

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

GELSON FONSECA JUNIOR

**APONTAMENTOS PARA O ESTUDO DA DIPLOMACIA MULTILATERAL DO BRASIL:
MOMENTOS FUNDADORES E TEMAS POLÍTICOS NAS NAÇÕES UNIDAS**

Porto Alegre

2014

GELSON FONSECA JUNIOR

**APONTAMENTOS PARA O ESTUDO DA DIPLOMACIA MULTILATERAL DO BRASIL:
MOMENTOS FUNDADORES E TEMAS POLÍTICOS NAS NAÇÕES UNIDAS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Fonseca Junior, Gelson

Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil : momentos fundadores e temas políticos nas nações unidas / Gelson Fonseca Junior. 2014.

205 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Política Externa Brasileira. 2. Multilateralismo: teoria e história. 3. Pan Americanismo. 4. Conferências da Haia. 5. Liga das Nações. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Gelson Fonseca Junior

**Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil :
momentos fundadores e temas políticos nas nações unidas**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dr. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Celso Lafer
USP

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
UFRGS

As nações, neste decênio, ao invés de se desarmarem, como era a finalidade desta nossa associação, não só se armaram muito mais, senão que criaram armas tremendas, que algumas grandes potências, por causa de seus recursos científicos e materiais, praticamente monopolizam.

Uma nova forma de vida está, assim, sendo imposta ao mundo. Ao invés de crescerem a segurança das nações e a igualdade e bem-estar dos povos, preocupação culminante de São Francisco, persistem entraves, controles e dificuldades à plena comunhão jurídica, econômica e social. Corremos, assim, no seio da ONU, o risco de nos tornarmos menos livres, menos iguais e, mesmo, menos pacíficos, os povos e as criaturas.

Embaixador Osvaldo Aranha, Assembleia Geral, 1957.

Com efeito, a convivência pacífica dos povos constitui um imperativo da nossa época. O desenvolvimento das armas nucleares fez com que a guerra deixasse de ser um instrumento alternativo de política. Face à inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar por negociações as diferenças que separam as nações. O caminho único em busca da solução para os problemas do nosso tempo é a negociação permanente, o propósito de sempre negociar. As Nações Unidas não são um superestado, mas sim a afirmação de que o mundo tem que viver em estado contínuo, paciente, obstinado de negociação. Elas são um mecanismo que oferece as máximas oportunidades para encontros e linhas de compromisso. Se é certo que este processo de negociação envolve o permanente risco do impasse, não é menos verdade ser a única forma pela qual ainda poderão encontrar-se soluções que assegurem a sobrevivência da humanidade.

Para obter esta convivência pacífica que todos procuram, é preciso entretanto ser fixada uma premissa básica, um ponto de partida. Esta premissa é a aceitação por cada um da realidade, justa ou injusta, de nações com regimes, ideologias, organizações, não como desejaríamos, mas como hoje são. Tal aceitação deve ser acompanhada do compromisso de nenhuma interferência, direta ou indireta, de uma ideologia no campo da outra.

Ministro Horacio Lafer, 1960.

Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. Não me refiro a um mal-estar ideológico, de quem é contra a globalização por princípio, ou de quem recusa a ideia de valores universais, que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos.

Mas ao fato de que a globalização tem ficado aquém de suas promessas.

Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à atual globalização assimétrica.

Presidente Fernando Henrique Cardoso, 2001.

RESUMO

A tese estuda a evolução histórica do atitude multilateral do Brasil. Parte da noção que o multilateralismo é um aspecto significativo da política externa brasileira, desde as primeiras conferências internacionais dos países americanos, que começam ainda no fim do século XIX. Em tempos recentes, na Liga das Nações, mas sobretudo nas Nações Unidas, a importância das instituições multilaterais só fez crescer. O estudo parte, no ângulo teórico, da perspectiva de que o multilateralismo tem uma lógica própria e que, ao aceitá-la, o comportamento diplomático dos Estados deve naturalmente estar em sintonia com o que aquela lógica impõe. A concepção de John Ruggie apóia a parte teórica da tese e sustenta o seu objetivo central, que é o de procura definir o que seriam *constantes* do comportamento multilateral do Brasil. Procura-se mostrar que suas origens estariam nas reações que a diplomacia brasileira teve ao Pan Americanismo, se fixaram com nossa participação na II Conferência da Haia, quando, com Ruy Barbosa, defendemos que as instituições multilaterais deveriam estar fundadas na igualdade entre os Estados e com a aspiração a uma participação influente nos processos decisórios internacionais, expresso recentemente com a aspiração a um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Multilateralismo: teoria e história. Pan Americanismo. Conferências da Haia. Liga das Nações. Nações Unidas. História Diplomática. Assembleia Geral das Nações Unidas. Conselho de Segurança.

