundo ponto no temário que nos foi oferecido, o Brasil poderá ter um papel considerável na manutenção da paz e do entendimento na nova ordem mundial. É claro que concordo com o que foi dito aqui antes, que essa nova ordem mundial é uma ordem, digamos, *in statu nascendi*, está sendo articulada, está se formando. Ainda não podemos jogar com isso como um elemento definitivo. O que se passa hoje dentro da União Soviética, as confrontações de nacionalidades, tudo isso, e inclusive as dificuldades políticas por que passa o governo da República Russa ainda levantam uma certa sombra de dúvida sobre a estabilidade dessa nova ordem mundial.

*Mas poderemos colaborar, principalmente agora que estamos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para procurar propiciar um entendimento maior entre essas áreas hoje divididas, essas áreas de nacionalidade diferentes, e algumas em pleno conflito armado, até que possamos, também no campo regional, influir para movimentos que abram a possibilidade de entendimentos nesses conflitos que estão ocorrendo no momento presente.*

*Nas Nações Unidas, agora que participamos do Conselho de Segurança, depois de uma ausência de mais de vinte anos, creio que teremos a oportunidade de atuar em decisões muito importantes, e de prestigiar todas as ações tendentes a conter os conflitos de nacionalidades que hoje espoucam na Europa, na antiga Iugoslávia e na antiga União Soviética, assim como colaborar também para a solução de conflitos localizados em outras áreas, como, por exemplo, o Oriente Médio.*

*Para isso devemos dinamizar a nossa presença nos foros internacionais, multilaterais, e utilizar a nossa ação no concerto de entendimentos regionais, e até mesmo bilaterais, que possam favorecer essa ação. Gostaria de fazer uma referência a um assunto que de vez em quando é levantado, que é a possibilidade de disputarmos um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança. De tempos em tempos se fala nessa possibilidade. Particpei de todas as atividades que levaram à criação do comitê para a reforma e fortalecimento da Carta das Nações Unidas, e da própria atividade desse comitê, e devo confessar que sou completamente cético quanto a qualquer possibilidade de reforma da Carta. Como já foi dito aqui, nem sequer a conferência, que se deveria realizar dez anos depois da assinatura da Carta, para sua revisão, jamais foi levada a efeito.*

*E é muito fácil entender as dificuldades que a reforma e a revisão da Carta encontram. É que para a reforma e a revisão da Carta é preciso o voto de dois terços da Assembléia Geral e o voto do Conselho de Segurança, inclusive os cinco membros permanentes do Conselho, que têm poder de veto. Então, embora países de grande projeção, como a Alemanha, como o Japão, não escondam o seu desejo de se tornarem membros permanentes do Conselho, e o Brasil sempre lutou por isso também, não se pode esperar uma fácil solução. O problema não é, realmente, a questão da aprovação de novos membros permanentes. O problema é que os membros permanentes têm o direito de veto, e eles não querem partilhar esse direito de veto com ninguém. É claro que a China não ficaria contente de partilhar esse direito de veto com o Japão, ou a Rússia também não estaria satisfeita de partilhar o direito de veto com a Alemanha, porque sempre existe um remanescente de temor entre as duas nações.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Para assinalar as dificuldades da reforma da Carta, basta lembrar que o artigo 107, que fala dos Estados inimigos, quer dizer, os Estados que foram inimigos durante a Segunda Guerra Mundial, e aí se colocam Japão e Alemanha, grandes aliados hoje dos países ocidentais, esse artigo 107 nunca pôde ser suprimido, pela impossibilidade de se conseguir um acordo para a revisão da Carta.*

*De maneira que qualquer iniciativa do Brasil, no sentido de lutar para disputar um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança, com direito a veto - a não ser que se mude completamente o sistema da Carta e se admita membros permanentes sem direito a veto - deve ser posta de lado. É preciso que não esqueçamos uma lembrança triste, uma mancha na nossa história, que foi a retirada do Brasil da Liga das Nações, o primeiro país a se retirar da Liga das Nações, porque não foi eleito para o Conselho. Creio que não devemos correr risco de repetir essa façanha.*

*Agora, passando para o 3º tema, acho que a América Latina deve continuar a ser uma área que atraia especialmente as atenções da nossa diplomacia, especialmente agora, com a criação do Mercosul. Já existia a ALADI, que anda meio esvaziada com a criação do Mercosul. Temos tido e teremos ainda uma presença importante no mundo latino-americano, especialmente na área da integração comercial, na integração regional, a presença do Brasil será muito importante. Também na área política a ação do grupo, chamado 'Grupo do Rio de Janeiro', 'Grupo dos oito', é uma ação de coordenação política muito importante, como ficou provado com os esforços desse grupo para a pacificação da América Central e para a solução dos problemas da Nicarágua.*

*Mas isso tudo não deve excluir outras áreas geográficas importantes. Temos que levar em conta que a nossa política exterior deve ser uma política de âmbito mundial. Não podemos descuidar do nosso maior parceiro comercial, que são os Estados Unidos da América. Agora, com a criação da NAFTA, esses mercados dos Estados Unidos, com a participação de México e Canadá, passa a ter uma enorme importância para nós.*

*Por outro lado, creio que não devemos desperdiçar os esforços que empregamos na chamada 'política africana', não tendo em vista a conquista de grandes mercados, mas para o fortalecimento da posição parlamentar, política, nas Nações Unidas. Basta lembrar a participação de empresas brasileiras, grandes construtoras brasileiras, que estão em atividade nos países africanos, nos países lusófonos e no norte da África, no Oriente Médio e até há pouco tempo no Iraque, e que constitui um motivo de orgulho para nós e que nos proporciona consideráveis interesses comerciais.*

*Um tema que certamente dominará o cenário internacional, e que já é de suma importância para nós, é a preservação do meio ambiente e a defesa da ecologia. Aí devemos ter uma participação atuante e efetiva, defendendo os nossos melhores interesses, e já a realização da Eco 92 aqui foi um grande êxito, e uma prova do interesse brasileiro para as medidas de defesa da ecologia. Mas acho que devemos cuidar dos nossos interesses, evitando a intromissão de atividades alienígenas, que se apresentam como defensoras das nossas riquezas florestais.*

A idéia de que a Amazônia é o pulmão do mundo e, conseqüentemente, sua preservação é de interesse mundial não deve abrir as portas para o intervencionismo internacional. Já há muitos anos houve o projeto da UNESCO, de internacionalização da Amazônia, que foi muito mal recebido aqui no Brasil. É preciso lembrar que nem todos os males que ocorrem no mundo hoje, em matéria de poluição, podem ser vinculados às nossas atividades, sobretudo à nossa queima de florestas. Basta lembrar o caso da chuva ácida. A chuva ácida é um fenômeno que hoje assola os lagos e florestas do Canadá e o norte da Europa, e ele tem origem exclusivamente, na superindustrialização dos Estados Unidos e da Inglaterra, que se recusam a adotar uma política, como o Japão adotou, de instalação de *scrubbers*, que conseguiram reduzir 90% da poluição do ar, e custam muito dinheiro. O Japão empregou mais de 10 bilhões de dólares no uso desses *scrubbers*. O Clean Air Act dos Estados Unidos tem sido muito parcimonioso e reticente com qualquer tentativa de uma política que consiga uma ação efetiva e eficiente quanto à chuva ácida.

*Por outro lado, deve-se levar em conta também que fontes naturais contribuem para a poluição atmosférica, numa escala às vezes muito maior do que a queima de florestas ou a industrialização ou a superindustrialização. Um vulcão, como a recente erupção do Pinatubo, nas Filipinas, projeta na atmosfera mais dióxido de enxofre e óxido de nitrogênio que dezenas de conjuntos industrializados. O Brasil deve dar todo o apoio, como vem dando, à ação dos movimentos em prol da ecologia. Mas deve recusar, e recusar vigorosamente, o papel de réu e responsável pelos atentados ao meio ambiente que certos círculos insistem em atribuir-lhe.*

*Outro tema que ganha novas dimensões com o fim da guerra fria é o da não-proliferação das armas nucleares, que o meu colega Roberto Campos levantou aqui agora. Os novos progressos nos entendimentos entre a Rússia e os Estados Unidos, para a redução do potencial nuclear, certamente reforçarão a política de não-proliferação das armas nucleares. Embora as outras potências nucleares - França, Reino Unido e China - mantenham os seus arsenais nucleares, e o remanescente do imenso potencial nuclear americano e russo ainda possibilite a destruição do mundo em horas, os perigos da proliferação não diminuíram, ao contrário, aumentaram, porque hoje, com a fragmentação da União Soviética em diversas repúblicas, algumas das quais têm arsenais de armas nucleares, a possibilidade de utilização de armas compradas nessas repúblicas em conflitos regionais, como o que está acontecendo na Iugoslávia, ou como o Oriente Médio, ou mesmo a utilização de armas nucleares por terroristas, é uma possibilidade que não pode ser descartada.*

*O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco, de que fui negociador. Com a satisfação das condições contidas nos protocolos adicionais que o Brasil propôs e que foram o preço da aceitação do Tratado de Desnuclearização da América Latina pelos governos militares da época, no Brasil, muito relutantes a embarcar numa política desse tipo, já estamos praticamente cobertos pelas mesmas disposições do tratado de não-proliferação.*

*De maneira que devíamos rever esse problema da não-proliferação. Na época, o grande argumento dos defensores da não participação do Brasil na não-proliferação era a famosa doutrina das*

explosões para fins pacíficos. A convicção desses corifeus da bomba da paz era tão intensa que mesmo no Tratado de Tlatelolco foi introduzida uma cláusula que exclui as explosões para fins pacíficos dos dispositivos do tratado. Mas essas explosões para fins pacíficos ficaram inteiramente desmoralizadas pelas experiências que os americanos fizeram, para começar a famosa Plowshare, que provocou uma grande escavação, que seria utilizada para depósito, talvez até mesmo de materiais de lixo nuclear, a escavação foi completamente inútil, porque o índice de irradiação era tal que não se poderia pensar em utilizar isso para nada. Houve outra experiência nos Estados Unidos, igualmente fracassada, e não se tem notícia de que a União Soviética tenha conseguido jamais nenhum sucesso, também nesse campo. De maneira que aqueles que sonhavam, no Brasil, com a possibilidade de abrir canais, ou preparar o terreno para represas hidroelétricas, com explosões pacíficas, era realmente um sonho completamente contrário às possibilidades técnicas.

*Passando ao quarto ponto do temário, estou afastado do Itamaraty desde 1979, quando fui eleito para o cargo de Juiz da Corte Internacional de Justiça, de maneira que não pude acompanhar de perto as várias reformas que se fizeram na nossa estrutura administrativa, não pude avaliar os resultados, e não posso agora, e seria pretensioso da minha parte querer fazer qualquer sugestão nessa área de mudanças administrativas.*

*O único ponto que eu ousaria mencionar seria uma ligeira observação sobre a fragilidade do nosso setor jurídico, se comparado com setores que tratam de atividade da área política e da área econômica. Desde 1950, há, portanto, mais de 40 anos, acompanho as nossas atividades no campo jurídico internacional, primeiro como assessor de Gilberto Amado, membro brasileiro da CDI, depois como membro da CDI durante dez anos e, depois, como membro da Corte Internacional de Justiça. Labutei 12 anos na Corte Internacional de Justiça e pude verificar o interesse míngua do que o Itamaraty dedica aos problemas jurídicos, com exceção do acompanhamento interessado na questão da utilização dos rios internacionais, para fins alheios à navegação, por causa das repercussões da nossa política com a Argentina, na construção de Itaipu. Fora disso, o Itamaraty devotou escasso interesse pelos assuntos jurídicos.*

Temos um excelente consultor jurídico, mas o seu trabalho é limitado aos pareceres que ele é chamado a dar. Fora disso, o nosso setor jurídico é subutilizado. Na Corte Internacional de Justiça participei dos grandes casos do nosso tempo, o caso dos reféns na Embaixada Americana, em Teerã, o caso dos Estados Unidos com a Nicarágua, em que a Corte teve uma decisão muito corajosa, condenatória dos Estados Unidos, e vários outros casos, inclusive o de uma câmara que resolveu o centenário conflito entre El Salvador e Honduras, de que fui presidente. Jamais tive notícia de alguma reação do Itamaraty a qualquer dessas atividades.

*Há que lembrar que as grandes glórias do barão do Rio Branco foram colhidas na área jurídica, as grandes arbitragens de fronteiras, em que ele, com enorme cobertura técnica e jurídica do Itamaraty, conseguiu grandes êxitos. Na Inglaterra, o Foreign Office tem mais de dez juristas que formam uma carreira paralela à carreira diplomática. O Quai d'Orsay também tem um núcleo numeroso de juristas*

que funciona ali como um *staff* eficiente, semelhante ao que acontece também no State Department.

*Assim, a única sugestão que eu ousaria fazer nesta área é o fortalecimento do setor jurídico do Itamaraty. De maneira a dar-lhe elementos para seguir de perto o trabalho da Comissão de Direito Internacional e da Corte Internacional de Justiça. Além disso, esse setor poderia assessorar o acompanhamento e o processamento parlamentar das grandes convenções internacionais, com vistas à sua ratificação. É muito freqüente que essas convenções fiquem dormindo anos e anos nas prateleiras do Congresso por falta de assistência técnica aos congressistas que são incumbidos de relatá-las. Assim, o setor jurídico do Itamaraty poderia se encarregar disso.*

*São essas as poucas e modestas observações que eu teria a apresentar. Muito obrigado, Senhor Secretário-Geral."*

## Embaixador Lampreia

*"Embaixador Sette Câmara, devo dizer, à guisa de esclarecimento, que essa sua última referência à debilidade do nosso setor jurídico foi também objeto de uma identificação por parte da Comissão que está no momento estudando a reforma dos métodos do Itamaraty, e ela veio exatamente no sentido que o senhor apontou. Estamos no momento examinando diversas alternativas, inclusive porque a própria Consultoria Jurídica do Itamaraty será modificada em função da nova lei da Advocacia Geral da União, e terá de ser exercida de modo distinto do que vem sendo até agora. Essa, realmente, acho que é uma questão de muita importância, que está sendo examinada com todo o interesse.*

*Por outro lado, Embaixador, se me permite, inclusive porque tive a honra de servir sob as ordens de Vossa Excelência, que foi meu primeiro Embaixador no exterior, como Embaixador junto às Nações Unidas, agradeço muito ter introduzido a questão da nossa aspiração a ter um lugar permanente no Conselho de Segurança. Acho que é um dos temas de grande atualidade diplomática e a contribuição informada e experiente que o senhor nos deu é certamente o tipo da contribuição que se espera, da parte da chefia da nossa diplomacia, da parte do Ministro Fernando Henrique Cardoso, que justamente em face da profundidade, do desafio que representaria uma campanha ampla de nossa parte para postular um assento permanente no Conselho de Segurança, acaba de autorizar o estabelecimento de um grupo de trabalho específico, inter-departamental, que examine a questão sob os seus mais diversos aspectos, visto que a questão está lançada. Eu compreendo e, de certo modo, até compartilho o ceticismo que Vossa Excelência indicou, mas devo dizer que há uma inevitável aceleração nesse processo, visto que o próprio novo secretário de Estado, Warren Christopher, recentemente se referiu à questão da admissão da Alemanha e do Japão como um fato provavelmente inevitável, a curto prazo. Há, inclusive, uma série de questões sobre a própria natureza desse assento permanente, inclusive a possibilidade aventada de que ele não venha acompanhado de um direito de veto.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Mas de qualquer medo, a preeminência que o Conselho de Segurança vem adquirindo progressivamente, agora que não está mais cerceado pela moldura de gesso do bipolarismo, dá ao tema uma tal importância que merece uma reflexão aprofundada da diplomacia brasileira, e realmente queria lhe informar que esse é um dos temas mais intensos na nossa agenda de reflexão e de planejamento. Muito obrigado.*

*Queria passar agora a palavra, antes de interromper para o almoço, ao Embaixador Luís Paulo Lindenberg Sette."*

### Embaixador Lindenberg Sette

*"Muito Obrigado, Senhor Secretário-Geral. Eu gostaria de me juntar aos colegas que me precederam ao expressar meu reconhecimento ao Senhor Ministro de Estado e a Vossa Excelência, por essa oportunidade de juntos trocarmos idéias e tentarmos contribuir para os trabalhos que a chefia da Casa enfrenta.*

*Já foi dito, Senhor Secretário-Geral, pelo Ministro Gibson, que a nossa agenda é vasta, e quase que nos impõe generalidades, às quais adicionaria como possível alternativa o que é tópico ou anedótico.*

*Eu começaria então com algumas generalidades. Foi dito, com razão, que o Brasil é um país sem problemas graves de política externa. Isso acontece por uma série de fatores históricos e geográficos, mas nos últimos quarenta anos aconteceu também pela divisão bipolar do mundo. Nunca fomos submetidos à sujeição soviética, porque estávamos geograficamente e politicamente cobertos pelo guarda-chuva nuclear americano.*

*Isso teve um preço. O nosso colega, Embaixador Sette Câmara, assinalou que as nossas opções, as nossas escolhas de política externa, eram necessariamente limitadas por isso. O que eu digo não implica nenhuma subserviência de governos anteriores do Brasil, nem necessariamente pretensões imperialistas por parte dos Estados Unidos. Trata-se de uma descrição da realidade internacional, dos jogos de poder, e o não sermos da área soviética nos impunha constrangimentos, além de nos dar liberdades.*

*O mundo, como todos disseram até agora, mudou, desabou o império soviético, os Estados Unidos estão política e economicamente debilitados, ou, pelo menos, relativamente menos fortes, embora mantenham um predomínio militar indiscutível, com quaisquer termos de análise. Os grandes blocos se formam, a África subsaariana se desagrega, e há ameaças sérias sobre a estabilidade política da África islâmica, da África ao norte do Saara.*



## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Temos portanto um mundo grande de incertezas, e se o fim do mundo bipolar parece abrir oportunidades de ação política do Brasil, ele foi acompanhado também, e infelizmente, por um declínio relativo de nossa posição mundial. O país de crescimento mais dinâmico da América Latina, e um dos de crescimento mais dinâmico do mundo, há dez anos não cresce. O nosso peso moral, a nossa presença, que é sempre um fator de política externa, que não é só baseada em fatores materiais, esse nosso peso moral diminuiu por uma série de circunstâncias, inclusive pelo desgaste que a nossa imagem no mundo sofreu, nos últimos 24 meses. É inegável que o Brasil saiu dos episódios de política interna recentemente ocorridos desprestigiado perante a opinião mundial e perante os dirigentes públicos, porque são todos políticos e não podem ignorar a opinião de seus países.*

*Eu sugeriria, portanto, Senhor Secretário-Geral, que olhássemos o futuro com extrema cautela, uma cautela fundamentada não só nas incertezas externas, como nas nossas debilidades internas, que espero sejam temporárias e ultrapassáveis num período curto, mas esse período curto não demorará menos de três, quatro anos.*

Feitas as generalizações, Senhor Secretário-Geral, vamos ao tópico. A descrição dos blocos que se formam no mundo tem dado uma certa ênfase ao chamado 'Bloco da Área do Pacífico', do 'Pacific Rim', e há um certo fascínio, não só brasileiro, mas mundial, com os Tigres Asiáticos. Seria conveniente que nós atentássemos para o fato de que muitos desses tigres são de papel, eles não têm *hinterland* econômico, não têm estrutura econômica própria, são produtores/exportadores de uma gama limitada de produtos, que conseguem colocar com eficiência e com competitividade no mercado internacional. Mas não dispõem internamente de uma economia capaz de sustentá-los a longo prazo, como nós temos a potencialidade de fazer. Ninguém vai negar a importância do Japão. Ao contrário, a minha experiência no Japão me levaria a dar mais ênfase do que normalmente se dá àquele país. É indiscutível que Taiwan tem recursos econômicos e humanos de grande peso. Mas não fiquemos demasiado deslumbrados com exemplos como o de Cingapura, Hong Kong, ou Tailândia. Suas economias são economias de exportação, basicamente, e extremamente débeis em matéria de mercado interno, de população, de construção própria.

*Ao lado dessa formação de blocos mais ou menos geográficos está ocorrendo um fenômeno que deve, ao meu ver, preocupar a nossa política externa. É que inevitavelmente, talvez incontrolavelmente, cresce a concentração econômica no mundo. Dois exemplos apenas: no processamento e comercialização de alimentos, o número de firmas diminui todos os dias e o poder das firmas sobreviventes aumenta todos os dias. Nos nossos mercados de produtos tradicionais, como o cacau, o café, o açúcar, isso tem conseqüências sérias, que devemos pesar com muito cuidado, porque o mercado, nesses termos, não é tão livre quanto seria desejável, tende muito mais à oligopsonia, ou, em certos casos, à ameaça monopólica.*

*O mesmo está ocorrendo em vários ramos da indústria informática, em que visivelmente as firmas criadoras, as firmas capazes de sobreviver à competição que já se desenrola, são cada vez menos numerosas. Não há muito o que o Itamaraty possa fazer a esse respeito, e pouquíssimo que o Brasil*

talvez possa ter como influência, mas só um fato para atentar e ter em conta, ainda que apenas para efeitos defensivos.