ABSTRACT

The thesis studies the evolution of Brazil's multilateral attitude. It accepts the notion that multilateralism has been a meaningful aspect of Brazilian foreign policy since the first conferences of American States, a series of international gatherings that began at the end of nineteenth century. From them on, after the creation of the League of Nations and, specially, the United Nations, the importance of multilateral institutions for Brazil has grown consistently. From the theoretical perspective, the thesis accepts the idea that multilateralism is defined by a singular logic and States, when working in multilateral institutions, are bound by that logic. John Ruggie's conception of multilateralism supports that idea and frames the main goal of the thesis, that is, a investigation of the *constant patterns* of Brazil's multilateral behavior. The origins of those patterns could be identified in the diplomatic reactions to the challenges of the Pan American conferences. But, the patterns became more evident during our participation in the II Peace Conference (Hague, 1907) when our delegation, headed by Ruy Barbosa, advocated the understanding that necessary foundation of the multilateral institutions is the equality among States. Another constant is the Brazilian wish to have a more influential participation in the decision making process of the international institutions, as today shown in our aspiration to occupy a permanent seat at the Security Council of the United Nations.

Keywords: Brazilian foreign policy. Multilateralism: theory and history. Pan Americanism. The Hague Conferences. League of Nations. United Nations. Diplomatic History. General Assembly of the United Nations. Security Council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
- CONNECTAS DIREITOS HUMANOS
- ECOSOC - *Economic Social Council*
- EUA - Estados Unidos da América
- FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão
- GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*
- IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
- LdN - Liga das Nações
- MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
- MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
- MNA - Movimento dos Países Não Alinhados
- MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
- NACG – *North American Construction Group*
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONGs - Organizações Não Governamentais
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PEDs - Países em Desenvolvimento
- PEI - Política Externa Independente
- RBPI - Revista Brasileira de Política Internacional
- RI - Relações Internacionais
- UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- UN - *United Nations*
- UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
- UNAVEM - *United Nations Angola Verification Mission I*
- UNCTAD - *United Nations Conference on Trade and Development*
- UNESCO - *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization Institute for Statistics*
- UNIFIL - *United Nations Interim Force in Lebanon*

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	A IMPORTÂNCIA DO MULTILATERALISMO PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INDICAÇÕES RECENTES	14
3	A TEORIA DO MULTILATERALISMO	24
3.1	AS ORIGENS UTÓPICAS E AS REALIDADES POLÍTICAS	24
3.2	A LÓGICA DO MULTILATERALISMO: A CONCEPÇÃO DE JOHN RUGGIE ...	42
3.3	O GERAL E O PARTICULAR: A PASSAGEM DA TEORIA PARA O EXAME DAS ATITUDES MULTILATERAIS DOS ESTADOS	57
4	MOMENTOS FUNDADORES DA DIPLOMACIA MULTILATERAL BRASILEIRA.....	60
4.1	ACEITAÇÃO DO MULTILATERALISMO.....	60
4.2	A CONSOLIDAÇÃO DA ACEITAÇÃO E O USO DO MULTILATERALISMO: RIO BRANCO, O MONROÍSMO E O PAN-AMERICANISMO	65
4.2.1	Rio Branco e as realidades do multilateralismo	70
4.2.2	A controvérsia sobre aproximação com os EUA	72
4.2.3	A Doutrina Monroe: a perspectiva brasileira	71
4.2.4	O Brasil e os primórdios do Pan-americanismo	82
4.2.5	O Pacto ABC	92
4.2.6	A frustrada multilateralização da Doutrina Monroe	93
4.2.7	Observações finais	96
4.3	A DEFINIÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ATITUDE MULTILATERALISTA: RUY NA HAIA	103
4.4	A DEFINIÇÃO DE UMA ATITUDE: A PREOCUPAÇÃO EM CONCILIAR.....	105
4.5	A DISPOSIÇÃO DE PARTICIPAR: O CASO DO ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DA LIGA DAS NAÇÕES.....	107
4.6	CONSTANTES DO COMPORTAMENTO MULTILATERAL	109
5	O BRASIL EM SÃO FRANCISCO	112
6	A EVOLUÇÃO DAS POSIÇÕES BRASILEIRAS NA ONU	117
6.1	A ALIANÇA OCIDENTAL E SEUS REFLEXOS NA ATITUDE MULTILATERAL (1947-1960): ENSAIOS PARA A SINGULARIDADE	120
6.2	A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E A UNIVERSALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1960-1964).....	131

6.3	OS GOVERNOS MILITARES: ALIANÇA E CONFLITO NO MARCO OCIDENTAL (1964-1985).....	138
6.4	DEMOCRATIZAÇÃO E AS NOVAS TENDÊNCIAS DA ATITUDE MULTILATERAL (1985-2010).....	156
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
	REFERÊNCIAS.....	189