*Um outro problema tópico, que é vasto, e que me preocupa muitíssimo, é o das negociações no GATT. Essas negociações, que ainda não se sabe se terão êxito ou não, são as negociações comerciais e, além disso, de serviços e outros fatores econômicos, as mais importantes que existem desde a guerra. E passando agora por Brasília, conversando com alguns colegas, vi que não se alterou um fenômeno que sempre ficou no meu espírito como motivo de preocupação, e que preocupa os colegas que no momento lidam com isso em Brasília. É que não há reação interna brasileira a essas negociações, os nossos interesses agrícolas, os nossos interesses industriais simplesmente não tomam conhecimento disso. É como se essas coisas não existissem, o que deixa o Itamaraty numa posição extremamente vulnerável e exposta, porque, uma vez concluídas as negociações, assinado o acordo final, todos os interesses que não foram atendidos na medida de suas ambições podem nos colocar como bode expiatório. No momento, o Brasil econômico, tanto o Brasil agrícola como o Brasil industrial, nem quer saber do 'Uruguay Round'. Concluído o 'Uruguay Round', esse Brasil vai começar a sofrer as conseqüências, vai ter vantagens, e todos esperamos consideráveis, mas vai ter custos, vai ter preços, e o pagamento desses preços vai ser feito por gente que nem sabia do que se tratava.*

*Ainda topicamente, Senhor Secretário-Geral, e creio mais no campo econômico do que no campo político, gostaria de dizer que não concordo inteiramente com a análise feita pelo ilustre deputado e nosso colega de carreira, Embaixador Roberto Campos, sobre o que ele chamou de terceiro-mundismo do Itamaraty. Mas esse é um assunto que ele e eu poderemos discutir bilateralmente e extensamente, sem que eu tome o seu tempo e dos nossos colegas em volta da mesa. Concordo sim, e muito, com o Embaixador Campos, quando ele protesta contra o protecionismo que nós nos impusemos. Creio que nós não podemos continuar vivendo na ilusão de que algum dia o Brasil vai criar tudo e vai produzir tudo. Temos de estar abertos a um "toma lá, dá cá" internacional, e não ganharemos nos excluindo desse jogo, ao contrário, vamos nos expor a sanções diretas ou indiretas, que nos custarão muitíssimo.*

*Concordo também com o que disse o deputado Roberto Campos sobre a ausência do Itamaraty na negociação da dívida externa brasileira. Durante a minha carreira, sempre achei que faltou a essas negociações uma visão política mais ampla e uma percepção mais aguda das atitudes, das psicologias mesmo das outras partes da mesa, do lado de lá, que era o credor. Mas cabe assinalar, Senhor Presidente, que com exceção do próprio Embaixador Campos, que tem experiência diplomática considerável, e tem percepção política, os nossos ministros de Economia, Fazenda ou Planejamento, nos últimos trinta anos, sempre fizeram questão de afastar o Itamaraty desse campo, o que, a meu ver, foi danoso para o país, foi danoso para a economia, mas era um fato, porque se tratava de personalidades extremamente vigorosas e que eram - para usar uma palavra da imprensa - super-ministros. Não creio, portanto, que o Itamaraty tivesse se afastado, se retraído das negociações financeiras do Brasil com o resto do mundo, mas creio que ele foi muito mais, o Itamaraty, muito mais excluído do que abstinente.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Agora eu desço ao anedótico, Senhor Secretário-Geral, ao falar de assuntos de administração. Toda organização, toda instituição, tem de ter, necessariamente, um suporte administrativo. E em toda organização, em toda instituição, o suporte administrativo tende a crescer mais velozmente do que a parte operacional. A cauda costuma crescer mais rápido do que o corpo e a cabeça do animal.*

*Posso ter uma visão injusta do problema, Senhor Secretário-Geral, mas creio que no nosso caso temos uma cauda excessiva, e ao mesmo tempo, paupérrima. Estamos como um tamanduá-bandeira, que tem um rabo duas vezes maior do que o seu corpo, e se há campos em que poderemos tentar ter ganhos de produtividade, ganhos de transferência de recursos econômicos, valia a pena examinar com atenção o número e a qualidade do pessoal, que dedicamos a problemas administrativos e como poderíamos empregar esse número e usar essa qualidade, em problemas operacionais.*

*Do anedótico eu queria salientar uma coisa, Senhor Secretário-Geral, que nunca me atingiu, mas atingiu alguns colegas nossos e que eu considero no mínimo triste, para o Itamaraty, e deixo aqui o meu pedido de que seja considerada com a maior seriedade: é o fato de que colegas nossos são às vezes largados em postos africanos ou árabes por oito, dez anos, sem substituição. Acho isso um desdém com o ser humano, o diplomata, acho uma ofensa para o país anfitrião, porque depois de alguns anos ele passa a perceber que tem lá um representante brasileiro que não merece o prestígio do seu governo, e no fundo deprecia a todos nós, Senhor Secretário-Geral. É depreciativo para a carreira condenarmos alguns de nossos colegas a esse tipo de exílio. Deveria, a meu juízo, existir um mecanismo absolutamente rigoroso pelo qual fossem cumpridos os prazos de permanência nos postos, especialmente em certos postos, que são especialmente penosos.*

*Ainda falando de postos penosos, associo a esses os postos exóticos. A minha única experiência no assunto deu-se no Japão, onde passei quatro anos. E, com meus colegas de posto, fiz um esforço considerável para aprender a língua japonesa, para entender a cultura japonesa, a maneira de sentir dos japoneses. E notei, sem muita surpresa, que os países anglófonos, por exemplo, todos, têm um sistema de rotação em que o funcionário inicial de carreira, o iniciante, recebe um treinamento intensivo na língua japonesa, serve um termo no Japão, um termo no segundo posto e volta à base. Na sua próxima saída o funcionário volta ao Japão, serve seu termo lá, vai para um outro posto e volta à base. O que ocorre é que quando esse funcionário chegar ao grau de Conselheiro ou Ministro, ele não só conhece profundamente a língua, a cultura, os costumes da política japonesa, mas como desde jovem ele se entendeu com funcionários de diversos ministérios japoneses, das diversas empresas japonesas, num nível de intimidade que não é possível alcançar num país desses da noite para o dia. E quando ele chega ao Japão como Conselheiro ou Ministro, conversa como íntimo com os funcionários japoneses, que ascenderam, como ele ascendeu, ao longo da sua carreira.*

*Não sei o quão praticável é isso no nosso caso, mas acho que é uma medida desejável para países como os países de língua árabe, países como o Japão, como a China, países extremamente especiais, em que o conhecimento não se faz em um ano nem em dois, onde a cultura é inteiramente diversa da nossa. Perdemos imensamente quando um dos nossos funcionários investe três ou quatro anos de sua*

vida profissional, e às vezes de sua vida pessoal, para compreender bem um desses países, aprender um idioma extremamente difícil, e de escrita completamente diferente, e depois nunca mais é aproveitado, nunca mais é utilizado numa função desse tipo.

*Senhor Ministro, desculpe o fragmentário de minhas observações, mas era o que eu desejava dizer no momento. Muito agradecido."*

## Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, agradeço muito sua rica, variada e importante contribuição, Embaixador Lindenberg Sette. Convidaria a todos agora a passar para a Sala dos índios, onde vamos ter um almoço.*

*Quero retomar então a nossa reunião. Tenho aqui inscritos, desde já, o Embaixador Francisco Grieco, o Embaixador Paulo Nogueira Batista, Souto Maior, David Silveira da Mota, Embaixador Corrêa do Lago, Embaixador Barbosa da Silva, Embaixador Amaury Porto de Oliveira, Embaixador Maciel.*

*Idealmente, procuraríamos ir até as 6 horas da tarde, e acho que seria muito interessante se pudéssemos, digamos, a partir de umas talvez 4 e meia, fazer um comentário, ou abrir o microfone àqueles que quisessem comentar e houvesse então o início de uma interação em lugar de apenas colocações individuais. De maneira que esse seria o objetivo. Para que nós possamos fazer isso, visto que são 3 e 1/4, eu encareceria então a concisão dos próximos intervenientes.*

*Por favor então, o Embaixador Francisco de Assis Grieco."*

## Embaixador Francisco Grieco

*"Senhor Secretário-Geral, procurarei fazer objetivamente alguns comentários e sugestões sobre a atuação do Itamaraty na nossa política de comércio exterior.*

*Em primeiro lugar, devemos ter em mente que, a despeito dos fracassos de vários planos econômicos, a nossa balança comercial apresentou, nos três últimos anos, saldos positivos altamente favoráveis. Graças a eles, nossas reservas internacionais atingiram, neste começo de ano, cerca de US\$ 20 bilhões de reserva-caixa e perto de US\$ 24 bilhões, se adotado o conceito de liquidez internacional. Esse acúmulo, resultante de política cambial flexível e apenas, ocasionalmente, sujeita a intervenções do Banco Central, deu-nos lastro para as negociações com o FMI, Banco Mundial, Clube de Paris e bancos privados estrangeiros. Estimulou ainda o retorno de capitais expatriados; a venda de papéis*

comerciais; e investimentos estrangeiros nas bolsas brasileiras de valores.

*O êxito da política comercial beneficiou-se também da desburocratização administrativa; da criação de mecanismos de financiamento e, de modo geral, da recuperação progressiva da credibilidade financeira do Brasil. O Ministério das Relações Exteriores tem longa e direta experiência na promoção e expansão do nosso intercâmbio, ao lado da atuação institucional dos Ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio. Essas atividades do Itamaraty têm ampla repercussão na opinião pública, com reconhecimento da classe empresarial pelos serviços que lhes são prestados no país e no exterior.*

*Levando em conta a exigüidade do tempo, gostaria de mencionar alguns aspectos do papel institucional do MRE na divulgação de oportunidades e na participação direta na formulação e execução da política comercial externa. Devemos registrar, de início, o avanço considerável obtido na modernização de instrumentos e da sistemática operacional, através da informatização de nossos SEPRO's. Experiência em Budapeste e na Haia, revelou-se então a limitação de recursos técnicos, como computadores, bancos de dados atualizados e até mesmo de fax, considerando privilégio de missões nas grandes capitais. Hoje dispomos de meios modernos, praticamente em quase todas as Embaixadas e bases reais para interligação com a SERE e, futuramente, entre missões que atuam em países das áreas econômicas em processo de integração, como a CEE, a NAFTA, Mercosul, etc.*

*Contatos com entidades de classe mostram que seria sumamente proveitosa a expansão de nossa interligação permanente com instituições como a FIESP, a Confederação Nacional do Comércio e a da Indústria - todas com bancos ou centros de dados e prestantes de serviços igualmente a pequenas e médias empresas exportadoras, com recursos limitados e sem acesso direto aos círculos de comércio no exterior. Essa atuação conjugada, repetimos, permanente e formal, permitiria assistência direta à retransmissão de oportunidades, pesquisas de mercado e outras atividades promocionais coordenadas pelos SEPRO's.*

*Seria, igualmente, útil à divulgação dos serviços de informação e de orientação ao comércio exterior a participação programada do Itamaraty em seminários e conferências que se tornaram freqüentes e de grande repercussão nos meios empresariais, voltados para novas aberturas no exterior. Pude constatar interesse grande na presença de funcionários do Itamaraty nesse tipo de eventos no Rio de Janeiro e em centros de altos estudos e/ou de promoção comercial, como a Fundação Getúlio Vargas, a CNC e a AEB - Associação de Exportadores do Brasil. Já existe relacionamento direto com a FUNCEX, com cooperação proveitosa em trabalhos da Fundação Alexandre de Gusmão. Nesse aspecto, o MRE poder-se-ia valer igualmente da rede de distribuição dessas instituições para distribuição em todo país de nossas publicações especializadas, relatórios, etc. Em pesquisas feitas em algumas das entidades mencionadas - em centros de altos estudos, universidades e bibliotecas - não tive ocasião de encontrar material informativo nosso, que seria de grande valia para pesquisadores e estudantes.*

Torna-se importante registrar que, atualmente, nas principais cidades brasileiras, aumenta o

número de centros universitários de formação profissional em relações exteriores para atender a demandas específicas de bancos, empresas, *tradings*, etc., interessados em acompanhar e beneficiar-se da expansão do comércio externo. A cooperação e a assistência do MRE, nas áreas de informação e de organização de *curricula*, seria aceita com proveito e entusiasmo por esses centros. No plano das pesquisas e de estudos de relações internacionais, seria talvez válido sugerir contatos mais estreitos e em bases permanentes com organismos de caráter institucional de outras áreas governamentais. No Rio, seriam por exemplo a ESG, a ADESG, a ECEME, todas com calendário e temários permanentes para realização de seminários, debates, eventos tópicos, bem como cursos permanentes de formação profissional. Em geral, a presença do Itamaraty verifica-se na colaboração voluntária e solicitada a funcionários aposentados residentes no Rio.

Quanto à utilização da mídia, para maior divulgação dos serviços prestados pelo MRE, pode-se considerar uma participação mais direta e ampla nas várias modalidades de comunicação em redes nacionais. A extensão dessa participação exige coordenação e deverá seguir normas de comportamento administrativo e mesmo disciplina que, todavia, não devem ser impeditivas do diálogo e debates. A tradição de comedimento e 'baixo perfil' parece-nos um tanto restritiva, limitando o alcance dos esclarecimentos profícuos à opinião pública e aos próprios usuários do sistema de racionalização do intercâmbio, atualmente em processo que começa a ganhar consistência e continuidade. Constata-se a noção ampla na mídia, círculos parlamentares e no público em geral do papel atuante assumido pelo Itamaraty na condução com êxito crescente do Mercosul. A presença diplomática nessas atividades traduziu-se em seminários, debates e eventos de cunho objetivo com apoio e entusiasmo das classes empresariais em várias capitais estaduais. Existe, portanto, base para supormos que a atuação do MRE em mesas-redondas de televisão em outros setores teriam idênticos resultados, levando-se em conta que esse tipo de divulgação responde por quase 90% das diferentes modalidades da mídia brasileira.

*A participação direta dos serviços comerciais do MRE é atualmente reconhecida - como aliás em todos os países do mundo - como contribuição básica da diplomacia moderna. Polêmicas sobre rivalidades políticas e econômicas, na definição e condução de diretrizes diplomáticas, tornaram-se retóricas e superadas. Décadas atrás, os jovens diplomatas que ingressavam na carreira, ouviam falar dos 'secos e molhados' e dos 'punhos de renda'. Felizmente, já naquela época o sistema de seleção por mérito começava a tornar-se processo irreversível. É lamentável pensar que, ainda recentemente, colegas nossos se referiam à 'diplomacia de mascates'.*

*Nos esforços de racionalização do comércio exterior, vários passos foram dados para a criação de mecanismos de sistematização e estruturação operacional, todos em geral de caráter limitado e com o objetivo de atender a aspectos conjunturais ou pressões de interesses imediatos. Só agora a noção de uma política global começa a tomar forma com a instituição do Proex e do Siscomex, com o mérito de aceitar e estimular a colaboração das entidades de classe.*

*A criação do Ministério do Comércio Exterior surgirá como seqüência natural da expansão comercial externa e da evolução cada vez mais complexa do cenário econômico mundial, em pleno*

movimento de reformulação nessa virada do século. O MRE não está alheio à premência dessa realidade, assegurando seu papel tradicional na definição de objetivos, áreas de atuação específica e responsabilidades setoriais, montagem e revisão da estrutura administrativa e aperfeiçoamento do sistema como um todo. Não resta sombra de dúvida de que o Itamaraty poderá assumir esse papel pela sua experiência, eficiência de seus quadros profissionais e com o apoio no exterior da infraestrutura de órgãos setoriais altamente habilitados e bem-aparelhados.

*Algumas considerações objetivas podem ser feitas sobre as transformações radicais que mudarão o perfil e a essência do comércio mundial, antes mesmo do segundo milênio cristão. Em primeiro lugar, são mais ou menos do conhecimento geral as injunções decorrentes da emergência dos blocos regionais e da marcha inexorável de uma onda neomercantilista, que já afetaram e reduziram o crescimento relativo do comércio exterior brasileiro. Na consolidação da Comunidade Européia, práticas e medidas diretas deturparam os princípios do livre comércio, com perdas para o Brasil, que para lá exporta um terço de nosso intercâmbio global. São bem-conhecidas as limitações impostas pelas barreiras tarifárias e não-tarifárias, pelos acordos e cotas voluntárias, processos anti-dumping, etc.*

Em duas décadas, a CE mudou, radicalmente, sua posição de importadora para exportadora de produtos primários, principalmente agrícolas. Com a Europa 92, medidas novas são possíveis e com maior intensidade em defesa do comércio intrazonal - com apelo, inclusive, de redireção de importações em favor de antigas colônias na África, Ásia e Caribe. Não é demais recordar que, enquanto um terço de nossas exportações de manufaturados se dirige à CE, cerca de dois terços se destinam ao mercado norte-americano.

Quanto à NAFTA, a estruturação do mercado norte-americano com o Canadá e o México será, comprovadamente, desfavorável ao Brasil. As regras protecionistas e as retaliações dos Estados Unidos são conhecidas. O intercâmbio com o referido país (1991-1992) foi reduzido de quase US\$ 2 bilhões, ainda que se deva considerar em parte a recessão americana. A participação do México na nova área de livre comércio será competitiva para certos produtos primários e industriais brasileiros. As possibilidades de incremento direto e a concorrência dos produtos industriais do Japão e nações da Ásia Oriental foram discutidas em extensão por colegas em intervenções anteriores.

Chegamos nesse momento a uma posição clara de transição no intercâmbio mundial. Até agora a rigor arranhamos as portas do comércio internacional, conseguindo faturar apenas 1,2% das exportações globais. Nos três últimos anos, apesar do crescimento absoluto do comércio brasileiro, regredimos para apenas 0,9% na participação total. A essa altura começamos a enfrentar as agruras da competição e as exigências de preço e qualidade na conquista de mercados seletivos das nações desenvolvidas.

O segundo aspecto a ser apontado refere-se à renovação tecnológica dos processos de produção industrial, com transformação de métodos de fabricação, comercialização e disputa de mercados. A modernização dos meios brasileiros de produção exigirá a readaptação progressiva dos parques

*industriais, novos processos de capital intensivo, mecanização e aperfeiçoamento de controles de qualidade. A absorção de novas tecnologias, dificultada pela ausência de legislação brasileira reguladora e conseqüente prática de pirataria, será fundamental à revisão radical nos médio e longo prazos de todo nosso sistema de produção para o comércio externo. Essas novas concepções, por outro lado, demandarão reajustes na oferta de trabalho e conseqüente agravamento do desemprego - como se verifica na CEE, onde já existem 16 milhões de desempregados mantidos pela previdência social.*

Não nos resta, porém, grande margem alternativa à adoção de novos métodos, inovações constantes para garantirmos nossa posição ante a evolução dos mercados mundiais. Já no presente momento, a participação das nações do chamado Terceiro Mundo na nossa pauta de exportações chega a quase 40%, ou seja, mercados de consumo menos sofisticados: sensíveis aos preços e custos baixos de produção das manufaturas brasileiras. Necessitamos, assim, voltarmos-nos para o atendimento de exigências crescentes do consumo em expansão na comunidade próspera dos países industrializados. A realização de pesquisas de mercados; o estímulo às transferências oficiais e privadas de *know-how*; a divulgação de oportunidades aos investimentos estrangeiros, diretos e em *joint ventures* - são todas áreas onde o Itamaraty possui experiência e poderá desenvolver atuação primordial.

Finalmente, o terceiro aspecto seria a nova ênfase na vinculação dos serviços financeiros que se tornaram vitais à expansão dos fluxos internacionais do comércio de mercadorias. Essa evidência está mais do que clara nas pressões exercidas pelo GATT, pelos países industrializados, para inclusão de serviços naquele e, eventualmente, no novo organismo em cogitação para a regulamentação do comércio internacional. As linhas de créditos, cartéis de seguros e resseguros, políticas de conferência de fretes, garantias a investimentos de risco, acordos de bitributação e muitos outros serviços financeiros passaram a ter papel preponderante na determinação e direcionamento de fluxos de comércio de bens e mercadorias. As injunções atuais da dívida externa brasileira são elementos de coerção a concessões e ao reconhecimento da imposição de uma composição permanente e transferência de recursos essenciais ao desenvolvimento interno. A captação de recursos para o financiamento do comércio exterior depende do beneplácito de órgãos financeiros multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e o Clube de Paris para que se chegue à mesa de negociações com os bancos privados estrangeiros. A comunidade financeira internacional sancionará nossa credibilidade através da retomada das linhas de financiamento de exportações, seguros de importação e compra de *commercial papers* de empresas e bancos operantes nos setores de exportação. A crescente integração brasileira à estrutura e às contingências dos mercados financeiros mundiais ampliará *per se* as bases de maior atuação direta no MRE e melhor coordenação com outros órgãos governamentais para revisão e maior aperfeiçoamento do sistema eclético atual.

*Faço essas considerações sem o benefício de poder consultar material informativo das mais recentes atividades das áreas especializadas no assunto no MRE. Algumas das ponderações, quero acreditar, já merecem atenção e tratamento prioritário, referindo-se, portanto, a uma contribuição genérica e dentro de contexto de racionalização de objetivos de política em formulação. Creio, todavia, que a vivência de algumas décadas e o trato direto no exterior deram-me a oportunidade de conhecer*



aspectos normativos e operativos de nossas atividades de promoção comercial. Tive também a ocasião, nesses últimos quatro anos, de colaborar, graciosamente, com órgãos de classe, como a AEB e a CNC, escrevendo ainda em jornais especializados e participando de eventos relacionados ao comércio exterior. Com base, principalmente, nessa nova perspectiva, animei-me, Senhor Secretário-Geral, a meditar e expor algumas conclusões com a objetividade que me foi possível no espaço de tempo concedido."

## Embaixador Lampreia

"Muito Obrigado, Embaixador Grieco. Queria agradecer particularmente os seus comentários, as suas contribuições a respeito do nosso tema de promoção comercial. Temos hoje no Itamaraty a clara consciência de que nas décadas de 1970 e 1980 o DPR preencheu uma função claríssima, que foi o da inserção do Brasil no comércio internacional, especialmente na área de manufaturados, e realmente supriu uma carência que havia, que era de experiência internacional, que, mesmo na área de produtos de base, praticamente não tínhamos. Damo-nos conta hoje de que é necessário repensar, reavaliar esse sistema, porque ele não mais corresponde ao momento atual brasileiro, em que a maior parte das empresas de porte já estão plenamente inseridas, dentro do contexto internacional, e não necessitam mais dos *bic* e dos *boc* e dos nossos instrumentos tradicionais de promoção comercial.

*Acho que devemos levar em consideração as contribuições que foram dadas, e tenho certeza que elas serão muito úteis para essa reavaliação do nosso sistema de promoção comercial, de maneira que agradeço muito a sua contribuição."*

## Embaixador Paulo Nogueira Batista

*"Muito Obrigado, Senhor Secretário-Geral. Vou me dispensar de agradecimentos e de felicitações pela iniciativa desta reunião, posto que ambas as coisas já foram devidamente ressaltadas por colegas que me precederam no uso da palavra.*

*Para começar, queria dizer que, quando recebi o convite para participar deste encontro, senti por um momento uma sensação curiosa, de que o Itamaraty já estivesse me considerando transferido para o quadro especial, esquecendo que estou ainda no serviço ativo. Ao dizer isso, apraz-me registrar, pelo que ouvi hoje - mas já sabia disso antes de vir aqui - que ninguém realmente jamais deixa o serviço ativo do Itamaraty. Todos nós continuamos permanentemente membros ativos desta Casa, e tivemos, neste encontro, uma demonstração exemplar. O interesse pela temática das relações exteriores, a vontade de contribuir aqui revelada, tudo isso mostra eloqüentemente que não há Decreto ou decurso de tempo que, de fato, nos afaste do serviço do Itamaraty.*

Se me permite, Senhor Secretário-Geral, gostaria de dar a minhas observações um caráter mais

genérico do que daquelas que foram apresentadas até agora. Gostaria inclusive de fazer algumas referências diretas, numa espécie de contraponto, a intervenções de outros colegas.

*Sem pretender a mesma eloqüência e a mesma capacidade de organizar o pensamento que são características do deputado Roberto Campos, desejo, por exemplo, dizer que não discordo dele quando afirma que é preciso sepultar muitos cadáveres, que estariam por aí atrapalhando nossa política externa. Na identificação do que é que já está morto e que deveria ser sepultado, não sei, contudo, se estaria totalmente de acordo com ele. Em alguns casos, sim. O movimento não-alinhado, por exemplo, não há dúvida. Está bem morto e deve ser prontamente sepultado. Mas é preciso deixar claro que o movimento quando funcionou nunca foi importante para o Itamaraty nem representou embaraço para nossa ação diplomática. Reflexo dessa pouca importância que sempre lhe atribuímos é que o Brasil nunca ultrapassou a categoria de observador do movimento. Participamos sim, bastante ativamente numa certa época, da Unctad, mas esta não se confundia com o movimento não-alinhado, constituindo um esforço de coordenação entre países em desenvolvimento muito mais no plano econômico do que no plano político.*

*Por outro lado, nessa preocupação de sepultar cadáveres é preciso ter cuidado em não exumar outros já bem-enterrados; corre-se o risco de fazer isso, se não tivermos o devido realismo na apreciação das coisas. Não tem cabimento voltarmos a idéias e conceitos totalmente sepultados, sobretudo à vista da velocidade e da extensão da mudança porque vem passando o mundo. Não é admissível, a essa altura dos acontecimentos, imaginar que o Brasil possa pautar a sua política econômica e de comércio exterior por conceitos ultraliberais do século XIX, superados totalmente, e que além disso não são postos em prática nos próprios países desenvolvidos do Primeiro Mundo, que dizemos pretender imitar.*

*É indispensável cautela na apreciação da realidade nova, que aliás é extremamente volátil, está mudando muito. Ouvi, de resto, várias referências ao fato de que o mundo caminha inexoravelmente para a fragmentação comercial, para blocos comerciais. Não sei se isso é tão verdadeiro assim. Existem, certamente, blocos consolidados, de grande amplitude em termos de integração, como é o caso da CEE, que já data de trinta anos. Na América do Norte, a integração é nova, mas é bem mais modesta, verificando-se essencialmente no plano comercial. Não se pode ainda, contudo, falar de uma tendência generalizada à integração econômica, o que não encontra respaldo na Ásia e, aliás, de certa forma contrastaria com a tendência bem mais nítida à globalização financeira e, noutro plano, com a real fragmentação política e econômica que vem ocorrendo na Europa Oriental. No caso do NAFTA, se fizermos uma análise cuidadosa, vamos verificar, além disso, que as motivações são muito especiais, muito específicas, nada tendo necessariamente a ver com supostas tendências mundiais à integração. No caso do México, tratou-se, em boa medida, de uma operação política, de salvar o PRI, profundamente abalado por uma vitória eleitoral discutível; tratava-se, ao mesmo tempo, de conter a migração mexicana para os Estados Unidos, ajudando a criar empregos no México. Sob esse prisma, pode ser visto como o acordo EUA-México, na realidade, talvez pretenda mais separar do que juntar os dois países. De qualquer modo, do ponto de vista global, o que o NAFTA faz de fato é convalidar*

*uma relação de virtual concubinato, que já existia, entre o México e os Estados Unidos, como existia entre o Canadá e os Estados Unidos. São países tão profundamente ligados aos Estados Unidos que o que eles estão fazendo agora é simplesmente homologar, registrar em cartório, os vínculos profundos que já existiam.*

*É, portanto, muito pouco adequado tomar esses exemplos de integração ampla ou limitada como referência para a nossa discussão, como base de uma possível e desejada integração hemisférica, que constituiria, por exemplo, o vetor principal de nossa política externa. Até porque, como foi ressaltado muito bem hoje nesta reunião pelo ministro Fernando Henrique, não se fala realmente nos Estados Unidos dessa integração continental. O que houve foi um discurso isolado do presidente Bush, do qual poucos setores importantes naquele país tomaram real conhecimento. A única coisa que se discute nos Estados Unidos é de fato o acordo com o México, concluído que já foi o acordo com o Canadá. O acordo com o México ainda depende, contudo, de digestão pela própria nova administração democrática, como depende de digestão pelo novo Congresso americano, do que provavelmente resultarão senão modificações pelo menos acréscimos ao já pactado. No máximo, teremos portanto o NAFTA - homologação da profunda e íntima relação anterior dos Estados Unidos com os seus dois parceiros. Não vejo como possa haver uma extensão desse esquema ao resto da América Latina, a não ser em casos muito marginais.*

*O que os Estados Unidos efetivamente propõem ao resto do continente é a receita do 'Consenso de Washington', ou seja, a adoção de políticas ultraliberais, um tipo de inserção internacional, de abertura unilateral das economias latino-americanas capaz de proporcionar mais vantagens aos Estados Unidos do que a nossos próprios países. O Brasil tem, certamente, enorme interesse em aprofundar sua vinculação econômica com o exterior, porém de forma negociada e ampla. Precisamos de mercado para os nossos produtos, de importar insumos essenciais ao funcionamento de nossa economia. Precisamos atrair capitais, preferentemente, sob a forma de investimento direto precisamos, sobretudo, de importar tecnologia.*

*A inserção que nos propõem, em nome da modernidade e de padrões ditos mundiais, pode ter, porém, o efeito contrário de dificultar o acesso a capitais de risco e mais exatamente o acesso a tecnologias, especialmente as de ponta. Quando nos pedem que reconheçamos patentes químico-farmacêuticas, por exemplo, pedem também que concedamos ao patenteado o monopólio da importação do produto patenteado e que essa importação passe a ser considerada como o cumprimento do dever de exploração da patente do país. Nessas condições, portanto, estaríamos convidando esse patenteado a não se interessar, em não investir no Brasil para desenvolver a sua patente nem a licenciar terceiros no país a fazê-lo.*

*É preciso entender que a economia americana hoje atingiu um estágio em que ela prefere exportar bens finais e exportar serviços ao invés de exportar capitais e exportar tecnologia. É uma concepção perfeitamente compreensível, do ponto de vista do estágio em que os Estados Unidos vivem hoje, mas é impossível aceitar isso como conveniente ao Brasil, como uma forma de modernizar nossa economia,*

como um caminho que nos vai garantir acesso à tecnologia, ou maiores facilidades em atrair ou importar capitais. Até porque nós sabemos que, na realidade, o que atrai capitais estrangeiros de risco é a existência de estabilidade macroeconômica, aquilo que nos está faltando e que desestimula o próprio brasileiro a aplicar seus capitais no País, aqui mesmo onde foram obtidos.

*Estamos, por isso mesmo, revertendo uma tendência histórica, passando de importadores a exportadores de capital de risco, além de nos havermos transformados também em exportadores de recursos financeiros em geral, como consequência dos esquemas de reescalonamento da dívida externa. Mais do que isso, chegamos ao ponto agora até de exportar gente, de nos termos convertido num país de emigração. O brasileiro, de tão desesperançado das condições macroeconômicas do país, decidiu inserir-se pessoalmente no Primeiro Mundo, na descrença de que coletivamente possamos chegar lá.*

O que estou tentando dizer com tudo isso é que a primeira condição para uma política externa competente é ter um profundo senso de realismo, e examinar a conjuntura internacional com muita objetividade. Não podemos nos dar ao luxo de cometer o equívoco que cometemos no passado, quando fizemos uma inserção na economia mundial que se revelou precária e onerosa. Uma inserção que, ao contrário do que se diz, comprova que o Brasil não é um país fechado, pois aceitou uma dependência muito importante do mercado internacional em termos energéticos e em termos de capitais, tanto de financiamento como de risco.

*É justamente por causa disso, aliás, que estamos vivendo a atual situação de profunda crise, porque aceitamos essa dependência excessiva de energia importada, porque montamos um modelo econômico que nos levava a isso. E por que agimos assim? Porque acreditamos que teríamos acesso garantido a preços razoáveis, em matéria de energia importada? Por que achamos que contaríamos sempre com acesso ao mercado mundial de capitais, sob qualquer forma que fosse? A resposta é no fundo simples: confiamos na existência de uma ordem internacional estável, e que os Estados Unidos tinham condições absolutas de manter essa ordem e de nos assegurar a fruição de todos os benefícios que imaginávamos poder automaticamente auferir dessa inserção despreocupada.*

Mas o que aconteceria a partir da década de 1970? O que vimos foi um início da deterioração da hegemonia americana, a perda de capacidade dos Estados Unidos de nos assegurar exatamente aquilo que achávamos que existia - a ordem econômica mundial, pelo menos no Ocidente. Em consequência disso - Vossa Excelência, Senhor Secretário-Geral, sabe disso tão bem quanto eu, porque me acompanhou ao Oriente Médio, por ocasião da primeira crise do petróleo -, o Brasil teve de enfrentar problemas de maior gravidade, em termos não só de preço mas também de suprimento do produto. De tudo isso resultaria a bola de neve do endividamento externo, dívida que se transformaria também em crise aguda depois do extraordinário aumento das taxas de juros internacionais, como decorrência direta da política macroeconômica norte-americana, do terrível *mix* de uma política fiscal expansionista com uma política monetária contracionista.

*De tudo isso o Brasil seria vítima, como resultante de uma inserção internacional feita de forma irrefletida.*

A proposta que faço é que pensemos cuidadosamente sobre o mundo que está aí, as direções que ele pode realmente tomar, a fim de não repetirmos esse tipo de equívoco. Sei que é fácil fazer essa crítica hoje, *post-facto*. Depois de termos vivido uma experiência tão difícil e tão dolorosa, da qual estamos ainda sofrendo as duras conseqüências, não temos como nos furtar de exame muito rigoroso e objetivo da conjuntura mundial em que pretendemos aumentar nossa inserção.

*Isso quer dizer, entre outras coisas, que temos de conceber política externa a partir de uma visão de projeto nacional. O que queremos para nosso país? O Brasil vai se conformar a ser uma 'potência média', expressão que talvez esconda o temor de não ousar realizar plenamente as potencialidades de um país continental? Pode ser esse o projeto de um país que tem características extraordinárias, em matéria de unidade territorial, de unidade lingüística, de dimensão de mercado, ainda que a renda seja extremamente mal distribuída. Tudo isso são os nossos grandes fatores de competição, que temos a obrigação de mobilizar.*

Estou convencido de que o ponto de partida para o Itamaraty tem de ser esse: Qual é o Brasil que queremos? Não há por que ter pejo de querer um Brasil grande. Não há, de fato, outra maneira de pensar sobre um país das dimensões do nosso. Só a partir de um Brasil grande é que teremos capacidade de ter uma política externa realmente digna do povo brasileiro, uma política externa soberana, palavra que não devemos tampouco ter vergonha de pronunciar. Soberania, no sentido moderno da expressão, não exclui concessões, autolimitações, desde que resultem, como disse bem o Embaixador Saraiva Guerreiro, de processos de efetiva negociação. O Brasil não é um país condenado a dizer sim, a fazer sempre concessões unilaterais. Somos um país de dimensões continentais. Temos a responsabilidade de administrar um imenso patrimônio territorial e de recursos naturais. Será que não nos achamos em condições de demonstrar ao mundo nossa capacidade de fazê-lo? Um mundo que, aliás, cada vez mais está sujeito a dificuldades e a disputas exatamente porque faltam à grande maioria dos países todas essas coisas de que dispomos em abundância.

*Temos, por conseguinte, de refletir sobre o que queremos para o Brasil. E, a partir daí, poderemos realmente formular uma política externa que não seja apenas reflexa, que não seja simplesmente reativa ou neutra, que seja ativa. E o Brasil tem espaço para se mover, porque a conjuntura mundial, embora seja complexa, e hoje tenda muito mais à desordem do que à ordem, tudo isso abre espaço, não sei por quanto tempo, a um país como o Brasil. Para tanto, recorro mais uma vez à imagem do Embaixador Roberto Campos, é indispensável sepultarmos alguns cadáveres, entre eles o que chamaria de ilusão norte-americana de que encontraremos nos Estados Unidos modelo para nossa organização econômica e cooperação para solução de nossos problemas. Os Estados Unidos estão cheios eles mesmos de problemas, e não haverá espaço para obter de lá nada de significativo. Pelo contrário, é de se temer que venhamos a dar mais do que receber. Agora, se tivermos uma política eficaz, se usarmos todo o nosso potencial de relacionamento universal, acho que o Brasil poderá*

conseguir muita coisa do mundo em geral, inclusive dos Estados Unidos.

*Nosso relacionamento internacional tem de ser muito complexo, variando não só em função da geografia imediata, mas também dos temas de amplitude mundial em que não podemos deixar de ter interesse. Há temas, como o meio ambiente, que exigem tratamento universal, embora possam ter componentes regionais, como, por exemplo, a relação com os países amazônicos.*

*O Itamaraty não pode se limitar ao âmbito sul-americano ou mesmo ao interamericano. Nem somente a promover exportações. Nosso problema de inserção internacional é muito mais amplo, é um problema de comércio exterior, que significa tanto exportar como importar. Precisamos ter segurança do abastecimento naquilo que nós aceitamos que vamos importar, sobretudo quando se tratar de bens de valor estratégico. Quando a gente decide, por exemplo, importar gás da Bolívia, mudando a nossa matriz energética para incluir esse componente de origem boliviana, temos de avaliar o conjunto das responsabilidades novas que daí decorrem em relação à Bolívia. Seremos forçados a nos preocupar muito mais do que até agora pela estabilidade e pelo futuro da Bolívia, por exemplo, da mesma forma como temos de fazer em relação ao Paraguai, em função do empreendimento conjunto de Itaipu.*

*A nossa integração internacional é ao mesmo tempo regional e mundial. É muito mais complexa do que simplesmente decidir, por considerações de ordem comercial ou econômica, comprar gás da Bolívia ou energia elétrica do Paraguai. Tais operações têm um inevitável conteúdo político, de que decorre uma maior dose de responsabilidade em relação à segurança regional. Nós temos de estar preparados para assumir essa responsabilidade ao nos engajarmos nessas operações.*

*Do outro lado, desejo insistir em relação ao comércio exterior que este não é só questão de exportar. É também importar, não só bens de diferente essencialidade como serviços, capitais e em especial tecnologia. É preciso, portanto, definir quem serão os nossos parceiros em todas essas áreas e o que torna menos automática e mais política, não regulável apenas pelo jogo das forças de mercado, a equação do relacionamento internacional do país. Não há como, por exemplo, pensar em buscar capitais ou tecnologia no limitado âmbito subregional.*

*O Mercosul pode ser, no máximo, um mercado para as nossas exportações de mercadorias. Por isso mesmo, não deveríamos no Cone Sul ir muito além de uma área de livre comércio, no limite a uma união aduaneira. Não é o caso do Brasil se amarrar aos países do Mercosul sob a forma de um mercado comum, porque, evidentemente, não encontraremos nesse ambiente restrito a solução para a maioria dos problemas de relacionamento internacional que temos. E nem oferece base suficiente para nos converter em porta-voz da região no diálogo com outras potências ou com blocos econômicos. Pode até nos enfraquecer, em virtude da extrema vulnerabilidade de alguns de nossos parceiros a pressões extrazona.*

Antes de concluir quero me referir a uma questão específica, à qual Vossa Excelência deu muito

*relevo, a de nossa participação no Conselho de Segurança. O Embaixador Sette Câmara, ao suscitar a questão, manifestou muito pessimismo em relação à possibilidade de irmos a obter um assento permanente com todos os privilégios em matéria de votação. Peço licença para lhe dizer, Embaixador, que, desde o tempo em que Vossa Excelência lá serviu, a situação evoluiu consideravelmente.*

Estando eu recentemente em Nova York, como representante no Conselho, depois, como presidente do Conselho, fui autorizado pelo presidente Sarney a explorar a possibilidade de uma reforma na composição do órgão que pudesse nos garantir um lugar permanente. Tomei, então, a iniciativa de reunir um grupo para tratar dessa questão, aproveitando as novas circunstâncias internacionais que se haviam criado. O grupo era constituído pela Alemanha, Japão, Brasil e Índia. Embora reconhecida a conveniência de um lugar para a África em qualquer recomposição do Conselho, não foi possível identificar nenhum parceiro africano para essas conversas informais e preliminares. Desses contatos, emergiria a idéia de se criar uma categoria adicional de membros permanentes sem direito a veto, aos quais caberia, juntamente com os 5 membros permanentes originais, uma responsabilidade financeira maior no custeio das operações de paz da Organização, de interesse não só para aqueles países mas para o grosso da *membership*.

*O sentimento de todos os integrantes do grupo informal foi o de que, na prática do Conselho, a tendência a decisões por consenso tornava a presença permanente mais importante que a faculdade de poder vetar. O veto só podia ser de fato exercido por uma das superpotências e mesmo assim com parcimônia, em circunstâncias especiais. Não valeria a pena pleitear um privilégio, visto com antipatia pela maioria dos Estados-membros e defendido com zelo pelos seus detentores, para não poder de fato exercê-lo.*

Devo dizer que essas consultas foram conduzidas dentro de um entendimento especial. Todos os quatro países que integravam o grupo informal estavam de acordo que a reforma do Conselho não era matéria suscetível de discussão em aberto na Assembléia Geral. Esse era um assunto a ser negociado em primeiro lugar entre os quatro e em seguida, individual ou coletivamente, com cada um ou com todos os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, para viabilizar uma fórmula que teria de sair dos cinco permanentes, como uma proposta fechada, sem possibilidade de alteração na Assembléia Geral. O sentimento prevalecente era o de que nenhum dos possíveis novos membros permanentes deveria se colocar na posição de candidatos ou *demandeurs*, fazendo campanha de simpatia entre os Estados-membros.

O assunto não caminhou muito de lá para cá. Uma das razões pelas quais não caminhou foi a prioridade que a Alemanha Federal passou a dar, no seu relacionamento com os países que são membros permanentes do Conselho, às questões relacionadas com a sua reunificação nacional. Outra razão terá sido a excessiva preeminência assumida no Conselho de Segurança pelos Estados Unidos, como resultado do colapso da União Soviética. Tendo em vista as implicações militares do tipo da empreendida pelos Estados Unidos contra o Iraque com autorização do Conselho, não é improvável que sobretudo a Alemanha mas também o Japão tenham tido *second thoughts* sobre a conveniência

de se empenhar para obter uma presença permanente num órgão no qual teriam de eventualmente concordar com ações desse tipo, tornando mais difícil ainda escapar de suas conseqüências políticas e financeiras."

### Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Embaixador Paulo Nogueira Batista, pela amplitude e pela profundidade de seus comentários e de suas avaliações. Embaixador Souto Maior, por favor."*

### Embaixador Souto Maior

*"Senhor Secretário-Geral, muito obrigado pelo uso da palavra. Associo-me às expressões de satisfação e agradecimento de todos os que me precederam, e me eximo de repeti-las literalmente.*

*O que vou tentar fazer é apenas assinalar alguns pontos que, pela própria natureza das relações internacionais, e por um certo elemento de identidade de análise, me levarão provavelmente a repetir alguns temas, embora com enfoque às vezes distinto do de colegas que me precederam.*

*Em minhas observações, estarei voltado mais para o futuro, utilizando o passado apenas como fundamento de raciocínio. Estarei voltado sobretudo para o que me parece serão desafios para nós, para nossa ação diplomática, nos próximos anos.*

*O primeiro ponto que eu gostaria de mencionar é o que chamaria de erosão, ou aviltamento às vezes da normatividade internacional, e por normatividade internacional me refiro à existência da norma, ao conteúdo da norma, e ao funcionamento eficaz das instituições multilaterais, incumbidas de velar pelo seu cumprimento.*

*Essa erosão, que não é um fato novo, agravou-se com a implosão do império soviético e da própria União Soviética, embora de maneiras diferentes, conforme se considere o multilateralismo econômico ou o multilateralismo político. Ao multilateralismo político - e não vou aprofundar esse ponto, que já foi abordado por vários colegas com vivência mais direta do que eu do problema - havia uma situação de paralisia do Conselho de Segurança, decorrente dos vetos recíprocos e antagônicos da União Soviética e dos Estados Unidos. Com a desaparecimento da União Soviética e a incapacidade da Rússia de se conduzir como superpotência, esse problema desapareceu e formalmente o Conselho passou a ter condições de operar.*

Na verdade, é uma capacidade de operação essencialmente formal, no sentido de que se volta



à realidade oligárquica que comandou a própria criação das Nações Unidas (membros permanentes, veto, etc.), mas com o agravante de que a comprovação do Conselho de Segurança corresponde à divisão internacional de poder da década de 1940 e não à atual. Torna-se, pois, necessária uma reforma do Conselho, de modo a fazê-lo mais representativo da atual realidade internacional. Não vou, porém, aprofundar o tema, que já foi abordado por quem o conhece melhor do que eu.