1 INTRODUÇÃO

Este estudo parte da constatação de que é necessário examinar a história das atitudes e posições brasileiras nos foros multilaterais para compreendermos aspectos significativos de nossa política externa contemporânea. A relevância do multilateralismo para a diplomacia brasileira parece evidente. Desde a criação das Nações Unidas, o discurso diplomático brasileiro proclama invariavelmente adesão ao multilateralismo e a necessidade de reforçá-lo como alternativa à política de poder. No plano dos fatos, estivemos presentes na criação da Liga das Nações, das Nações Unidas, do GATT e da OMC. Promovemos o diálogo comercial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ao estimular a criação da UNCTAD. O peso do Brasil no debate das questões econômicas e financeiras de alcance global, tanto na OMC quanto no FMI, se acentua nos últimos anos. Nas instituições regionais, desde as primeiras reuniões interamericanas, nossa presença tem sido marcante. Tivemos responsabilidade decisiva na articulação do MERCOSUL, do Tratado de Cooperação Amazônica e, mais recentemente, da UNASUL.

O que significa, para a identidade brasileira no mundo, a presença expressiva nos foros multilaterais? Traz ganhos? Traz constrangimentos? Reforça credenciais de legitimidade e margens de manobra da ação diplomática? Que custos implicam? Essas perguntas sugerem a reflexão que será esboçada nestes apontamentos. E, são apontamentos porque limitados a aspectos particulares da presença multilateral; não respondem a todas as perguntas delineadas acima e não correspondem a um esboço completo da história da atitude multilateral. Pretendem, simplesmente, sugerir caminhos para o estudo sistemático da atitude multilateral, indicando o que seriam os seus momentos fundadores e refletindo sobre as constantes e variações das posições brasileiras nas Nações Unidas.

Um dos primeiros problemas que enfrenta quem lida com a noção de multilateralismo é a amplitude e variedade das instituições multilaterais que, hoje, estão presentes em praticamente toda a agenda internacional. Não há tema que escape à consideração de alguma instituição. A expansão da agenda começa, na verdade, com a criação da Liga das Nações e se consolida com a ONU, especialmente depois que a Guerra Fria termina. A ONU, que nasceu para lidar com as ameaças à paz, hoje trata de meio ambiente, comércio, direitos humanos, terrorismo, combate e prevenção de doenças, crimes internacionais, etc.

O Brasil tem tido presença significativa em praticamente todas as questões da agenda multilateral e seria difícil, para um autor individual, analisá-las de maneira abrangente. Daí, a limitação deste estudo a dois temas, as origens, ou momentos fundadores, da atitude

multilateral e a evolução de algumas posições brasileira na ONU. Os momentos fundadores se identificam com a atuação nas primeiras reuniões pan-americanas, quando a diplomacia brasileira *aceita* o multilateralismo como instrumento do repertório de política externa, superando-se a rejeição do Governo Imperial a participar nas reuniões promovidas pelos países latino-americanos ao longo do século XIX, na sequência da conferência do Panamá, convocada por Bolívar em 1826. O segundo tema corresponde a um sumário analítico de algumas posições brasileiras nas Nações Unidas, especialmente nos temas políticos e com base nos discursos de abertura da Assembleia Geral (e fontes secundárias). Nesses discursos, o Governo brasileiro expõe regularmente a sua visão da ordem internacional, como vê o mundo, o que quer do mundo.

Para a história do Brasil na ONU, ainda é relativamente limitada a bibliografia brasileira. Há uma preferência, nos estudos acadêmicos, pelas questões econômicas e, assim, a produção intelectual sobre o Brasil no GATT, na OMC, no MERCOSUL é, em termos quantitativos, superior a que lida com os temas da nossa presença no Conselho de Segurança ou com nossas posições na Assembleia Geral das Nações Unidas. Adiante elaboro sobre as limitações da bibliografia.

Na elaboração do argumento, o apoio teórico está, sobretudo, em John Ruggie, como se verá no capítulo pertinente. A sugestão analítica de Ruggie é a de que o multilateralismo tem lógica própria no processo internacional. Ainda que cada Estado possa se situar de forma diferente em seu marco (até ao ponto de rejeitá-lo), todos são obrigados a reagir diante das ofertas que as instituições multilaterais fazem para organizar a agenda internacional. As instituições incorporam valores e modalidades de comportamento e aceitá-los ou não define, nos dias de hoje, parcela da identidade internacional de um Estado.

Como a natureza da oferta multilateral teria padrões formais invariáveis, uma das hipóteses deste estudo é a de que valeria a pena indagar se existem constantes na atitude multilateral do Brasil. Se existem, talvez suas origens possam ser traçadas ainda na diplomacia da Primeira República, especialmente com Rio Branco. A vantagem de se iniciar naquele período deriva de que é momento em que se começam construir as soluções diplomáticas para fenômeno novo, o multilateralismo moderno, tanto na região (com o pan-americanismo) quanto no mundo (com as conferências da Haia e depois com a Liga das Nações). As opções estão mais “puras” e a complexidade temática é menor.