*O que me parece importante assinalar é que estamos diante de um novo desvirtuamento do multilateralismo político. Originalmente, ele era desvirtuado pelo caráter oligárquico do Conselho de Segurança. Hoje, ele é adicionalmente deturpado porque seus membros permanentes não incluem algumas das principais potências nem alguns países em desenvolvimento que se tornaram atores internacionais relevantes nas últimas décadas. Assim, suas decisões não têm nem a força máxima do poder nem a autoridade que decorreria de uma adequada representação da comunidade das nações. No lado econômico (estou focalizando, sobretudo, o aspecto comercial), é conhecida de todos a erosão do sistema liberal multilateral de comércio, que, através dos anos, tem decorrido fundamentalmente do debilitamento econômico relativo dos Estados Unidos. A realidade é que um sistema multilateral de comércio que se quer razoavelmente liberal só subsiste na medida em que haja uma potência suficientemente competitiva para se beneficiar desse liberalismo e suficientemente forte para impô-lo aos demais. Esse papel foi assegurado pelos Estados Unidos ao terminar a guerra. Na medida em que o seu poder foi se erodindo, as infrações ao sistema tenderam a multiplicar-se.*

*Agora, o que vejo como muito preocupante é que, mesmo dentro deste processo de erosão, havia como pano de fundo a consciência da ameaça de uma ideologia política e econômica antagônica. Então, havia um certo incentivo à União, ou seja, era válido divergir, era válido combater, era válido infringir as normas, desde que não se levasse à desarmonia, a ponto de pôr em xeque a coesão do mundo anticomunista. Hoje, o mundo anticomunista não existe porque perdeu a sua razão de ser. E o impasse que estamos vendo, por exemplo, na Rodada Uruguai, me parece dever-se em parte a isto. Nenhuma das grandes potências comerciais se sente disposta a aceitar uma norma internacional, multilateralmente aplicável, que não satisfaça plenamente, ou quase plenamente, os seus interesses. Como, evidentemente, tal satisfação não pode ser alcançada por todos simultaneamente, fica o impasse.*

*O resultado disto é uma pressão enorme sobre a normatividade internacional, no plano econômico. E, evidentemente, para um país médio, como o Brasil, mas que tem, pela sua natureza e pelas suas dimensões, aspirações nacionais e internacionais próprias - e eu me associo um pouco aqui à idéia de Projeto Nacional, mencionado pelo Embaixador Nogueira Batista -, essa normatividade é fundamental. Vejo, portanto, esta erosão ou abastardamento da normatividade internacional como um desafio para a nossa diplomacia, nos próximos anos, já que não há sintomas de que o problema esteja em vias de ser re-equacionado proximamente. Paro por aqui com esse ponto. Foi mais uma provocação à meditação do que realmente uma sugestão concreta.*

*Um outro aspecto - que também já foi mencionado por outros aqui, mas que de algum modo se liga ao anterior - é o grande desafio político-econômico regional com o qual nos estamos*

defrontando. Falou-se já no problema de formação de blocos econômicos regionais antagônicos. O Embaixador Nogueira Batista fez, ao meu ver -, com razão, certas qualificações a isso. Realmente, a coisa não é assim tão clara, mas, digamos, suavizando a forma, existe uma certa tendência dupla - e até certo ponto paradoxal - a uma universalização da produção, e uma regionalização do comércio. Não estou querendo dizer de nenhuma maneira que haja uma tendência à formação de blocos econômicos estanques. A própria universalização do processo de produção impede essa criação de grupos estanques. Mas há uma certa tendência à preferência regional.

Até agora, o único bloco constituído, estruturado, atuante e altamente problemático na área é naturalmente a Comunidade Européia. Mas, há também certas tendências de aproximação na Ásia e ainda existe a chamada 'Iniciativa para as Américas'. Sua origem foi um discurso de Bush. Não sabemos - em todo caso, eu não sei - que haja uma posição muito clara e definida do governo Clinton a esse respeito. Há, porém, uma manifestação, um discurso, do candidato Clinton, em que ele se refere ao NAFTA, apenas ao NAFTA, como uma espécie de *hedging* contra a formação de blocos potencialmente protecionistas em outras áreas.

*Se houver um prosseguimento da idéia, ainda que com outra forma, como, por exemplo, uma espécie de penca de áreas de livre comércio, com centro nos Estados Unidos, poderemos ter, a meu ver, um desafio considerável. Não vejo absolutamente qualquer forma de integração econômica com os Estados Unidos, como um destino desejável para o Brasil. No futuro previsível, acho que isto significaria a opção por uma forma de semidesenvolvimento dependente do mercado americano.*

*No futuro previsível, o que poderia acontecer a partir de um maior desenvolvimento do Brasil, a partir de um eventual desenvolvimento do Mercosul, etc., é outro problema, mas aí já não é mais uma questão de política internacional, é um problema de futurologia. De modo que, vejo uma eventual adesão ao NAFTA como um sério perigo.*

*É claro que essa percepção não é a mesma em outros países latino-americanos, ou sul-americanos. Na verdade, a impressão que se tem é que, se os Estados Unidos quisessem realmente estabelecer um esquema deste tipo, haveria uma fila de candidatos.*

*O desafio que se colocaria para nós, nessa hipótese, seria evitar, por um lado, uma associação brasileira aos Estados Unidos, que me parece indesejável, e por outro, um eventual isolamento no continente. Não vejo isso - como disse anteriormente, estou pensando no futuro - como uma ameaça imediata. Conforme indicado pelo ministro de Estado, não tem havido qualquer manifestação americana tendente a levar o Brasil a uma associação comercial com eles, até porque as nossas condições de instabilidade macroeconômica não são muito condizentes com a idéia. Mas, enquanto a idéia básica da proposta de Bush estiver viva, esta dicotomia estará, ou deverá estar, presente nas nossas considerações, ou eventualmente na nossa atuação diplomática.*

Encerro aqui, praticamente, a parte substantiva. Há uma outra preocupação que tenho, meio

substantiva, meio adjetiva, que é uma aparente tendência da opinião pública brasileira à simplificação da política externa. E enfatizo aqui que estou me referindo à opinião pública brasileira. Não estou, de nenhuma maneira, sugerindo que esta seja uma posição do Senhor ministro de Estado. Refiro-me ao fato de que a leitura da imprensa não especializada deixa-nos às vezes a impressão de que política externa se identifica com política econômica ou com problemas econômicos. Até aí ainda poderia ser uma simplificação menor, dada à evidente relevância do fato econômico, em toda a sua amplitude, na formulação de qualquer política externa. Mas há tendência a uma simplificação maior, que é confundir economia com comércio, e nem sequer globalmente, comércio de bens e serviços, mas simplesmente comércio de bens. Ora, num sistema democrático, a ação diplomática é necessariamente condicionada pela opinião pública. Por isso, parece-me necessário atentar para esse desenvolvimento de opinião com vistas a evitar que ele ganhe terreno e chegue a limitar a nossa atuação externa.

O Embaixador Grieco referiu-se ao problema da promoção comercial e à cooperação com o setor privado. Eu gostaria de mencionar um aspecto talvez um pouco diferente, mas que tem a ver com o mesmo tipo de problema. Seria a possibilidade de uma vinculação maior entre os dois, até no sentido da divisão de meios. A Suécia tem uma experiência interessante a esse respeito. O sistema de promoção comercial deles é realmente uma *joint venture* entre o governo e o setor privado, em que a rede diplomática sueca entra naturalmente com a logística e com a coordenação. Há um diplomata, ou vários diplomatas, conforme o vulto do estabelecimento, responsável pela promoção comercial feita em cada embaixada e, naturalmente, há um órgão central que o coordena, a partir de Estocolmo. Agora, os meios são, na verdade, divididos. Há um co-financiamento que permite dar ao serviço uma amplitude muito grande, inclusive através da prestação de serviços mais ou menos onerosos à empresa privada, conforme o tipo da empresa privada, especialmente seu grau de associação ao sistema de promoção. Um outro aspecto que me parece deveria também ser objeto de reflexão - e independe de qualquer reforma - é o problema da informação ao nosso diplomata no exterior. Curiosamente é uma área extremamente lacunosa. Eu dou um exemplo: uma embaixada do Brasil num país qualquer, digamos, na Europa, recebe instruções para fazer uma gestão substantiva, ligada ao desenvolvimento da Rodada Uruguai. O que acontece? Se não há na Embaixada algum diplomata que, por mera casualidade, tenha servido recentemente no GATT, a Embaixada está perdida. Não tem nenhuma informação de base.

A minha experiência é que, se a Missão pedir que a Secretaria de Estado lhe dê alguma informação de *background* para apoiar a gestão, receberá, no máximo, um respeitável calhamaço de telegramas e despachos telegráficos trocados com a missão em Genebra, que são na verdade muito pouco compreensíveis para quem não esteja participando das negociações.

Minha sugestão é simplesmente que quando houver um problema duradouro ou se iniciar uma negociação mais longa - eu citei GATT e Rodada Uruguai a título meramente ilustrativo, mas poderia ser qualquer tema - seja preparada uma informação básica a todas as Embaixadas explicando em que consiste e quais são os objetivos e preocupações brasileiras. Tal informação teria de ser atualizada periodicamente - digamos a cada três ou seis meses -, conforme o andamento do assunto. Isso se aplicaria a qualquer tipo de problema. Creio que se perguntássemos a um diplomata brasileiro que não

tenha trabalhado na ONU qual é a posição nossa, mais detalhadamente, sobre o problema do Oriente Médio como o Brasil votou ou não votou nas diferentes resoluções sobre o assunto; se votou, qual a razão de seu voto, provavelmente, a resposta honesta seria: "não sei, ou sei muito pouco e na minha embaixada não há meios de obter tal informação". Bom, creio que poderia ir muito mais longe com isso, citando outros pontos, como problemas de representação, ou uma outra questão mencionada pelo meu amigo Lindenberg Sette, num contexto ligeiramente diferente, qual seja o de uma certa especialização temática ou geográfica. Na verdade, não gosto muito do termo 'especialização', porque dá uma idéia de exclusão. O indivíduo se especializa em alguma coisa e não cuida mais do resto. Não é isso. Seria o caso de dar ao funcionário a possibilidade de aprofundar preferencialmente seus conhecimentos em determinados assuntos sem exclusão de outros. Creio que o caso citado aqui foi o do serviço britânico, que eu tive, por exemplo, ocasião de ter como colega, em Bruxelas, como representante permanente do Reino Unido nas Comunidades Européias, um Embaixador muito respeitado, mas que era um arabista, um especialista em mundo árabe. Isto não o impedia de ser um excelente representante na Comunidade Européia. Não se trata de uma especialização à *outrance*; trata-se, simplesmente, de reconhecer que a complexidade da vida internacional, embora não retire ao diplomata o seu caráter de generalista, exige que se criem áreas de conhecimento preferencial para cada um, respeitadas, inclusive, as preferências pessoais do funcionário.

Creio que vou parar por aqui, porque já me estendi bastante, pulando entre um ponto e outro, do contrário excederei de muito os limites do tempo. Muito obrigado."

### Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado ao Embaixador Souto pela sua contribuição. Vou pedir agora ao Ministro Marcílio Marques Moreira que nos dê o prazer de ouvi-lo."*

### Ministro Marcílio Marques Moreira

*"Agradeço essa oportunidade e vou procurar não ser repetitivo, embora não tenha tido oportunidade de ouvir todas as exposições da manhã, por atraso de meu vôo dos Estados Unidos. Não procurarei trazer respostas e certezas, mas muito mais perguntas, inquietações e incertezas. E por que isso? Porque estou convencido de que se há um traço hoje que caracteriza o cenário internacional, tanto o político quanto o econômico, é a incerteza. Não é só o fato de que há cinco anos ninguém previa a queda do Muro de Berlim, a libertação da Europa do Leste, a desintegração da União Soviética, mas também o fato de que hoje nós não sabemos nem se a própria Rússia vai se desintegrar ela mesma, ou se vai procurar, através de um esforço militar, agressivo, reconquistar os territórios antigos. De modo que as alternativas estão extremamente abertas."*

No cenário econômico isso também acontece. Afinal de contas, 1992 deveria vir a ser o ano

símbolo da unidade européia, mas em 1992 tivemos uma das mais graves crises cambiais, em torno exatamente do sistema monetário europeu. A Inglaterra perdeu, em poucas horas, um terço das suas reservas. A Itália, a Espanha e a própria Inglaterra tiveram de deixar aquele sistema e ainda hoje, quer dizer, durante esta semana toda, o franco tem estado sob uma intensa pressão, e não se sabe se a França poderá resistir, e, se resistir, a qual custo o fará.

*A situação atual mostra, portanto, que as certezas, de certa maneira, caracterizaram os quarenta e cinco anos da guerra fria, em que havia o temor nuclear, mas havia, em contra-partida, uma certa ordem, uma certa previsibilidade. Esse quadro se quebrou, não só na área política, mas também na econômica. Não se previa, há dois anos, que o Japão estivesse agora vivendo a sua pior crise, que não é apenas mais uma crise conjuntural como são as crises cíclicas normais, que são crises da conta de lucros e perdas, é uma crise estrutural, é uma crise de ativos e passivos, em que os passivos, tanto na bolsa quanto no mercado imobiliário, caíram de 30 a 60%, deixando o sistema financeiro japonês, que afinal de contas é o principal sistema financeiro do mundo (dos dez maiores bancos do mundo dez são japoneses), extremamente fragilizado, extremamente vulnerável. O sistema empresarial japonês baseia-se numa intimidade entre bancos e empresas. Por esse sistema, os bancos têm, nas suas carteiras, nos seus ativos, grandes investimentos, quer acionários, quer imobiliários, investimentos esses que perderam muito do seu valor, enquanto os seus passivos continuaram os mesmos. O próprio Japão, que era considerado uma potência econômica imbatível e um paradigma a ser seguido, hoje se encontra numa situação difícil.*

E assim está a Alemanha por duas razões. Primeiro por um fator, digamos, mais conjuntural, porque nunca se previu o custo do que seria a incorporação da Alemanha Oriental, que foi algo como dez vezes mais cara do que o previsto, começando pela troca, um a um, das moedas, dos dois marcos. Segundo, pelo fato de que a indústria instalada na Alemanha Oriental praticamente desapareceu. Quando se fala em sucateamento, como o que houve na Argentina e no Chile, tal sucateamento é em geral mais uma forma de falar, uma metáfora do que uma realidade palpável. Não nas antigas províncias (*Länder*) da Alemanha Oriental. Lá, de fato, está havendo um sucateamento no sentido literal da palavra, porque as indústrias nesses países viviam de mercados externos, em especial da União Soviética e do Leste Europeu, e perderam esses mercados. Mas, houve mais, eles perderam o próprio mercado interno, porque não há ninguém na Alemanha Oriental que queira comprar os seus próprios produtos; eles são de tão má qualidade que os habitantes da região não os querem comprar.

*Além disso, há o enorme passivo representado pelas usinas nucleares, extremamente perigosas, e todo o complexo do aço, extremamente poluidor e o grande fornecedor da indústria de armamentos, que era a grande absorvedora de alumínio e de aço. Com a perda desse mercado, está ocorrendo um forte dumping, tanto do aço quanto do alumínio provindo daquela região, o que, aliás, tem afetado os preços internacionais desses dois produtos, importantes itens da nossa pauta de exportações.*

*De modo que estamos de fato em momento de grande incerteza. A própria América Latina se modificou rapidamente. Se se olhar para quatro anos atrás, quando caiu o Muro, pensava-se que ela*

ia submergir, que os capitais públicos e privados iriam para a Europa, para a Alemanha Oriental, porque a Alemanha Oriental tinha mão-de-obra preparada, gente trabalhadora, etc. Temia-se, portanto, que esses novos mercados fossem absorver o grosso dos novos investimentos públicos e privados. Mas, ao contrário, em vez de submergir, a América Latina, de repente, ressurgiu. Ressurgiu, foi muito bem em 1990, 1991 e 1992. Houve mesmo, a partir de 1990, uma inversão dos fluxos de capital. Pela primeira vez, em 1990, virou a direção, quer dizer, houve um influxo líquido positivo, incluindo o custo dos juros."

### Embaixador Paulo Nogueira Batista

*"Isto por causa da disparidade no nível das taxas de juros."*

### Ministro Marcílio Marques Moreira

*"Também por isso, mas não só por isso. Esse é um dos fatores, mas não é o suficiente para explicar o fenômeno. Fazê-lo seria incidir numa simplificação como a que foi aqui denunciada. O que há de fato é um conjunto de fatores atuando. Conjunto de fatores que, inclusive, tornam o fenômeno frágil, de modo que, da mesma maneira que, como eu disse, 1990 e 1991 foram bem, e 1992 já começou a ser um ano muito difícil para o México, para a Argentina, e em 1993 não se sabe o que vai acontecer."*

*Estive em reunião, recentemente, em que vários oradores disseram: "O Salinas e o Menem valem o que vale o respectivo peso", isto é, a respectiva moeda. O México está com um déficit no balanço de contas correntes de US\$ 2 bilhões por mês, portanto, US\$ 24 bilhões por ano, o que significa mais de 8% do PIB. Situação como essa não se sustenta muito e, na medida em que, por exemplo, as negociações com a NAFTA demorarem um pouco, já estará criado um problema sério para o México. Não se crê, aliás, que essas negociações sejam interrompidas bruscamente, ou fracassem, mas a própria demora será um problema. Evidentemente, se o México está importando tanto capital é que ele tem insuficiente poupança própria. Mostra, inclusive, que o que é importante, quando se fala em inserção internacional, não é apenas olhar para o que queremos e para a realidade em torno: há que se examinar como os dois se relacionam, porque é muito importante que os países - falou-se aí no 'Consenso de Washington', por exemplo - tenham uma taxa de poupança muito maior, interna, doméstica, porque senão não podem nem dialogar de uma maneira correta, ou necessitam, como o México necessita, hoje em dia, de uma importação de capitais, que os tornam demasiadamente dependentes de uma forma de capital que ainda é muito volátil."*

*Tem havido investimentos diretos, mas também muita aplicação em bolsa ou em papéis financeiros, aplicações essas que, por natureza, são bastante voláteis. Acresce que muitas dessas*

aplicações têm sua origem na repatriação de capitais, e esse capital que já fugiu e agora volta é o mais volátil dos recursos, quer seja na Argentina, no México ou no Brasil. No primeiro momento em que as expectativas se invertem, tal capital pode sair desses países bruscamente. Se isso ocorrer no México ou na Argentina, pode criar problemas muito sérios para esses países e também para nós. O Mercosul, em especial, enfrenta hoje uma dupla dificuldade: a instabilidade macro-econômica do Brasil e uma taxa de câmbio mal colocada na Argentina. Quando digo mal colocada, quero dizer que ela é insustentável a médio prazo. Se a Inglaterra não conseguiu sustentar a libra, nem a Itália ou a Espanha, apesar de enormes reservas, e a França está tendo a maior dificuldade de sustentar a sua moeda, fica claro que a Argentina terá maiores problemas ainda.

*Estamos, portanto, vivendo momento um pouco irônico, ou paradoxal. No mundo inteiro tivemos uma vitória democrática, tivemos uma vitória da economia de mercado, mas nesse momento se coloca exatamente o problema da governabilidade efetiva da democracia e da eficácia da economia de mercado. Em relação a esta há um duplo desafio: o de conseguir coordenar-se macro-economicamente no nível mundial, de um lado, e o de conseguir levar aos cidadãos de seus países, de modo efetivo, os benefícios de uma capacidade acrescida de produção, que é a grande virtude da economia de mercado. É necessária a eficiência em termos de produção, mas os cidadãos têm de ter uma participação concreta, por meio de um sistema de distribuição justo e eficaz, na nova riqueza criada.*

Nesse momento, então, o que está ocorrendo é que temos divergentes tendências, centrífugas e centrípetas, umas levando à globalização e outras à fragmentação. Não acredito que haja fronteira que separe produção da distribuição, em termos mundiais, porque esses próprios conceitos - o que é produção e o que é comércio - estão se diluindo. E isso, inclusive, está colocando até mesmo em dúvida uma afirmação que eu mesmo fiz muitas vezes - foi Peter Drucker um dos grandes divulgadores, junto com muitos outros economistas - de que dois fatores não são mais importantes: recursos naturais abundantes e mão-de-obra barata. Hoje em dia, a produção já se fatiou de tal maneira que a divisão internacional do trabalho não se dá mais em termos de um país produzindo uma coisa, outro país produzindo outra, outro país mais outra. Cada país produz apenas uma fatia do produto final e aí se compreendem bens e serviços. Uma companhia de seguros, nos Estados Unidos, por exemplo, realiza algum tipo de processamento lá mesmo, mas faz o grosso do processamento na Irlanda e compra o *software* na Índia. Então, onde for mais barato fazer aquilo, eles farão aquilo, e depois juntam as partes fabricadas ou processadas em lugares diversos, quer seja um serviço de seguro, um serviço de uma companhia aérea, de reserva de passagem, por exemplo, quer seja um automóvel, quer seja algum outro produto. É por isso que, de novo, a mão-de-obra barata e os recursos naturais abundantes estão começando a ter relevância, e Paul Krugman tem-nos chamado a atenção para esse novo fenômeno.

*E, além do mais, volta a se enfatizar a importância da geografia, da teoria da localização, porque a geografia econômica tinha ficado um pouco relegada ultimamente, e, mais uma vez, Krugman tem feito interessantes estudos sobre esse particular. Por que, por exemplo, a Comunidade Econômica Européia é realmente um mercado comum? Em grande parte é um problema geográfico. Os últimos estudos mostram que, se não houvesse a Comunidade Econômica Européia, a Europa continuaria a*

negociar predominantemente consigo mesma. Hoje o comércio intra-europeu corresponde a mais ou menos 60% do comércio internacional da Europa. Sem a comunidade, estima-se que o comércio intra-europeu estaria em torno de 55%. Então, a diferença não é grande. Krugman sustenta mesmo que o custo da Política Agrícola Comum parece ser mais alto do que os benefícios que a Comunidade recebe por ter acabado com as barreiras internas.

*E aí se vê claramente a enorme disparidade, quando se fala em Europa e quando se fala em Ásia. Se tivéssemos um mapa, veríamos aqui que a distância na Europa entre um país e outro se mede em centenas de quilômetros, e na Ásia em milhares de quilômetros. Alguns 'tigres' distam cinco mil quilômetros entre si. Temos, portanto, realidades completamente diversas, apesar da diminuição dos custos dos transportes, apesar da diminuição dos custos das comunicações, continuam a ser realidades diversas.*

*Quanto à América do Norte, temos também uma realidade geográfica bem diversa. Os Estados Unidos têm largas fronteiras comuns com o Canadá e com o México. É óbvio, portanto, que o comércio ali é extremamente denso. Se se incluírem as maquiladoras, hoje o México exporta de 80% a 85% para os Estados Unidos. De modo que a NAFTA, do ponto de vista de comércio, não vai fazer grande diferença. As simulações que têm sido feitas indicam acréscimos de comércio de algumas centenas de milhões de dólares apenas. Não é, de fato, um acordo de livre comércio: ele é muito mais um acordo de livre investimento.*

*Dessas observações pode-se concluir que a NAFTA não é um mercado comum, quer dizer, não é um bloco econômico. O bloco econômico são os próprios Estados Unidos, 87% da NAFTA são os próprios Estados Unidos: os 50 estados unidos, esse é o verdadeiro bloco econômico. O outro não, são duas franjas, uma ao norte e outra ao sul, mas que não vão fazer grande diferença macro-econômica, no sentido mundial. E que, por outro lado, não tem nenhuma possibilidade de se tornar algo como a Comunidade Econômica Européia. Na Comunidade Econômica Européia, mesmo a Alemanha sendo o maior país economicamente, há uma certa simetria. Ainda hoje em dia a Itália e a Inglaterra juntas são maiores do que a Alemanha, e a França, antes da unificação, era mais ou menos 20% menor do que a Alemanha. Hoje, a Alemanha unificada deve ser, talvez, 30% maior do que a França. Esta, junto com a Inglaterra, é muito maior do que a Alemanha. De modo que há um certo equilíbrio, enquanto na NAFTA não há.*

*A situação asiática já é diferente, porque ali não há potência comparável aos Estados Unidos. Supõe-se que o Japão possa vir a ocupar esse lugar de destaque incontestado, mas eis que surge a China. Estima-se que hoje, em termos de poder de compra, a China já tenha um PIB mais ou menos da metade do Japão. E há outra diferença marcante: o Japão tem cento e vinte e quatro milhões de habitantes, enquanto a China tem um bilhão cento e cinquenta milhões; com a diferença que o Japão está crescendo, nos bons anos, de 3% a 5%. Este ano, o crescimento deve ser menor, enquanto a China há quatorze anos cresce a 10% ou mais. Esse crescimento começou nas zonas costeiras, mas está se internalizando. Hoje já deve atingir mais ou menos quatrocentos milhões de chineses. A realidade da*



Ásia do Pacífico é, portanto, muito diferente da realidade da NAFTA.

*De modo que a fragmentação do mundo em blocos realmente não parece, por enquanto, o mais provável. Agora, a fragmentação que está acontecendo na Rússia, a que está acontecendo na Europa do Leste é realmente um problema extremamente sério, o que está acontecendo na África também.*

*Em relação ao Brasil, a condução da política externa está intimamente ligada a um problema que eu senti muito na carne, sobretudo nos últimos meses no Ministério. É o problema da governabilidade. Os programas de ajuste - e hoje já há uma literatura que está começando a aparecer, recente, mas muito rica - os programas de ajuste são indutores de desequilíbrio para os governos, tanto os democráticos quanto os autoritários. Por outro lado, é algo realmente surpreendente como na América Latina a Argentina superou duas hiperinflações, e o Brasil uma quase hiperinflação, sem graves problemas políticos, o que a Alemanha e outros países da Europa não conseguiram nas décadas de 1920 e 1930.*

*Ao contrário dos surtos inflacionários, os processos de ajuste parecem induzir desequilíbrios políticos. Ao contrário do que análises superficiais apontam, com a idéia de que se está querendo um Estado fraco, o Estado tem de ser forte para introduzir um ajuste. Para começar, ele não pode deixar que nenhum grupo da sociedade capture ou continue a controlar a política do Estado. E isso é muito difícil, porque nos processos de ajuste as moedas de poder, típicas de sociedades em desenvolvimento mais atrasadas, são subtraídas do Estado. Tomemos como exemplo o próprio ajuste que o Brasil está fazendo. O Estado tinha o poder de conceder subsídios aos industriais de São Paulo, de dar incentivos fiscais aos açucareiros do Nordeste, tinha a possibilidade de pagar bem os funcionários desse grupo ou beneficiar aquele grupo com contratos generosos. Tinha possibilidade, através da CACEX, de privilegiar esse grupo ou aquele, com licenças de importação, ou conceder aumentos de preços controlados ou, ainda, autorizar a instalação de um posto de gasolina. Tudo isso desapareceu, todas essas moedas foram retiradas.*

De modo que, se o governo, o Estado, não realinha, recostura suas alianças, o sistema passa a estar sob tensão, passa a ser desafiado. Isso diz respeito, também, à governabilidade do próprio processo de ajuste, na sua dimensão externa. Há que perguntar-se em que medida o já referido 'Consenso de Washington' é imposto aos países, ou em que medida ele decorre da própria necessidade dos países de se ajustar para poder se livrar da inflação de uma vez por todas. Estimo que tenha havido, a esse respeito, grandes avanços na América Latina nos últimos anos. Aqui falou-se em sepultar cadáveres, mas muitos parecem ter capacidade de ressuscitar. A inflação, por exemplo, é um cadáver que tem de ser definitivamente sepultado, tanto a inflação em si, como a idéia de que é possível conviver com a inflação, ou que a inflação não é tão ruim assim, pior seria a recessão. Não é possível combater a recessão se não acabar com a inflação. Não é possível modernizar, não é possível dar bons serviços, não é possível acabar com a corrupção: é realmente um mal absoluto. Então esse cadáver realmente tem de ser sepultado. São realidades nefastas que têm de ser combatidas de uma maneira determinada e definitiva.

Há outros aspectos do chamado 'Consenso de Washington' que merecem ser examinados além do combate à inflação. É preciso buscar, evidentemente, equilíbrio fiscal; é preciso privatizar, sobretudo, as estatais produtivas *versus* as de infra-estrutura; é preciso dar condições à infra-estrutura de funcionar. O encaminhamento adequado desses objetivos exige, de fato, uma reflexão comum, tanto interna, do governo, quanto da sua face externa. E aí vem exatamente a importância de um Itamaraty como interface externa, para testar e para ver até que ponto esses ajustes internos convergem, ou não, para aquilo que é esperado do país. É um *balancing act* extremamente difícil, mas absolutamente indispensável, porque não se pode ajustar sem inserir-se no mundo e sem ter uma espécie de luz verde da comunidade internacional. Os atores privados, embora busquem os seus próprios interesses, dependem da conquista da estabilidade macro-econômica. E o bom encaminhamento, ou não, nessa direção é sinalizado pelo Fundo Monetário Internacional, cuja ação tem um valor simbólico para todos os agentes econômicos externos e, em grande medida, também para os domésticos.

*O Itamaraty, como face externa do Governo, precisa, portanto, estar em constante contato, interno e externo. Primeiro, para perceber o que está acontecendo lá fora, num momento de incertezas e de mudanças muito rápidas. Segundo, internamente também, para que haja, então, um teste dia-a-dia, entre uma realidade e outra.*

E aí é que me parece importante uma reflexão sobre o tema abordado da promoção comercial. O Embaixador Geraldo Eulálio, que também está aqui, e eu somos literalmente filhos da geração que trouxe para este Ministério os 'secos e molhados', isso em 1931. Mas, considero que o tema hoje continua importante. Podem ser feitas, por exemplo, *joint ventures* a esse respeito com o setor privado. Mas o que me parece mais importante, não é a promoção de produtos brasileiros, é a 'promoção do produto chamado Brasil'. Hoje, quando vamos ao exterior - e eu tenho viajado, agora mais do que nunca, este mês estou indo três vezes ao exterior - nos lugares mais diferentes é muito triste ver a imagem do Brasil. E essa imagem é triste por várias razões: problema de meninos de rua - saiu agora um livro terrível sobre violência no Brasil, na Alemanha. Meninos de rua, AIDS, inflação, cólera, enfim, uma série de problemas que são realmente muito tristes, mas que só são apresentados lá fora pelo lado negativo, sem nenhuma referência a contrapartidas ou contrapesos positivos.

*Tenho conversado muito, inclusive com agentes turísticos. Eles me dizem que muitas outras cidades têm condições iguais ou piores do que as nossas, que Caracas, por exemplo, é mais violenta do que o Rio. Os próprios venezuelanos concordam, mas costuma haver toda uma estratégia de promoção no exterior e, mesmo que saiam notícias negativas, saem junto outras notícias, essas positivas. Os colombianos gastaram dezenas de milhões de dólares para transformar um país que era considerado conivente com a cocaína, com o tráfico, em um país heróico, que está resistindo ao tráfico. Em termos de promoção, acho que o mais importante para um país, sobretudo para a missão que cabe ao Itamaraty desempenhar, é a promoção institucional, porque a imagem, realmente, é uma coisa extremamente importante, calcada, é claro, numa realidade que também deve ser radicalmente melhorada.*

Finalmente, apenas a respeito da observação feita sobre os ministros da Fazenda, Economia e Planejamento, "que não dão bolas para o Itamaraty", quero dizer que, como Ministro, eu contei imensamente com o apoio do Itamaraty. E isso em todas as fases críticas da negociação visando à normalização das nossas relações financeiras exteriores. Essa negociação desenvolve-se em quatro fases: a negociação com o Fundo Monetário, a com o Clube de Paris, a com os bancos privados e a com os outros organismos internacionais. Em todas essas fases, quando nos encontrávamos num período crítico, e me reuni, várias vezes por semana na sala do ministro do Exterior ou da Secretaria-Geral, ou no salão Rio de Janeiro, para *breakfast*, para reuniões de trabalho, com todos os embaixadores do G-7, ou às vezes, um grupo até maior, envolvendo nossos maiores credores. E esse esforço conjunto foi extremamente importante e era complementado pelo trabalho de nossas Embaixadas, também acionadas pelo Itamaraty. No voto, por exemplo, do Fundo Monetário, isso foi fundamental. Havia países com posições ainda indefinidas e que acabaram contribuindo para que conseguíssemos a unanimidade na votação do *Board*.

*Além do mais, havia sempre, no mínimo, um diplomata, em geral o conselheiro João Almino, muitas vezes o ministro Sérgio Amaral, presente em todas as reuniões do comitê de negociações de bancos. E o diplomata presente fazia o relato dos trabalhos por meio de um telegrama para o Itamaraty. De modo que o Itamaraty, hoje, tem uma memória melhor das negociações da dívida externa nos últimos seis anos do que qualquer outra instituição no país.*

Finalmente, o problema do gás da Bolívia. É claro que é preciso um pensamento estratégico, e o que exatamente se tentou foi isso. E uma das maneiras de se ter um pensamento estratégico é, evidentemente, se preocupar com a estabilidade da Bolívia. A outra é se preocupar com as alternativas, de modo que a matriz de fornecimento do gás, ocorra na forma de um *grid*, em que se tem o gás da Bolívia, o gás da Argentina, um desenvolvimento grande de gás de Campos e de Santos, além de um ou dois portos equipados para importar gás liquefeito em larga escala, também como válvula de segurança de abastecimento adequado. Nunca teremos, é claro, uma garantia 100%, mas isso não ocorrerá até mesmo se fizermos tudo internamente. Mas haveria um grau de segurança suficiente. Esse pensamento estratégico é essencial e tem de levar em conta realidades que mudam muito rapidamente tanto no Brasil quanto no mundo. Talvez o Brasil, às vezes, leve mais tempo para mudar. O Embaixador Rubens Ricupero chamou-me a atenção para o último livro do George Kennan, *Around the Cragged Hill*, em que Kennan fala dos países monstros - ele cita os Estados Unidos, a Rússia, a China, a Índia e o Brasil - que por serem tão grandes, são não só de difícil administração, mas, como um grande navio-tanque, para mudarem de direção levam algum tempo, e têm de ser pilotados com muito cuidado, com todas as antenas e sonares ligados, para que não se perca o rumo. Evidentemente, para isso é preciso ter-se uma noção coerente do rumo a seguir. Concordo, portanto, que há necessidade de se ter uma clara idéia da obra a realizar. Muito obrigado,"

## Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Ministro Marcílio Moreira. Passo agora a palavra ao Embaixador David Silveira da Mota."*

## Embaixador David Silveira da Mota

*"Queria também associar-me, Senhor Secretário-Geral, aos agradecimentos que foram ouvidos aqui, por esse Seminário. É uma iniciativa que muito me honra, e que certamente enaltece a qualidade dos propósitos da administração do Itamaraty hoje."*

*Eu preparei uns apontamentos sucintos, com base no roteiro que recebi de Vossa Excelência, apontamentos que são curtos, não são exaustivos nem excludentes."*

*Entre as mudanças ocorridas no cenário internacional, o fenômeno da formação dos grandes conglomerados econômicos deve alertar o Brasil para o risco de ficar em posição isolada, em prejuízo do desenvolvimento da nação brasileira, e até mesmo da plenitude da sua soberania política. Por isso, é evidente impor um esforço determinado do Estado brasileiro em situar-se de maneira útil nesse novo quadro mundial, tentando impedir que iniciativas protecionistas externas restrinjam seu comércio e a expansão de sua indústria."*

*Assim, a par de continuar fortalecendo o Mercosul, nas suas dimensões relativas, o Brasil procuraria ampliar em extensão e profundidade seus mercados de exportação. Merecem sobretudo ser definidas nossas relações com o NAFTA com o fito de nele participarmos de alguma forma, em benefício do incremento de nosso intercâmbio com aquele importante mercado consumidor."*

*A diplomacia brasileira deve permanecer também atenta à propagação internacional de teses culturais e ecológicas que, a pretexto de preconizar direitos de populações autóctones e de salvaguardar o meio ambiente, prestam-se também a cercear a prerrogativa soberana do Estado de dispor sobre sua população e território livre de pressões estrangeiras. Pressões que, se não forem enfrentadas e controladas de maneira eficaz, podem conduzir à criação de áreas autônomas no interior do país por imposição de fora, áreas que seriam virtuais embriões de futuros desmembramentos territoriais; ou, ainda, à submissão de extensas regiões nacionais a uma fiscalização 'ambiental' ou 'científica' alienígena, igualmente suscetível de propiciar uma eventual 'Internacionalização' dessas mesmas regiões."*

*Nessa ordem de idéias, é desnecessário dizer que, sem uma base sócio-econômica nacional que lhe dê solidez e estatura, a voz do Brasil pouco será ouvida. Assim, o desempenho de uma política exterior ativa depende antes de mais nada de o Brasil superar os percalços internos que enfrenta no*

*momento e de honrar de modo satisfatório compromissos como os de seu endividamento externo.*

Isso dito, vemos que o papel do Brasil na manutenção ou transformação da ordem mundial é, em substância, o de continuar propugnando pelos próprios valores fundamentais do Estado brasileiro: respeito à soberania, à integridade territorial, à preservação da herança ocidental e cristã que conforma o *ethos* do nosso povo, a defesa dos ideais democráticos, a solução pacífica das controvérsias internacionais.

*Para exercer esse papel o Brasil atuará no campo externo, tanto em multilateral quanto bilateral, em consonância com essas diretrizes. O instrumento de que dispomos para esse fim é, em substância, a nossa diplomacia; o Itamaraty, de tão honrosa tradição histórica, saberá, como agente único ou em coordenação com outros organismos internos, seguir a linha de ação adequada à consecução desses objetivos.*

*No tocante ao estabelecimento de pesos e prioridades relativos para combinar as dimensões multilateral, regional e bilateral, pública e privada, de nossa presença e atuação, é essencial começar pela coordenação interna, que assegure que nossos órgãos governamentais interessados e nossas missões diplomáticas e delegações tenham sempre em vista as finalidades estratégicas e os valores fundamentais do país.*

*O setor privado pode, sem dúvida, e deve, contribuir para o estudo e informação da nossa atuação diplomática nos setores pertinentes. Nesse contexto, é digno de louvor a iniciativa da atual chefia do Itamaraty de ouvir e apoiar setores empresariais, no interesse do fortalecimento do nosso comércio exterior.*

*As áreas geográficas que apresentam hoje maior interesse para o Brasil são as Américas do Sul e do Norte, a Europa Ocidental e a Ásia. Não quer isso dizer que devemos descuidar de outras áreas e países; mas considerações de simples realismo recomendam que no momento o Brasil procure estreitar laços com o Mercosul, com o NAFTA, com o Japão, com os 'Tigres Asiáticos'.*

*O tema principal nos tempos de hoje é o enriquecimento, de interesse vital e imediato para nós; o caminho a tomarmos em sua direção já foi delineado nos parágrafos anteriores desta exposição.*

*Por último, Senhor Secretário-Geral, os assuntos administrativos. As medidas administrativas que mais contribuiriam para uma melhor formulação e execução da política externa brasileira, pelo fortalecimento do Itamaraty, seriam as seguintes, no meu entender.*

*Primeiro, por termo à instabilidade dos critérios que vêm regendo o estatuto da carreira diplomática, ajustando-o de uma vez por todas à realidade da crescente expectativa de vida média no país e à norma constitucional da aposentadoria aos 70 anos de idade. Esse limite vigoraria para os Ministros de Primeira Classe, ao mesmo tempo que seriam mantidas aposentadorias intermediárias*

escalonadas para as outras classes, o que asseguraria a necessária mobilidade da carreira.

*Valorizadas dessa maneira mérito e experiência, seriam também extintos o Quadro Especial, de legalidade contestada e de utilidade nula, e a constrangedora lei da expulsória aos 15 anos de permanência na classe. Sem falar em que as despesas de pessoal seriam muito reduzidas.*

*O segundo ponto que me ocorre seria a racionalização da utilização dos postos no exterior. Com freqüência colegas lotados em Brasília viajam hoje aos diferentes postos do nosso serviço diplomático para tratarem com as autoridades locais de assuntos que cabem perfeitamente dentro das atribuições da missão diplomática permanente acreditada junto às autoridades. Na maioria dos casos essas 'missões especiais' não parecem ter justificativa para se substituírem ao aproveitamento normal do pessoal no posto.*

*Terceiro, a permanência excessivamente prolongada de funcionários diplomáticos em Brasília certamente não se coaduna com a profissão diplomática que, por definição, compreende o trabalho na sede e nos postos. Contribui para marcar, essa permanência excessiva, diferenças entre o pessoal de Brasília e o lotado no exterior; bloqueia cargos de chefia a um rodízio normal de funcionários, e não é condizente à formação de uma carreira verdadeira profissional e integrada.*

*E, finalmente, Senhor Secretário-Geral, proponho uma racionalização da distribuição de postos no exterior, como aliás vem sendo feito. Evitar e corrigir casos de duplicação só pode ser útil para a Casa. Na minha experiência pessoal, por exemplo, se Vossa Excelência me perguntar, eu sugeriria postos como Montevideú, onde eu estive, não via bem a necessidade de duas missões, e Bruxelas, também, onde uma missão reforçada talvez fosse suficiente para representar o Brasil junto à CEE, da qual o Brasil não é membro, e junto ao governo belga. Muito obrigado."*

**Embaixador Lampreia**

*"Muito obrigado, Embaixador. Passo agora a palavra ao Embaixador Antônio Corrêa do Lago."*

**Embaixador Corrêa do Lago**

*"Senhor Secretário-Geral, quero unir-me aos colegas que me precederam, para expressar satisfação e agradecimento por este encontro.*

O fim da União Soviética, do Pacto de Varsóvia, da guerra fria e do movimento comunista

internacional trouxe, como sabemos, mudanças radicais no cenário mundial, com repercussões sobre todos os países, e que atingem o Brasil direta e indiretamente.

*Em primeiro lugar no tocante à paz e à segurança internacionais. Alterou-se totalmente o equilíbrio de poder no mundo: os Estados Unidos emergiram como potência hegemônica; a situação na área da antiga União Soviética está longe de estabilizar-se; a floraram na Europa conflitos étnicos e culturais, que se vieram somar às confrontações e guerras civis que persistem na Ásia e na África, estas já agora fora do contexto soviético-americano e das alianças que dele decorriam.*

*O fim da guerra fria abriu novas perspectivas para as Nações Unidas e, em especial, para o Conselho de Segurança. Livre dos vetos automáticos e das maiorias automáticas, a Carta, pela primeira vez, passa a ter condições de ser plenamente aplicada nas questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais.*

*Como membro do Conselho de Segurança, assume o Brasil importantes responsabilidades políticas e enfrenta de forma mais direta o desafio de optar por participar, ou não, de operações de paz e de eventuais ações militares contra estados que ponham em perigo a segurança internacional.*

*Por outro lado, o fim da confrontação com a antiga União Soviética veio alterar profundamente o pensamento estratégico dos países da OTAN, especialmente dos Estados Unidos.*

*Têm agora nova prioridade em suas preocupações os chamados conflitos de baixa intensidade, os perigos potenciais apresentados pelos países do Terceiro Mundo na área nuclear e na dos foguetes e mísseis, e também no tocante ao narcotráfico. Os receios com a proliferação nuclear são, aliás, plenamente compartilhados pela Rússia.*

*Teremos, portanto, de esforçar-nos por evitar que essa mudança de direção nas preocupações estratégicas dos países industrializados possa traduzir-se em novos entraves ao desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil. Temos o exemplo do Tratado de Não-Proliferação - o TNP - e das dificuldades criadas no que diz respeito aos combustíveis para os veículos do programa espacial brasileiro.*

*Já conseguimos superar sérios obstáculos em algumas áreas, como a energia nuclear, a ecologia e os direitos humanos. O acordo com a Argentina foi um fato especialmente marcante que veio desfazer a recorrente acusação de que visávamos a produção de armas nucleares. No que tange à preservação do meio ambiente e aos direitos humanos, que por tantos anos foram motivo de campanhas contra nós, também foram alcançados significativos progressos.*

*Mas não há dúvida de que teremos de enfrentar atuais e novas limitações ao nosso acesso a tecnologias sensíveis, como a espacial, seja por supostos motivos de segurança, seja por disfarçadas razões de ordem comercial.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*Por outro lado, os grandes conglomerados econômicos, em processo de formação ou de consolidação, constituem outros tantos desafios.*

*A Comunidade Européia, sem dar mostras de abrir mão do seu sistema de subsídios e do seu protecionismo, agora se arma contra a ameaça de migrações maciças do Leste Europeu e do Terceiro Mundo.*

*O Acordo de Livre Comércio da América do Norte - o NAFTA - criou um contexto novo ao incorporar o México e, eventualmente, aceitar adesões individuais de países do continente. Podem, assim, ser postas em xeque as estruturas idealizadas para a integração do conjunto da América Latina.*

*É de prever-se também que o Japão - forte por sua excepcional posição econômica e em processo acelerado de reforço de seu potencial militar - venha a ser o catalisador de um processo de integração que incorpore os 'tigres asiáticos' e eventualmente a China.*

*Se, por um lado, a integração de grandes blocos tende a ampliar mercados e multiplicar as oportunidades de comércio, por outro, é extremamente preocupante ver o protecionismo ressurgir com nova força.*

*Diante de todos esses fatos e situações tem o Brasil de posicionar-se. Em primeiro lugar, fazendo uma reflexão sobre o seu poder nacional real.*

*Apesar das grandes transformações da economia brasileira a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, perdemos substância nos últimos dez anos. Não cuidamos suficientemente da saúde e da educação, da ciência e da tecnologia - grandes êxitos dos 'tigres asiáticos'. Deixamos agravarem-se os bolsões de pobreza no interior do país, causa principal do inchaço das grandes cidades, com todos os problemas dele decorrentes. Não arejamos suficientemente a nossa economia, abrindo-a à competição internacional. Deixamos crescer desproporcionalmente a dívida externa e a dívida interna e, principalmente, a dívida social. Hoje grande percentagem da nossa população vive em situação de miséria.*

*Por outro lado, com o fim da guerra fria alteraram-se as relações de poder e as prioridades políticas dos países industrializados, em detrimento dos países em desenvolvimento, com conseqüências também para o Brasil.*

*Creio que, felizmente, tomamos consciência dessa situação e que existe hoje empenho em eliminar a dívida social e os entraves - internos e externos - ao nosso desenvolvimento.*

*Nosso grande objetivo deve ser o fortalecimento do poder nacional com vistas a transformar o Brasil em pólo econômico e político importante. Não com pretensões hegemônicas ou de dominação, mas como pressuposto para assegurar o bem-estar do povo brasileiro e uma participação mais efetiva*



nas grandes decisões mundiais que afetam os interesses brasileiros.

*Sem dúvida, o nosso desenvolvimento econômico e social dependerá em primeiro lugar do nosso esforço interno, de nossa capacidade de corrigir nossas debilidades. Mas muito dependerá também da nossa capacidade de superar as limitações impostas por outros países e de captar no exterior, em meio a uma acirrada competição, recursos escassos necessários ao nosso desenvolvimento.*

*É do Primeiro Mundo que podem vir os entraves e também o aporte que necessitamos do exterior para atingir os nossos objetivos: mercados, recursos financeiros, conhecimentos científicos e tecnológicos.*

*Uma das nossas grandes prioridades de política exterior deve ser, pois, estreitar o relacionamento com os países industrializados procurando reduzir ou eliminar as confrontações e ampliar cada vez mais as bases de cooperação.*

*Especial prioridade deve ser dada aos Estados Unidos, donde podem provir a maior ajuda e as maiores dificuldades ao nosso desenvolvimento. Seja diretamente, seja indiretamente através de sua influência preponderante nos organismos financeiros internacionais.*

*A outra grande prioridade do Brasil é no tocante ao seu espaço geopolítico natural: a América do Sul e o Atlântico Sul. Aqui somos uma potência regional e temos de assumir plenamente nossas responsabilidades, mesmo porque não existem vácuos em política.*

*Nesse contexto é fundamental o nosso relacionamento com a Argentina. A esse respeito, fizemos grandes progressos e lançamos bases sólidas sobre as quais poderemos desenvolver uma cooperação que venha a estender-se aos outros países da área.*

*Um dos resultados palpáveis é o Mercosul, abrangendo também o Uruguai e o Paraguai. Julgo que devemos caminhar firmemente nessa direção, inclusive com vistas a entendimentos com outros blocos econômicos.*

*Unindo nossos esforços, poderemos criar um importante pólo de desenvolvimento, não apenas brasileiro, mas sul-americano.*

*A intensificação das relações com o Primeiro Mundo e com os países da América Meridional não deverá ser interpretada como desinteresse por outras regiões, nem como ruptura com posições que assumimos no passado e que tiveram e continuam a ter razão de ser.*

*Com o Terceiro Mundo em geral, e a África em particular, devemos, sem dúvida, continuar a cultivar um bom relacionamento, não somente por uma questão de solidariedade, como também para defender interesses comuns ou evitar que prosperem posições contrárias aos interesses brasileiros nos*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

organismos internacionais. Nesse contexto devo também destacar a China, com a qual, acredito, poderemos ter crescentes oportunidades de cooperação.

*Na verdade, tem hoje o Brasil interesses cada vez mais universais, tendo estendido suas relações diplomáticas e seu comércio a todas as regiões da terra.*

*O que desejo enfatizar é a especial importância do Primeiro Mundo para a consecução do nosso grande objetivo nacional: o desenvolvimento econômico e social do país e a consolidação de sua posição política no mundo, de modo a poder influir nas decisões que afetam seu presente e seu futuro.*

*No tocante aos organismos internacionais, cabe uma cuidadosa reavaliação de sua eficácia, das condições de participação do Brasil e das posições que neles temos defendido, à luz dos interesses brasileiros e da realidade internacional tais como hoje se apresentam.*

*Merecem particular destaque a Assembléia Geral das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e os organismos especializados mundiais e regionais. Dentre os temas que vêm sendo debatidos - alguns há quase 50 anos - haverá os que conservam plena validade, mas certamente muitos perderam em intensidade ou atualidade e são rotineiramente mantidos nas agendas, sobrecarregando-as em detrimento de questões de maior significação atual. Caberia uma análise especial do estado atual do pan-americanismo e dos sub-blocos continentais.*

*Ao Ministério das Relações Exteriores, ao qual compete a defesa permanente dos interesses brasileiros no exterior, cabe grande responsabilidade no processo de superação das debilidades do nosso poder nacional e de criação de condições que permitam acelerar o desenvolvimento do Brasil.*

*Devemos, assim, reavaliar cuidadosamente os instrumentos de ação do Itamaraty nos campos político, econômico, comercial, cultural e de informações.*

*A meu ver, teria alta prioridade aparelhar-se o Ministério para ampliar suas possibilidades de acesso aos centros de poder político, econômico e financeiro dos países industrializados, para procurar influir nas decisões que possam favorecer ou prejudicar o Brasil. Esse acesso deveria estender-se aos meios de comunicação e ao campo cultural, essencialmente com vistas à imagem do Brasil projetada no exterior.*

*Quanto a este último ponto, sabemos que programas eficazes para erradicar a miséria, melhorar os padrões de saúde, educação e segurança do povo brasileiro e para a proteção da natureza farão mais para a imagem do Brasil do que quaisquer eventuais programas de propaganda. Não pretenderíamos - nem poderíamos provavelmente - refletir no exterior uma imagem sem base na realidade. O que principalmente devemos procurar evitar é a difusão de falsas visões negativas.*

O comércio exterior - um dos fatores mais importantes para o fortalecimento do país - terá

de continuar a merecer particular atenção do Itamaraty.

*Sabemos que é principalmente ao setor privado que corresponde descobrir possibilidades de negócios e realizá-los. Mas, além da atuação no GATT e das ações destinadas a neutralizar as medidas protecionistas dos Estados Unidos e da Comunidade Econômica Européia, continua a caber ao Itamaraty um importante papel na promoção comercial, detectando oportunidades e oferecendo informações e apoio aos nossos exportadores.*

*Quanto aos instrumentos de ação do Ministério, permito-me fazer algumas observações.*

*Considero a atual estrutura de comando do Itamaraty como a mais adequada para as necessidades do Ministério. Julgo essencial que a Secretaria de Estado seja dirigida em seu conjunto pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores. Essa unidade de comando proporciona ao Ministro de Estado uma colaboração mais ordenada e eficiente, sem prejuízo do assessoramento específico que venha eventualmente julgar necessário.*

*Penso também que as subsecretarias são a forma mais eficaz de coordenar os diversos setores e que é adequada a atual distribuição de atribuições.*

*Creio, entretanto, que caberia um reexame dos demais escalões da Secretaria de Estado, com vistas a verificar a conveniência, ou não, de uma organização mais compacta que permitisse dotar de maiores meios as diversas unidades básicas. Sei que esta questão é atualmente objeto de estudo por parte de comissão especial de alto nível.*

*No tocante ao pessoal diplomático, temos, felizmente, quadros suficientes e capazes. Considero essencial manter o atual sistema de seleção e treinamento, mas procurando constantemente aperfeiçoá-lo.*

*A seleção, sempre rigorosa, deve visar a recrutar candidatos com especial vocação para o serviço no exterior.*

*Devemos ter presente que não basta dispor de bons funcionários, pois os diplomatas são essencialmente agentes políticos.*

*Segundo as características de cada país estrangeiro e conforme as necessidades do Brasil, que determinarão as áreas prioritárias, o pessoal de uma missão diplomática deverá estar em condições de inserir-se nos diversos meios da sociedade local: políticos, econômicos, comerciais, financeiros, científicos, culturais, artísticos, universitários, sindicais.*

*Para tal efeito, a ação diplomática deverá dispor de recursos suficientes, inclusive financeiros, e, sempre que possível, ser auxiliada por apoios locais, tanto na mídia quanto nos setores cujos*

interesses sejam coincidentes com os nossos e possam ser mobilizados para contrabalançar movimentos que nos sejam desfavoráveis.

*Devemos também estar aparelhados para enfrentar novos problemas, como os que surgem em nossas fronteiras, em consequência do narcotráfico e da movimentação de nossos garimpeiros, e os que se referem à proteção dos brasileiros que emigram.*

*Para terminar, permito-me fazer algumas observações: evitar os 'adidos técnicos', que, em geral, pouco acrescentam aos nossos serviços, não deixar que a expansão das 'assessorias internacionais' dos outros Ministérios esvaziem nossa atuação em certos setores e, principalmente, manter a coordenação pelo Itamaraty de toda a ação do Brasil no exterior.*

*Já foi dito que a principal tradição do Itamaraty é identificar, em cada período histórico, os interesses brasileiros a serem protegidos. Estou certo de que a atual geração do Itamaraty está plenamente preparada para manter essa tradição! Muito obrigado."*

## Embaixador Lampreia

*"Obrigado Embaixador Antônio Corrêa do Lago. Embaixador Amaury Porto de Oliveira."*

## Embaixador Amaury Porto de Oliveira

*"Senhor Secretário-Geral, antes de mais nada muito obrigado pelo convite honroso de chamada para essa reunião. Preparei um texto para me manter nos limites de tempo e não deixar as idéias divagarem, mas antes de pedir permissão para lê-lo, queria fazer duas observações sobre os limites temáticos da minha exposição, e o tom que ela terá.*

*O fato concreto é que, ao deixar o serviço ativo do Itamaraty, há dois anos, e passar para o quadro especial, instalei-me em Campinas e há dois anos vivo praticamente mergulhado num trabalho de reflexão intelectual, de pesquisa e de conferências, em Campinas e em São Paulo, no quadro da USP, tendo como tema dessa reflexão exatamente o Leste Asiático. Isso explica que eu tenha dedicado a minha exposição aqui ao Leste Asiático, e o tom um tanto acadêmico dessa exposição, que destoarà talvez das considerações tão brilhantes que estive ouvindo aqui durante o dia.*

*Parto da idéia que o Leste Asiático, hoje em dia, é não só um dos laboratórios do futuro, vale dizer, um dos centros de experimentação tecnológica onde o paradigma do século XXI está sendo elaborado, mas é também a sede do que se poderia identificar como o processo central dos nossos dias,*

*deste fim de século: a confrontação-cooperação Estados Unidos-Japão. Digo isso apoiando-me, inclusive, nas palavras do secretário de Estado James Baker, em Tóquio, por ocasião da importante visita que ele fez àquela capital, em novembro de 1991, para preparar o que veio a ser a visita do presidente Bush.*

*Vou passar então a ler o meu trecho rapidamente para ser mais breve.*

Não somente o secretário Baker caracterizou as relações Estados Unidos-Japão como o relacionamento bilateral mais importante (*bar none*) dentre as associações internacionais dos Estados Unidos, como foi mais explícito (e aqui estou citando entre aspas): "nada é mais fundamental para a segurança desta região, para o crescimento econômico mundial, e na verdade para a eficácia do sistema internacional do pós-guerra fria, do que o relacionamento Estados Unidos-Japão".

*Cabe ressaltar, no entanto, que nem no discurso de Baker, nem em ocasiões posteriores, como a visita do presidente George Bush a Tóquio, dois meses mais tarde, deram os americanos segmento lógico a essa enfática afirmação da importância do Japão para os Estados Unidos. Durante a visita presidencial, em janeiro de 1992, foi inclusive assinada uma Declaração de Tóquio sobre a parceria global Estados Unidos-Japão, mas Washington seguiu demonstrando considerar o Japão um aliado regional de peso, não o principal parceiro dos Estados Unidos. A prática é essa.*

*Em relação à Ásia-Pacífico, como em relação ao mundo em geral, vêm os Estados Unidos assumindo a posição de liderança, que pretensamente lhes daria a condição de única superpotência surgida com a derrocada da antiga União Soviética.*

*A prevalência desse tipo de raciocínio nos círculos dirigentes dos EUA foi tornada clara, em começos de 1992, quando a imprensa americana deu curso a dois documentos confidenciais, o chamado Relatório Jeremia e o Relatório Wolfowitz, ambos emanados do Pentágono e dedicados ao exame do papel reservado aos EUA no pós-guerra fria. Deixaram explícita, esses documentos, a determinação do governo americano de tudo fazer para que se perpetue a situação presente, cuidando de que nem a antiga rival, a URSS, nem qualquer dos aliados do país, possa dotar-se de poderio bélico, em particular nuclear, suficiente para contestar - no nível global como nos diversos níveis regionais - a primazia absoluta dos EUA.*

*A reação japonesa à pretensão americana, na medida em que a pode captar um observador distante, tem sido de surpresa e decepção. Surpresa sobretudo diante da aparente despreocupação dos estrategistas americanos com as realidades subjacentes à detenção momentânea da primazia militar. Pondo em realce tais realidades, as análises japonesas fornecem imagem bem distinta do futuro.*

*Projeções oficiais do governo de Tóquio mostram o Japão suplantando o PNB dos EUA num prazo de oito ou nove anos. Ao abrir-se o próximo século, o Japão poderá adicionar às posições já conquistadas, de maior potência financeira do mundo e de um dos líderes da transformação*

tecnológica, a de principal distribuidor de assistência financeira do planeta, em vias de oferecer aos exportadores do mundo um mercado em expansão. Algumas projeções predizem que, no ano 2000, um quarto da produção manufatureira proveniente do território dos EUA estará nas mãos de estrangeiros, com predomínio de firmas japonesas. Um quarto de todas as exportações americanas poderá provir de fábricas de propriedade de firmas japonesas, nas quais trabalharão 1 milhão de pessoas. Em suma a mono-superpotência militar pode ver-se na contingência, dentro de dez anos, de ter de acertar ponteiros com a mono-superpotência econômica.

*A simples admissibilidade de um tal cenário torna altamente recomendável para a diplomacia brasileira acompanhar com atenção, conectando-se com elas na medida do possível, o aparecimento e consolidação do que chamei as novas realidades da Ásia-Pacífico. Creio importante frisar, a tal respeito, que não está em formação um qualquer megabloco do Pacífico, a contrabalançar-se com o megabloco da Europa e o megabloco da América do Norte. Além de não corresponder à realidade, postular nesses termos o futuro médio é perigoso, posto que leva facilmente à conclusão de que o Brasil está fadado a integrar-se num apenas imaginado megabloco das Américas. Como hipótese de trabalho, esta me parece a mais estiolante para o Brasil.*

O fato de que não esteja em formação, na Ásia-Pacífico, um bloco comercial com tendência a institucionalizar-se não significa que inexistam, naquela área, processos conducentes à edificação de uma economia com alto grau de regionalização. A expressão formal mais elaborada de um tal edifício é a APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), foro intergovernamental - pela primeira vez houve um foro pan-pacífico de tipo governamental, até então eram iniciativas do setor privado - instalado em novembro de 1989, numa reunião em Camberra. A designação Ásia-Pacífico aplica-se à vasta área delimitada pelas costas asiática e americana do Pacífico Norte, e pela Austrália e Nova Zelândia formando a fronteira meridional. Os australianos figuram entre os mais ativos e articulados promotores de iniciativas como a da APEC, mas batendo-se por mantê-las no quadro do que eles denominam de 'regionalismo aberto'.

*O conceito que mais completamente define os complexos relacionamentos econômicos em vias de tecerem-se na Ásia-Pacífico me parece ser o conceito braudeliano de economia-mundo. Dois impulsos vigorosos estão dando forma a essa economia-mundo, neste final de século. A internacionalização da economia japonesa e o robustecimento do capitalismo internacional chinês. É da ação desses dois impulsos que sobretudo nascem as novas realidades dignas de serem estudadas na Ásia-Pacífico.*

*O capitalismo internacional chinês, expressão do extraordinário poderio financeiro acumulado pela diáspora chinesa, é uma das mais importantes dessas realidades. Chamados 'chineses de ultramar' pelas autoridades de Pequim - que não incluem entre os mesmos os 21 milhões de habitantes de Taiwan -, os 34 milhões de indivíduos da diáspora distribuem-se entre Hong Kong e Macau (6 milhões); Indonésia (7,2 milhões); Tailândia (5,8 milhões); Malásia (5,2 milhões), e Cingapura (2 milhões, ou três quartos da população da ilha). Há, ainda, fortes contingentes na Austrália, Canadá e*

Estados Unidos, especialmente importantes no contexto do universo chinês, tendo em vista os elos concretos que representam com manifestações da modernidade. Esses contingentes dispersos por cidades anglo-saxãs fornecem, por assim dizer, os limites externos da economia-mundo do Pacífico Norte. As projeções dos economistas para os anos 2000 põem a parcela chinesa da população total de algumas dessas cidades como devendo ser de 40% em Vancouver, de 15% em Sydney, de 25% no Condado de Los Angeles.

Recheadas, hoje, de jovens egressos das melhores universidades do Ocidente, essas concentrações mais externas da diáspora interligam-se entre si e com as bases centrais do universo chinês, formando malha densa de informações, de crédito e de oportunidades comerciais, que se estende solidária por cima das fronteiras políticas. Permito-me chamar a atenção dos senhores para esse conceito de um universo chinês. Ele é de grande importância para a compreensão da Ásia-Pacífico de hoje e o seu papel no mundo. Nele diluem-se a pequenez de Cingapura, a pequenez de Taiwan. O peso mundial de Taiwan ou Cingapura é função do papel que desempenham como *hauts lieux* da diáspora chinesa. A diáspora chinesa que está sendo, neste final de século, a grande fonte financiadora da modernização da China. Em meados de 1992, o semanário inglês *The Economist* calculou andar entre 1,5 trilhão e 2 trilhões de dólares os ativos líquidos nas mãos da diáspora chinesa. Daí estão saindo 90% dos investimentos na modernização da infra-estrutura material da China.

*Os capitais e o estilo de fazer negócios típico do universo chinês marcarão indelevelmente a Ásia-Pacífico de amanhã, mas por todo um próximo período, pelo menos, o âmago da economia-mundo em formação ali será o Japão. Âmago do conjunto, e dínamo da parcela fundamental desse conjunto econômico, que é o Leste Asiático. Convém, com efeito, dar realce ao Leste Asiático: Japão; novos países industriais, ou seja, os quatro conhecidos, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong; mais as economias primário-exportadoras do Sudeste Asiático; e China. Esse espaço geoeconômico, o Leste Asiático, é uma sub-região com características próprias dentro da economia-mundo da Ásia-Pacífico. É ao longo dessa costa pacífica da Ásia que está se fortalecendo a versão japonesa do paradigma da Terceira Revolução Industrial, na qual se abebera inclusive o universo chinês. No Leste Asiático pode também ser vista, ainda em embrião, a futura zona do iene, cuja eventual consolidação representará, ao que dizem os economistas, etapa fundamental e necessária para o efetivo nascimento da economia-mundo da Ásia-Pacífico. A 'otimização da moeda' é a fórmula usada pelos economistas para designar o fenômeno.*

*No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA organizaram o Leste Asiático no que eles próprios chamaram a 'esfera comercial do Oriente'. Uma construção em que a renascente indústria japonesa foi verticalmente integrada com as economias primário-exportadoras do Sudeste Asiático. Sem ligação formal com essa esfera, mas fortemente beneficiados pela atenção americana, evoluíram os territórios da Coreia do Sul e Taiwan, delimitados pela guerra fria. Aliás, toda a estrutura geoeconômica em questão nasceu da preocupação político-estratégica dos EUA de criar uma linha de contenção do comunismo. Os acontecimentos iriam mostrar quão irrealista era estruturar o Leste Asiático abstraindo a presença, nele, do gigante chinês com seus 9 milhões e meio de quilômetros*

quadrados e população que já andava, na época, em 800 milhões de indivíduos. Acabaram os EUA por ter de aceitar a participação maciça da China na sub-região e, como é notório, os governantes de Pequim puseram em marcha, a partir de 1978, um movimento de integração da sua própria economia com a revolução tecnológica comandada pelo Japão. Toda a geografia econômica do Leste Asiático vem-se transformando em consequência.

*Os anos de 1980 testemunharam um salto quântico no tamanho das economias do Leste Asiático e no crescimento do comércio intrarregional. O Japão firmou-se como a fonte do impulso dinamizador e de modernização tecnológica, atuando também como o catalisador da integração econômica dessa sub-região. Tudo isso ganhou nova intensidade após a decisão do Grupo dos 7 (Reunião do Hotel Plaza, em setembro de 1985) de promover administrativamente a valorização do iene diante do dólar. No ano fiscal japonês de 1990, os investimentos japoneses na Ásia-Pacífico totalizaram 11,2 bilhões de dólares, ou quase seis vezes a cifra referente a 1985, antes do acordo do Hotel Plaza, e quase duas vezes os investimentos de companhias americanas no mesmo ano de 1990. Os efeitos da vaga de internacionalização da economia japonesa estão mudando a face física do Leste Asiático. Qualquer idéia que se tenha do Leste Asiático, da posição dos NPIs, chamados erradamente 'tigres', e que date de quatro anos atrás, está obsoleta, está velha.*

*Analistas japoneses como Toshio Watanabe são os primeiros a acentuar que o mercado doméstico japonês dificilmente poderá desenvolver capacidade absorvedora para substituir-se ao mercado dos EUA na sustentação dessa verdadeira revolução econômica que está vivendo o Leste Asiático. Mas Watanabe chama a atenção, também, para as claras evidências de que o progresso econômico dos países da orla asiática do Pacífico lhes está dando a capacidade de absorverem suas próprias produções. Tanto localmente, graças à ampliação dos respectivos mercados domésticos, quanto complementando-se horizontalmente entre si. Este é o grande fato novo do Leste Asiático. Além da velha complementaridade entre a locomotiva Japão e os vagões do trem do Pacífico, fortes laços de complementaridade estão surgindo no quadro dos NPIs, no relacionamento desses NPIs com o Sudeste Asiático, e no interior desta última área. Todos comerciam com todos, e os NPIs vão-se tornando fontes independentes de capitais e de transferência de tecnologias. O entrosamento da China com esse movimento complica e enriquece o quadro geral.*

*As possibilidades de trabalho que se oferecem à diplomacia brasileira junto aos diversos vagões desse trem do Pacífico são muitas e diversificadas. Seria petulância minha buscar identificá-las aqui. Basta ler os jornais para ver que os serviços competentes do Itamaraty estão atentos para aquela área e desenvolvendo intensos contatos com os países da mesma.*

*Bom, eu tinha feito uma sugestão final, mas acho que vou parar por aqui. Eu quis apenas, como uma contribuição para a reflexão maior dos senhores, trazer essa descrição atualizada do que é o Leste Asiático deste momento, destes últimos anos do século XX."*



## Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Embaixador Amaury. Para encerrar a lista de oradores inscritos eu chamo agora o Embaixador George Maciel."*

## Embaixador George Maciel

*"Queria apenas, não ler uma exposição a esta altura dos acontecimentos, mas fazer duas ou três ou quatro observações, e pretendo fazê-las de modo muito breve."*

*Queria dizer em primeiro lugar que considero, como muitos já o fizeram aqui, que a presente situação internacional não configura qualquer espécie do que se poderia chamar de 'nova ordem' internacional. Na verdade, o que estamos vivendo é um período de mudanças e de instabilidade, de evolução, que provavelmente ainda se prolongará por algum tempo - e diria que ainda não existe a possibilidade de vislumbrar-se a forma que tomará o 'produto final' desse processo histórico. Os processos de integração econômica e mesmo política que se observam de um lado contrastam com os processos de desintegração e desentendimento de outro lado, para que se possa arriscar um prognóstico razoável. Em que direção vamos, realmente não sabemos. Vejamos o que está acontecendo na Rússia, para que lado vamos. Não sabemos para onde vamos."*

O panorama econômico também evolui rapidamente, e talvez possamos ter ainda este ano uma aprovação final das negociações da Rodada Uruguaí, que trarão um elemento positivo importante para o comércio internacional. De outro lado, a consolidação do Mercado Comum Europeu e a esperança do Tratado de Maastrich também nos trarão novos fatores na política internacional, e inclusive de natureza política. Por exemplo, creio que o fim da guerra fria, o fim da confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética fez com que a Europa Ocidental e também o Japão se tornassem *ipso facto* muito mais independentes dos EUA, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista político.

Queria fazer uma breve observação também sobre a distinção que se costuma fazer, entre leigos, pelo menos, entre diplomacia econômica, diplomacia cultural, etc., e diplomacia *tout court*. Não existe qualquer justificativa para confrontar os méritos da 'diplomacia bilateral' com os méritos da 'diplomacia multilateral', como às vezes acontece. Tive mesmo uma certa dificuldade em entender um dos pontos do roteiro que Vossa Excelência nos mandou, sobre que prioridade dar à diplomacia multilateral ou diplomacia bilateral, porque, obviamente, da minha experiência pelo menos, guardo a idéia de que é essencial que haja uma combinação entre os dois tipos de ação diplomática; e que a Secretaria de Estado, a Chancelaria, disponha de mecanismos ou modos seguros de manter informadas todas as áreas da Secretaria de Estado, e ter um bom sistema de *cross-information* fidedigno com os postos. Digo fidedigno porque não é suficiente mandar uma massa de telegramas e relatórios para os

postos, sem qualquer explicação, e esse ponto já foi aqui mencionado por alguém.

Parece-me igualmente que hoje em dia com as facilidades de comunicações com os postos podem em grande parte substituir ou complementar substantivamente os *country desk* da Secretaria de Estado, muitas vezes com vantagem, dada as informações mais rápidas e mais diretas de que dispõe.

Não vejo também possibilidade, como pedido no roteiro, de determinar *a priori* uma combinação ideal entre a ação pública e a ação privada da diplomacia. Tudo depende, eu acho, dos interesses específicos e das circunstâncias de cada caso.

Apesar dos pesares, o serviço diplomático brasileiro ainda é de excelente qualidade, mas não depende só disso a nossa capacidade de influenciar a direção do processo de modificação na ordem internacional. As dimensões do nosso poder nacional não nos confere capacidade suficiente para, por nós mesmos, exercer influência decisiva na manutenção ou transformação da ordem internacional no nosso interesse. Entretanto, a diplomacia brasileira tem uma grande capacidade de mobilização, e de angariar apoio para as nossas posições. A constatação dessa capacidade de mobilização nos leva a uma questão que é freqüentemente objeto de discussão: que países e que áreas deveriam ser priorizadas, este é o termo que se usa, 'priorizadas'. Houve época em que muitos acreditavam na existência de 'relações especiais' entre o Brasil e os EUA, os chamados *special relationship*, mas como todos os países em geral têm relações especiais com os EUA, foi-se chegando à conclusão de que as nossas relações com os EUA são das mais importantes, mas têm nada ou muito pouco de 'especial'.

*Além disso, passamos também a ter relações 'especiais' com certos países, como os africanos, numa determinada época, com certas áreas - América Latina - e com certos grupos - o velho Grupo de 77 - bem como conservamos e desenvolvemos outras 'relações especiais' com países europeus. No estado de evolução talvez radical em que se encontra o mundo e em vista do peso que têm nessa evolução os organismos e conferências internacionais, é claro que nos interessa ter boas relações com todos os países. Isso, que é óbvio, não deve significar que ignoremos a circunstância de que, em determinada época, haja mais interesse em intensificar relações com tais ou quais países ou áreas geográficas. Não que devamos ostensivamente declarar 'prioridades' em nossas relações, mas que reconheçamos, pragmaticamente que alguns países podem nos ajudar mais do que outros, porque constituem melhores fontes de capital, de ciência e de tecnologia, e que representam bons mercados para nossas mercadorias.*

*Pareceu-me também difícil a questão posta pelo roteiro, e muitas vezes discutida, sobre as prioridades em relação a certos temas de política internacional. Por exemplo, o debate sobre a preferência que deve caber à integração regional, especificamente ao Mercosul, de que tanto se falou hoje, ou à integração do Brasil no sistema internacional de comércio baseado no GATT. Aqui também diria que uma coisa não exclui a outra. Se é importante, sob todos os pontos de vista, que nos aproximemos dos países do sul, no Mercosul ou em outras organizações semelhantes, e eventualmente, quem sabe, possamos chegar até a uma espécie de integração ou livre comércio pan-latino-americano,*

o Brasil tem um leque de interesses considerável, que aconselha vivamente colaborar num funcionamento de um sistema comercial universal, baseado em regras internacionalmente reconhecidas e aplicadas por todos os países. Claro está que certos temas são indiscutivelmente prioritários na política externa, como guerra e paz, democracia e ditadura, etc., mas na maioria dos casos tudo dependerá das circunstâncias da época e dos países envolvidos.

*Como dito e repetido, o eterno movimento das forças em ação no campo interno e no campo externo faz extremamente problemático fixar os temas prioritários da política externa. Mas, tendo em vista particularmente a rede de organizações internacionais existentes, que cada vez mais tendem a multi-lateralizar a política externa, creio que, de um modo extremamente genérico, seria possível tentar uma indicação básica e genérica neste preciso momento histórico.*

*Mas queria ressaltar, e Vossa Excelência terá observado, Senhor Secretário-Geral, que nos debates de hoje, 90% das exposições falaram de política econômica, e 90%, de política interna. Realmente a política externa de um país tem de ser necessariamente, e isso é uma questão inclusive de credibilidade, uma emanção da política interna. O que o Paulo Nogueira Batista falou, sobre 'Projeto Nacional', e muito bem, estou de pleno acordo. Agora, o 'Projeto Nacional' não é uma função da política externa, não é uma função do Itamaraty, é uma função do governo, do povo, da sociedade. A política externa recolhe esses movimentos, essas reivindicações, esses ideais, esses programas, e age no exterior, para que as políticas externas de outros países se modifiquem ou se mantenham, de modo a ajudar, a auxiliar, a dar apoio às políticas ou aos objetivos do Brasil. O 'Projeto Nacional', portanto, deve existir, mas não é propriamente assunto de política externa, mas é a fonte de uma política externa fidedigna.*

*Mas tomando em consideração, Senhor Secretário-Geral, a incerteza da marcha da evolução da política mundial, os movimentos de liberalização comercial e integração econômica de um lado e de outro, bem como da internacionalização da produção de bens e serviços, da situação interna brasileira e a necessidade de apoio ao desenvolvimento econômico e social, e tendo em vista também certos princípios tradicionais de paz e democracia, etc., poder-se-ia dizer que fundamentalmente a política externa tem de estar dirigida no sentido de contribuir, primeiro, para manter a paz e a segurança internacional, especialmente mediante apoio à ação das Nações Unidas, inclusive apoio à promoção dos direitos humanos, sem prejuízo de eventuais arranjos com países vizinhos, como o projetado Atlântico Sul.*

*Precisamos também colaborar na elaboração e codificação do direito internacional em todos os setores possíveis, como mar, espaço aéreo, direitos humanos, ecologia, etc. Contribuir para a criação de condições favoráveis, ou seja, jurídicas, políticas e financeiras, para importar e exportar bens e serviços, inclusive importar investimentos, ciência e tecnologia e assistência técnica.*

*Seguir a política de inserir melhor o país no mercado mundial, especialmente mediante o aperfeiçoamento do sistema internacional do GATT, que possa resultar inclusive da Rodada Uruguai,*

inclusive com a criação da Organização Internacional do Comércio, para o qual já está proposto um acordo, assunto a que se referiu o Embaixador Guerreiro.

*Mas também creio que deve prosseguir no esforço de integração ou aproximação das economias da América Latina, e depois, quer dizer, do Mercosul primeiro e quem sabe, depois, se possível, da própria América Latina. Tem se falado muito da possibilidade de o Brasil aderir, ou participar, ou se aproximar da NAFTA. Obviamente, se o Brasil se aproximar, ou penetrar, ou participar da NAFTA, a NAFTA deixa de ser a NAFTA, não será mais a NAFTA. O Brasil não pode aderir à NAFTA. O que, se daqui num futuro longínquo ocorrer que haja necessidade, que haja possibilidade e vantagens de o Brasil se associar a uma NAFTA, a um Pan-American Free Trade Association, então teremos de ver com que mecanismos e de que modo vai se fazer, e não creio que será por intermédio da OEA, pelo menos tal como a conhecemos hoje em dia.*

*Creio também que devemos promover, mas de preferência indiretamente, via pessoas e firmas, a divulgação cultural e comercial do Brasil no exterior.*

*E, finalmente, melhorar a proteção consular aos direitos dos emigrantes brasileiros e aos interesses de firmas e indivíduos que estejam mantendo negócios no exterior.*

*Isso muito rapidamente, Senhor Secretário-Geral, é o que eu tinha a fazer, como comentários, no momento, e mais uma vez muito obrigado."*

## Embaixador Lampreia

*"Muito obrigado, Embaixador Maciel. Concluída a lista de oradores, não queria deixar de encerrar sem perguntar se há ainda algum dos presentes que gostaria de dizer alguma coisa."*

## Embaixador Oscar Lorenzo Fernandez

*"Senhor Secretário-Geral, apenas uma observação de sentido retificativo. Falando sem texto, hoje pela manhã, fiz uma generalização sobre os dirigentes da nossa política econômica e financeira, dizendo que eles haviam excluído sistematicamente o Itamaraty de sua área de atuação. A observação, se entendida nos termos excessivamente genéricos, se pareceu ser posta por mim, seria incorreta. Ela vale como tendência observada estatisticamente mas - e agradeço ao Ministro Marcílio por ter restabelecido uma parte da verdade - não seria correta em todos os casos."*

## Embaixador Lampreia

*"Embaixador Oscar."*

## Embaixador Oscar Lorenzo Fernandez

*“Permita-me primeiro, Senhor Secretário-Geral, como membro da classe ociosa mais mal aproveitada, os Embaixadores inativos, cumprimentar o Senhor Ministro de Estado e a Chefia do Itamaraty por esta iniciativa tão simpática de nos convocar para esta conversa, uma iniciativa que, além de tudo mais, teve um traço do velho Itamaraty, que foi a elegância, uma elegância que muito escassa anda nos tempos atuais e que nos deixa a todos, creio, particularmente comovidos. E, de passagem, lembrar que, em outras partes do mundo, começa-se a aproveitar, aliás a custos marginais, o reservatório de experiência e capacidade técnica de gente que já havia deixado a vida ativa.*

*Vou concentrar-me apenas num ponto. O resto deixei por escrito, numas anotações sumárias que apresentei diretamente a Vossa Excelência. Se nós tivermos minutas desta reunião, aí poderemos entrar entre nós um pouco mais no debate de algumas questões teóricas, e aprofundá-las mais. A observação que queria fazer é de natureza econômica e teórica. Hesitei um pouco em entrar no assunto, numa reunião como esta, a primeira do gênero, mas decidi-me porque, afinal, aqui estão reunidos servidores públicos do mais alto nível, com uma enorme experiência acumulada no trato destas questões no plano internacional, que dispensam simplificações.*

*Minha observação diz respeito a um problema fundamental, tanto da teoria quanto da prática da política econômica, interna e internacional, qual seja, o problema do protecionismo, o mecanismo pelo qual certos países ou blocos de países procuram maximizar as suas vantagens no intercâmbio comercial com outros, perseguindo políticas que Joan Robinson chamou, com muita razão, de 'neo-mercantilistas'.*

Esta matéria é hoje pacífica em teoria econômica, e não corresponde ao pensamento clássico de 150 anos atrás, quando se supunha que o livre comércio entre dois países era vantajoso para as duas partes e seguiria naturalmente a linha das 'vantagens comparativas' de ambas. Alguma vantagem comparativa pode existir, embora esta noção tenha sido pensada pelos clássicos num quadro estático, não dinâmico - ou seja, num quadro em que não havia economias de escala 'externas', nem progresso técnico, e em que se supunha um mercado puramente competitivo. Esta perspectiva tornou-se, porém, insatisfatória para os países que se sentiam retardados em relação aos mais industrializados (no caso, a Inglaterra) e, como se sabe, começou a justificar-se a proteção às indústrias nascentes, *infant industries*, nos Estados Unidos e na Alemanha, em termos de dar-lhes tempo para crescer e adquirir capacidade competitiva. Mas as limitações teóricas da teoria clássica das vantagens comparativas só seriam melhor compreendidas há uns 50 anos passados, quando Samuelson e Stolper demonstraram

matematicamente que, embora todos os países ganhem com o livre comércio exterior, nem todos ganham na mesma medida. Ou antes, para sermos mais precisos, nem todos os fatores produtivos ganham a mesma coisa. O fator mais escasso de um país perde com o livre comércio, e o fator mais abundante ganha pela simples razão de que o funcionamento do mercado tende a nivelar os coeficientes de escassez de todos os bens que sejam objeto do intercâmbio.

*Esta, em essência, é a razão pela qual os países ricos, cujo fator mais escasso é a mão-de-obra, adotem medidas protecionistas para protegê-la (não só para isto, aliás, mas não caberia aqui aprofundarmos esta análise). É óbvio, já que a 'mão-de-obra' tem poder político, voto, sindicatos e é capaz de criar dificuldades internas para o governo, ao passo que os interesses de outro país não tem tal poder.*

*Agora, infelizmente, isto não simplifica a questão da política econômica dos países que se sentem prejudicados pelo protecionismo de terceiros. Digo isto no contexto de um debate que ocasionalmente tenho mantido com nosso colega Nogueira Batista, que ainda recentemente continuou na televisão. E também porque acho que há hoje, no Brasil, um grande risco de regressão, de volta aos paradigmas dos anos 1950, das críticas da CEPAL de Prebisch ao intercâmbio comercial dos países em desenvolvimento com os desenvolvidos, por causa de uma suposta queda secular dos termos de intercâmbio dos produtos primários. Bons tempos simples, em que a vitoriosa União Soviética de Stalin era a aurora que raiava para o fim do colonialismo e do imperialismo.*

*O mundo, lamentavelmente, é menos simples do que isso, e políticas econômicas que eram, então - por exemplo, nos tempos de Kubitschek - em parte justificáveis como proteção às indústrias que surgiam no quadro de um desenvolvimento acelerado, dentro das condições especialíssimas do pós-guerra - deixaram de ser válidas com a complexíssima crise econômica internacional de 1971 a 1985, da qual ainda estamos hoje sentindo os efeitos.*

*A questão é que se tornou necessário entrar a sério, com a maior disposição competitiva possível, no sistema internacional. Note-se que esta não é uma tese 'neoliberal', como ainda parecem pensar algumas cabeças dogmáticas desatualizadas. É simplesmente uma condição factual, um dado da realidade empírica. E por duas razões principais. Primeiro a fase do protecionismo ingênuo já se esgotou com a recomposição da ordem econômica mundial. É verdade, como dissemos antes, que as grandes potências econômicas, ou blocos econômicos, como a CEE, adotam refinadas e, para nós negativas, práticas protecionistas, de otimização de suas vantagens globais. É verdade, mas não significa que se trate de uma receita universal. Protecionismo, por assim dizer-se, é para quem pode, não para quem quer. Em outras palavras, os custos cumulativos de ficar fora do sistema internacional aumentam e vão tornando a economia nacional cada vez menos eficiente. Ou seja, ainda, de certo modo, voltou a ser verdade para a maioria dos países o princípio da vantagem comparativa - melhor dito, da vantagem da especialização competitiva em nichos de mercado bem identificados. Foi isso o que aconteceu, pela força das circunstâncias (já que não tinham outro remédio), com os chamados 'tigres asiáticos', a partir do final da década de 1960 - ao passo que as economias latino-americanas, no*

começo mais desenvolvidas, foram ficando para trás, presas no alçapão da sua ineficiência crescente, rigorosamente protegida, em nome de todas as formas de interesses corporativos ou setoriais, e de nacionalismos retrovisores, contra as durezas de concorrência.

*A segunda razão é que (por um complexo de fatores que aqui não caberia examinar) a racionalidade do Estado que, na prática, é muitíssimo mais baixa do que abstratamente se andou imaginando, sobretudo nos 50 anos entre o fim da Primeira Guerra e a crise de 1971-1985. A desintegração do 'socialismo real' e da própria União Soviética (que surpreendeu o mundo pela sua rapidez, pela virtual unanimidade do consenso dos seus povos e pelo seu caráter, para todos os efeitos práticos, incruento), em última análise resultou do fato de que o Estado não conseguiu fazer aquilo que dele se esperava. E a crise dos anos de 1970 mostrou, igualmente, os limites das políticas econômicas de 'sintonia fina', de origem keynesiana - aliás, muitíssimo mais refinadas quanto aos instrumentos, e modestas e precisas quanto aos objetivos, do que os modelos ditos 'socialistas'.*

*Os países altamente industrializados estão funcionando em termos de blocos. São economias bastante homogêneas, e nenhuma delas tem sobre as outras qualquer vantagem decisiva. Seu protecionismo recíproco tem enfoques setoriais e, embora seja fonte de certas irritações (sobretudo por parte dos Estados Unidos, cuja política comercial é, relativamente falando, a mais aberta), não impede uma ampla inter-movimentação de fatores, produtos e recursos financeiros, e uma sensivelmente mais restrita, de serviços e pessoas.*

A situação daqueles países que estão de fora, porém, é mais difícil. Os 19 países mais ricos têm hoje 72% do Produto Mundial (US\$ 19.200 *per capita*, 1990), e pouco mais de 14% da população do mundo, enquanto que os 41 países de mais baixa renda, com uns 55% da população, não passavam de 1/58 da renda per capita dos 19 mais ricos (e, se extrapolássemos a ligeira vantagem do seu crescimento nos 25 anos a partir de 1965 - 0,4% ao ano - levariam uns mil anos para alcançar o nível atual desses mais ricos).

*O Brasil tem uma posição especialíssima, e isso o torna fascinante, tanto para a política econômica quanto para a diplomacia. Pertence simultaneamente aos dois mundos: é um dos 10 maiores países industrializados, e tem mais ou menos metade de uma periferia interna paupérrima, marginalizada, que levou Bacha a exprimir pela idéia de Belíndia, que Dahrendorf generalizou. É extraordinariamente interessante pertencer ao Itamaraty, neste contexto, e não pouco difícil. Se olharmos para o Mercosul, por exemplo, só o setor industrial brasileiro corresponde a duas vezes e meia todo o PIB da Argentina e do Uruguai. Para nós não é o que poderíamos chamar de 'um grande negócio' fazer parte de um mercado comum com eles, ao passo que para eles, pelo contrário o é, pela simples razão de que, embora inicialmente eles possam sofrer com a maior capacidade de concorrência da indústria brasileira, como um todo, a mais longo prazo o Brasil oferece um mercado interno muito maior do que o deles. Sem contar que a indústria de São Paulo, por exemplo, sempre ofereceu sistemática resistência a ceder a outros países qualquer nicho potencial de mercado... Mas é um caminho que temos necessariamente de seguir.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

*O Brasil não pode ficar fora da economia mundial, nem desconhecer que o sistema internacional, depois da crise de 1971-1985, que esvaziou o esquema de Bretton Woods, de certa maneira voltou a parecer-se com o que prevalecia antes da Primeira Guerra. A transição de um sistema nacional bastante fechado (como o brasileiro chegou a ser ao fim dos anos de 1980) para um mais aberto para a economia internacional é penosa, sem dúvida alguma, mas os custos de ficar de fora seriam bem mais altos e cumulativos.*

*Então, par nós, possivelmente a linha otimizante esteja muito próxima da liberal. Embora eu esteja falando em nome próprio, acredito que expresse um pensamento ideal, que o Ministro Marcílio tão bem executou na Fazenda, apesar das óbvias limitações do momento.”*

### Embaixador João Hermes

*“Discorreria sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, e sua constituição, mas o tema foi perfeitamente apresentado pelos Embaixadores Sette Câmara e Paulo Nogueira Batista. Então me permitiria, simplesmente, fazer uma comunicação, de que amanhã, também neste Palácio do Itamaraty, vai se inaugurar uma comissão de estudos de história diplomática. O Palácio do Itamaraty reúne assim uma série de fatores culturais, que o Ministério tem sabido aproveitar. Esta reunião de hoje é um exemplo extraordinário, porque pela primeira vez na história diplomática do Brasil, o Senhor ministro de Estado e Senhor Secretário-Geral convidaram antigos chanceleres, antigos Secretários-Gerais e Embaixadores aposentados e do quadro especial, para trocarem idéias sobre a política internacional.*

*De modo que essa é uma demonstração a mais de como pode ser aproveitado este centro, este local cultural, para atividades as mais diversas. Inclusive esta de hoje, que tanto nos comove. Muito Obrigado, Senhor Secretário.”*

### Embaixador Geraldo Eulálio Nascimento e Silva

*“Senhor Secretário-Geral, não queria deixar de dizer umas poucas palavras para, inicialmente, felicitá-lo pela iniciativa. Os participantes ao Seminário que me precederam já responderam satisfatoriamente às perguntas formuladas e, em conseqüência, limitar-me-ei a três observações que se me afiguram cabíveis.*

*De há muito que o Itamaraty sente a necessidade de ser criado um órgão de alto nível encarregado do planejamento da política externa do país. Um setor de planejamento só poderá funcionar a contento se contar com a participação de um número razoável de diplomatas com experiência, capazes de identificar os principais temas no cenário internacional com ênfase nos de maior interesse para o país.*



Na prática, verifica-se que os funcionários possuidores dos predicados exigidos são requisitados por outros setores, geralmente para exercer a chefia de departamentos e divisões.

*O exercício hoje realizado veio demonstrar que o Itamaraty poderá recorrer com vantagem à experiência de seus antigos Embaixadores, pois na maioria das intervenções sentiu-se a preocupação dos oradores com o panorama atual e a posição a ser eventualmente assumida pela Casa, fornecendo, em última análise, os elementos para um planejamento a médio e a longo prazo.*

*A diplomacia multilateral torna-se cada dia mais importante, daí o empenho de inúmeras potências em colocar no Secretariado das Nações Unidas e no das principais organizações internacionais funcionários capacitados, aptos a dar uma certa assistência às respectivas delegações, mas que também poderão, ao retornar aos respectivos países, servir nas áreas vinculadas às referidas organizações.*

*O número de funcionários internacionais de nacionalidade brasileira é pequeno, não obstante o empenho freqüentemente manifestado para que o Brasil preencha postos eventualmente disponíveis. Seria interessante estudar a possibilidade de alguns diplomatas novos fazerem estágios em organizações internacionais de especial interesse para o Brasil. Além de diplomatas, poder-se-ia cogitar em recorrer a outras repartições, mas sempre levando em consideração o nível dos candidatos e os conhecimentos de línguas.*

*O Serviço Consular brasileiro pode e deve exercer um papel importante quer na área de proteção de nacionais quer na do comércio internacional. Não há como negar que hoje em dia o Brasil passou a ser um país de emigração e os exemplos estão aí para confirmar a necessidade de uma reapreciação dos casos surgidos.*

*Não obstante algumas raras vozes discordantes, dentre os objetivos do Serviço Exterior, figura a busca de novos mercados internacionais. Tradicionalmente, as questões comerciais figuram dentre as principais funções dos cônsules.*

*Uma das dificuldades que a Administração enfrenta para a designação de cônsules reside no dispositivo da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 que reconhece a prioridade dos cônsules gerais honorários sobre os cônsules de carreira, o que significa colocar um funcionário de carreira com 20 ou 25 anos de carreira abaixo de um comerciante local sem nenhuma experiência profissional. Parece-me que a solução é semântica: bastaria determinar que todas as repartições consulares chefiadas por funcionário de carreira passe a ser Consulado Geral, cabendo ao titular a designação de Cônsul Geral, mesmo em se tratando de Conselheiro ou Primeiro Secretário, sem que isto implique em qualquer modificação salarial ou funcional.*

*Segundo o mesmo raciocínio, não existe nenhuma vantagem em se continuar a denominar as demais repartições consulares de Vice-consulados. Em outras palavras, os titulares (funcionários não pertencentes aos Quadros) passariam a ser cônsules do Brasil, cabendo-lhes a chefia de um Consulado."*

## Embaixador Lampreia

*"Agradeço ao Embaixador Geraldo Eulálio pela sua contribuição. Devo encerrar esta reunião, faço-o mais uma vez agradecendo muito expressivamente a colaboração que nos deram, ela se encaixa perfeitamente no esforço de reflexão, tanto das opções de política externa quanto da configuração administrativa da nossa Casa. Ela certamente virá enriquecer alguns exercícios que já foram feitos previamente e que continuarão a ser feitos, porque é assim a diretriz do ministro Fernando Henrique Cardoso.*

## Embaixador Barbosa da Silva

*Aposentado desde 1979, e, portanto, afastado das re-estruturações e sistemas de coordenação no seio do Itamaraty em Brasília ou entre a Secretaria de Estado e as Missões, só poderei fazer observações genéricas, assim mesmo podendo algumas delas estarem desatualizadas.*

*Todavia, feita essa prudente reserva, tais observações traduzem o interesse pelo trabalho da Casa, da parte de um profissional que, apesar de seu afastamento do dia-a-dia do Ministério das Relações Exteriores, acompanha as mutações rápidas que se vêm verificando no cenário internacional, em ciclos históricos cada vez mais curtos (Michelet), o que, em alguns casos permite a um veterano diplomata ver o surgimento, a evolução e o desfecho de grandes problemas, que, em outras épocas, só poderiam ser apreciados em períodos assaz longos, quiçá mesmo em Séculos. Haja vista o recente desmoronamento do Império Soviético, surgido quando nasceu o autor destas linhas e que está podendo testemunhar os seus surpreendentes reajustamentos.*

*Permito-me, de início, ponderar que, num mundo em veloz mutação, tanto em profundidade, quanto em extensão, convém à Diplomacia Brasileira formular as linhas de ação externa, segundo princípios simples e flexíveis, de modo a atender aos interesses do país, cada vez mais universais e complexos.*

*A tendência dos Governos brasileiros, nestas últimas décadas, tem sido ora de rejeitar, ora de reclamar ajuda externa. Dão aos brasileiros a impressão ora de que podem atingir crescimento autônomo, ora de que dependem fundamentalmente de ajuda e benefícios de terceiros.*

*Não é demais esperar que, conseguindo o equilíbrio político e a credibilidade interna, o Brasil possa consolidar normas de convivência soberana e tolerante, como país que, muito cedo, terá mais a dar do que a receber, isto, sem megalomania, mas pelas forças que irá gerar no mundo e na América do Sul, onde ocupa quase 50% de sua área. Hoje, em cada 3 latino-americanos, 1 é brasileiro. A América Latina, em termos populacionais, poderia ser o dobro dos Estados Unidos e Canadá, na virada do Século. O interesse dos Estados Unidos, ao procurar unir-se ao México e ao Canadá, pode ter levado esse fato em conta.*

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

Energias mais concentradas pelo país no sentido de obter seu equilíbrio interno, mais do que em pleitar contribuições externas, torna-lo-á um ponderável centro de poder. Recursos fluirão naturalmente e será respeitado. Haja vista o exemplo da Alemanha e do Japão que perderam a guerra e ganharam a paz, por um esforço tenaz de trabalho e ordem interna.

O Brasil precisa abandonar o complexo de "pobre injustiçado". Se, com maior educação de seu povo, adquirisse uma real consciência de seus valores e de seu potencial, o país ficaria livre de atitudes chauvinistas e fechadas, que lhe podem criar sérios problemas, por esse mau exemplo, a medida que se universalizarem mais os seus interesses. Um menor número de partidos, fortes e atuantes, para conduzir com objetividade o trabalho construtivo de seu povo, há de levar o Brasil a seu grande destino. A atividade diplomática, nesse contexto, oferecerá melhores oportunidades para a ação eficiente na defesa de interesses brasileiros.

Entre as mudanças verificadas no cenário internacional, vejo dificuldades, na área externa, com: o fim da bi-polaridade. A Implosão da URSS. Os Estados Unidos detendo o maior poder militar de alta tecnologia, mas que conhece hoje o custo da guerra e os ônus da administração da paz, se lhe faltar o respaldo das Nações que podem influenciar a composição de ódios até milenares, prontos a explodir pelos artefatos destruidores que alimentam manifestações irracionais de origem tribal ou religiosa.

A difícil composição da CEI. Conflitos políticos internos na Rússia, economicamente enfraquecida, tendo que enfrentar disputas étnicas e territoriais de antigos membros da ex-URSS. Parte do arsenal em poder das Repúblicas não sujeitadas ao controle de Moscou, um risco que ainda mantém no ar a ameaça terrível para a humanidade.

O *Islamic Belt*, partindo da Arábia Saudita e chegando ao coração da Ásia. A posição da Turquia, se não se ajustar com a CEE, pode fortalecer a posição dos povos muçulmanos, apesar de algumas sérias dissensões entre as Nações que, unidas pelo Corão, não abrem mão de suas diferenças, até mesmo no contexto de sua religião.

Os conflitos religiosos e de etnias. Os problemas do Oriente Próximo.

A formação de grandes blocos - NAFTA, CEE - e os problemas que irão suscitar. A NAFTA na América Latina. A CEE em relação aos países do leste Europeu e dos Balcãs. A Rússia, ao recompor-se, deverá buscar seu novo espaço. Qual a sua inclinação - China ou CEE?

A eventual aglutinação dos países da orla asiática do Pacífico. O Japão como potência econômica e, provavelmente, militar, em face de uma China, também, aos poucos, reconstruída e recompondo seu poder militar (inclusive nuclear). A China tem penetração indisfarçável no Sudeste Asiático. Se os investimentos externos (CEE e EEUU) fomentarem indústrias de exportação, perturba-se o crescimento do Japão e da Europa.

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

A Índia e o Paquistão, a primeira compondo-se com a China e o segundo, quiçá, com os países islâmicos.

Os Estados emergentes da África Sub-Sahara. Seus problemas territoriais, políticos, étnicos e religiosos. O desregramento demográfico.

As acomodações do sistema financeiro internacional e as diferentes posturas dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos, quanto à organização econômico-financeira interna e aos problemas sociais.

A superpopulação em diversas áreas do mundo: - problema da maior gravidade para a convivência pacífica do planeta; os riscos de incremento de pressões migratórias de difícil solução.

O narcotráfico como ameaça à humanidade: - delicadas medidas para a sua efetiva erradicação nas fontes de produção, como solução alternativa para as populações envolvidas.

O terrorismo e a violência sob diversas formas e pretextos.

Na área interna, vejo o Brasil, que tem *the makings of a great world power*, ainda atrasado no processo para atingir estabilidade política, econômica e financeira. Vejo a necessidade de desaceleração da taxa de natalidade sobretudo nas áreas de menor ritmo de desenvolvimento, para evitar desenvolvimento desordenado e predatório, comprometedor do futuro ecológico. A educação, saúde e habitação não tiveram ainda a ênfase necessária para que o país recupere sua posição em confronto com os países progressistas da Ásia e até mesmo, do Hemisfério Ocidental.

Por outro lado, teremos oportunidades se mantivermos postura prudente no seio da ONU e em todos os fóruns internacionais, para que o Brasil possa ter voz esclarecida nas composições e reajustes que se desenvolverão nos anos próximos para administrar a paz desejada pelos povos mais responsáveis pelo futuro da humanidade. A experiência de criar uma civilização tropical.

O desafio que se me apresenta é a globalização da economia, o enfrentamento de desníveis de renda em diversas partes do mundo, que requerem organização ágil para que o Brasil, como fonte crescente de exportações agrícolas e industriais, possa defender sua presença no campo do comércio mundial, o que, por sua vez, acarreta responsabilidades políticas e econômicas. O seu desenvolvimento, sustentado pelos seus recursos naturais e pelo seu grande mercado, com respeito à ecologia, em terra e nos mares, dar-lhe-á cada vez mais ouvido no cenário mundial.

Se o Barão do Rio Branco foi feliz em fixar fronteiras, fato marcante de sua atuação no Itamaraty, nos nossos tempos o Brasil deve dar prioridade às relações intra-regionais, onde conflitos já não são mais de fronteiras e, sim, de interesses de estruturas de produção tradicionais, seja de algum setor produtivo ou região do País, - com passo medido para não por em risco uma crescente integração que requer alinhamentos econômicos e financeiros de delicada montagem em países com ordenamento

econômico-social nem sempre dos mais equilibrados, fato que, mesmo no Brasil, apresenta problemas, devido à sua extensão e aos dos diversos Brasis que existem dentro de suas fronteiras territoriais.

Essa integração regional, seja no Cone Sul, seja na Bacia Amazônica, tem limites na boa medida e no bom senso, para não ampliar as variáveis, como já ocorreu na CEE. A fronteira norte do Brasil está na Orla Sul do Caribe.

Na África Sub-Sahara deveremos fomentar os mercados internos para prevenir pressões migratórias. Sem aumentos dos mercados internos africanos (e também no Caribe), tais pressões poderão ser um forte complicador em novas relações com os subdesenvolvidos.

A política externa de um país dá cobertura, obviamente, aos seus interesses no âmbito mundial. O fortalecimento interno do Brasil e o progresso que conseguir nas suas relações dentro do Hemisfério hão de projetá-lo, cada vez mais, no cenário internacional. A sua pujança econômica fará com que seja buscada sua colaboração para solução dos grandes problemas sociais, sem que tenha de pleitear recursos ou posições. Deverá, isto sim, evitar que se lhe façam demandas descabidas, econômicas ou militares, por ter atingido o patamar de grande potência, as quais sofrem cobranças dos menores.

A estabilidade política e econômica interna, com atenção aos problemas sociais, inclusive desequilíbrios regionais, uma diretriz firme de proteção ao meio ambiente, etc., reforçarão a estatura do Brasil no concerto internacional. A revisão esperada para o sistema partidário que passa pela reforma eleitoral, bem como certas medidas quanto à própria Constituição de 88, muito contribuirão para a governabilidade do país e a conseqüente credibilidade interna que se reflete na sua imagem externa, ensejando fluxo de capitais para o seu desenvolvimento, com absorção de tecnologia, industrial e gerencial. Conseguida a ordem econômica interna **com eliminação de desperdícios** e a estabilidade política, o Brasil pouco há de precisar de ajuda externa. Deve-se preocupar em estreitar o *technological gap*, sem reservas.

A participação do Brasil em órgãos multilaterais, como é natural, terá em vista, no âmbito político, a defesa da paz internacional, o que virá a requerer instrumentos para solução de atritos territoriais, étnicos, religiosos e econômicos, eliminando ou contendo conflitos armados. Já existe uma expectativa de que o Brasil como a Alemanha, Japão e Índia deverão ter assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Vale observar que a participação do Brasil em órgãos internacionais de qualquer natureza deve ser reavaliada objetivamente. Decididos quais os organismos em que lhe cabe participar, o País não deve permitir atrasos em pagamentos de suas contribuições, para evitar humilhante perda de imagem. E preciso avaliar quais as estruturas internas que podem e devam acompanhar o trabalho de organismos internacionais, agindo com muita objetividade para evitar desperdícios.

A coordenação permanente dos serviços competentes do Itamaraty com os diversos

setores do governo que tenham problemas na órbita externa, evitará posicionamentos improvisados e, quiçá, inconseqüentes. Ao abrir-se o País para o comércio internacional, seja dentro de associações regionais, seja no campo do comércio em geral, ser-lhe-ão necessárias convicção e determinação para enfrentar mudanças na sua estrutura de produção, malgrado efeitos setoriais ou regionais que são corolário natural de tais mudanças.

Os interesses nacionais, ao projetarem-se na área internacional, obviamente devem orientar, como já disse, a ação do País nos órgãos multilaterais e regionais, com reflexos, seja quanto à ação governamental bilateral, seja quanto ao apoio a ser dado a empresas brasileiras no exterior. A atividade diplomática, acertada com órgãos competentes do governo, no tocante à exportação de bens e de serviços **também deve ter apoio nos organismos privados internos**, de forma consistente e esclarecida, para que iniciativas aventureiras não venham a comprometer o nome do Brasil, seja quanto a produtos, seja quanto a qualidade de serviços, o que assume especial importância ao se expandirem as empresas no exterior. A ação diplomática deve levar em conta os interesses legítimos que possam requerer proteção, evitando encampar iniciativas temerárias. Se a **diplomacia brasileira** esteve e esta sempre pronta para defender interesses legítimos, tem, em contra-partida, o **direito e até a obrigação de levantar objeções no âmbito oficial ou privado**, quando avaliar as conseqüências externas das iniciativas que possam afetar interesses do País e seus compromissos internacionais. O Itamaraty, com isenção e sem jactância, é possuidor de um descortínio, fruto de vivência e sensibilidade profissional, por vezes ausentes de certas proposições que, até com boa fé, lhe são apresentadas, mas que lhe podem sugerir reparos, seja quanto à propriedade, seja quanto à oportunidade.

As áreas geográficas mais significativas e de maior interesse para o Brasil hoje, em princípio, são no Hemisfério. A partir do que puder realizar na América do Sul, não pode descuidar dos seus interesses com os Estados Unidos, ora mais delicados com o surgimento da NAFTA. Manter sempre ação vigilante na Europa Ocidental e Oriental, sem descuidar das transformações no Extremo Oriente e na África Sub-Sahara, nesta última com ação definida, mas prudente. O Brasil, nesta última região, deve ser conhecido como um país de composição multinacional, onde convivem cidadãos de diversas origens e religiões, sem discriminação. O seu sucesso em construir uma grande potência agrícola e industrial será exemplo valioso para as novas nações da África ao sul do Sahara.

A consolidação do MERCOSUL, depois das experiências da ALALC e ALAD, deve preceder a projetos mais abrangentes que, se atraentes em teoria, podem dar lugar, como já referido, a difíceis re-estruturações setoriais e regionais da produção nacional. O Brasil deverá preocupar-se mais com a sua consolidação democrática interna, incentivadora de seu desenvolvimento econômico, necessário para dar educação, saúde e emprego a uma população de crescimento disciplinado.

**Áreas geográficas mais significativas e de maior interesse para o Brasil:**

- a) MERCOSUL - incluindo, se possível, o Chile;
- b) Países de Pacto Andino e territórios vizinhos da Bacia Amazônica;
- c) NAFTA, com ênfase nos Estados Unidos;
- d) CEE, Europa Central e Oriental;
- e) Japão, China e países do Sudeste da Ásia;
- f) O *Islamic Belt*;
- g) África Sub-Sahara;
- h) Pacífico Sul (A Austrália tem desenvolvimento agrícola e pecuário que não pode ser ignorado.

Disputa com o Brasil o mercado de minerais, além da África do Sul).

Principais temas que deverão dominar o cenário internacional e quais os de maior interesse para o País:

- a) Paz administrada através da estrutura da ONU;
- b) Regulamentação eficaz do comércio internacional através do GATT;
- c) Reavaliação dos mecanismos do sistema financeiro internacional e do papel do FMI;
- d) Compatibilização dos diferentes blocos regionais;
- e) Disciplina demográfica;
- f) Meio ambiente e desenvolvimento, cooperação técnico-científica para a proteção racional da Bacia

Amazônica;

- g) Narcotráfico;
- h) Terrorismo.

Na área administrativa, me parece importante, no **âmbito interno** da SE, a racionalização dos serviços de informação política, econômica, técnico-científicas e culturais, evitando superposição de funções. A utilização da informática - cujo nível ora existente desconheço - há de facilitar o acesso de cada serviço, nas respectivas áreas, a informações colhidas, tanto no exterior, quanto no seio dos órgãos do governo, agilizando o seu funcionamento. As informações econômicas e outras, oriundas de órgãos dos diversos níveis do governo, deveriam ser colhidas por departamentos específicos que conseguissem elementos atualizados, os quais, através da rede de informática, estariam sempre disponíveis aos setores responsáveis pelas áreas geográficas. Evitar-se-iam, assim, que as mesmas informações fossem solicitadas por interlocutores diferentes.

No **âmbito das representações no exterior**, considero importante um sistema de coleta de informações para a SE e para diversos setores do País, levando em conta o que seja efetivamente de interesse, além do que aqueles setores podem obter hoje em dia pelos diversos veículos modernos de comunicação, genéricos ou especializados. Assim, as representações nos grandes centros no

## Reflexões sobre a Política Externa Brasileira

exterior poderão ter seus efetivos mais reduzidos e melhor aproveitados, com evidente economia. Deverão receber instruções completas sobre negociações bi-laterais ou multilaterais, partindo de um banco de dados com o acervo de informações registrado nos arquivos do Itamaraty. (Exemplo: - Um delegado brasileiro à uma Conferência, se não me engano, sobre pirataria no mar, nunca teve informações sobre o caso do "Santa Maria" (1961).)

Destaco ainda:

- Um sistema efetivo de coordenação com as Assessorias Internacionais dos diversos Ministérios, a fim de que o Itamaraty, como o canal das relações com o exterior, possa acompanhar, opinar e apoiar as iniciativas que o governo, em nível federal, estadual ou municipal, deseje empreender no exterior.

- Manutenção de um sistema regular de troca de informações com setores mais significativos do governo, através de Grupos de Trabalho, para que o Itamaraty acompanhe os planos de ação e as políticas do governo que tenham reflexos no exterior, habilitando os serviços competentes da Casa a atender às representações estrangeiras em Brasília e a orientar as Missões diplomáticas para que se evitem interpretações inadequadas sobre eventos relevantes no País.

- Se ainda não existir treinamento em sistema de informática utilizado pelo MRE, seria talvez conveniente que se abrisse espaço para o mesmo no curso do Instituto Rio Branco.

### Embaixador Lampreia

*“Tenho também a certeza que essa reunião não será um fato isolado, não será um fato único, embora tenha sido a primeira, e a confirmação do Embaixador João Hermes de que é a primeira, realmente nos assegura disso, dada a sua autoridade de historiador e pesquisador. Devo dizer que espero que em breve voltemos, talvez com um formato diferente, talvez com a presença de alguns integrantes da Chefia da Secretaria de Estado, nesse momento, fazendo apresentações temáticas, ou questões muito pontuais, para que então, depois, se possa gerar um debate em torno dessas questões.*”

Enfim, são idéias variadas e amplas, que aqui recolhemos, e queria agradecer, mais uma vez, a presença de todos. Muito obrigado.”