Não obstante, será permanente – embora com enormes variações - o tipo de desafio que então se abre: como lidar com o poder em instituições que se sustentam na igualdade jurídica, em que temas nos convêm cooperar e quais os limites de cessão soberania às

instituições que articulam a cooperação, etc. Sem antecipar conclusões, uma das sugestões é a de que as constantes se explicariam pela condição de *potência média* do Brasil. Teríamos sido médios ao longo do século XX e assim continuamos nos dias de hoje. O termo não é dos mais precisos, mas sabemos que o Brasil não foi, nos últimos cem anos, nem uma grande potência, com projeção global, nem uma potência menor, submetida a uma agenda limitada e sem peso em questões universais. Será médio por exclusão e é nesse espaço “intermediário” que se desdobram os limites e as possibilidades da diplomacia brasileira, os quais se revelariam, claramente, em nossa identidade multilateral.

É conveniente deixar claro que o lugar na hierarquia da ordem internacional explica algo da atitude multilateral, mas não tudo. Para entendê-la plenamente, outros componentes das explicações clássicas sobre o comportamento dos Estados teriam que ser consideradas na análise, como regime político (democracia, autoritarismo), níveis de desenvolvimento, geografia da vizinhança, comportamento das elites, etc. Esses elementos aparecem, ora explicita ora implicitamente, na análise que farei. Porém, o que será privilegiado é a *lógica do multilateral*, como parte importante para entender as opções de política externa do país.

Os apontamentos sugerem ainda uma questão conjuntural. É evidente que, nos últimos anos, a presença internacional do Brasil tem crescido e um dos exemplos é o peso maior que temos no debate multilateral em temas como meio ambiente, questões financeiras e comerciais, entre outras. De outro lado, as mudanças na ordem internacional, especialmente com o fim da Guerra Fria, supunham que os foros multilaterais teriam também peso e influência crescentes na articulação de uma “nova ordem internacional”. Não foi exatamente o que ocorreu e as dúvidas sobre a futura evolução das instituições se multiplicam. Como se combinam os dois processos: a maior presença do Brasil em foros multilaterais e o fortalecimento (e as crises) que caracterizam tais foros? O tema será esboçado sem que se esboce qualquer resposta definitiva (afinal, o tema é altamente especulativo), como uma maneira de aproveitar as lições da história para refletir sobre o presente.

Assim, o estudo se desdobra em cinco etapas:

- 1) levantamento sumário da importância do multilateralismo para o Brasil em nossos dias (o que justificaria o interesse pelo tema);
- 2) apresentação de aspectos da teoria do multilateralismo, que serviriam de suporte para compreensão do significado das atitudes brasileiras em foros multilaterais;

instituições que articulam a cooperação, etc. Sem antecipar conclusões, uma das sugestões é a de que as constantes se explicariam pela condição de *potência média* do Brasil. Teríamos sido médios ao longo do século XX e assim continuamos nos dias de hoje. O termo não é dos mais episódio da retirada da Liga em 1926);

- 4) esboço da evolução de algumas posições brasileiras nas Nações Unidas, a começar por nossa presença na Conferência de São Francisco;
- 5) conclusões sobre o padrão de comportamento brasileiro nos foros multilaterais.

2 A IMPORTÂNCIA DO MULTILATERALISMO PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INDICAÇÕES RECENTES

Não existe um modelo analítico abrangente para caracterizar a ordem internacional pós-Guerra Fria. Depois do “momento unipolar”, ainda se busca, sem sucesso, um rótulo para definir um mundo que sabemos complexo e frequentemente dominado pela imprevisibilidade. Mas quão complexo e quão imprevisível?

Talvez um dos poucos – e tímidos – consensos sobre o futuro do sistema internacional é o de que a globalização requer maior dose de cooperação multilateral para garantir melhor governança (embora, para que isto ocorra, os obstáculos sejam consideráveis) e alguns atores estatais, emergentes, terão um papel de maior peso na construção da nova ordem. Também há consenso quanto a que o Brasil será inegavelmente um desses atores, basicamente por duas razões: as transformações do sistema internacional revelam as dificuldades crescentes dos Estados Unidos e da Europa para organizarem soluções hegemônicas para a ordem internacional e, de uma perspectiva estrutural, as tradicionais fontes de poder são, em várias instâncias, praticamente irrelevantes: vantagens militares, mesmo avassaladoras, não servem como argumento quando se negocia um tratado sobre florestas ou mecanismos para superar uma crise financeira (mesmo em situações bélicas, as vantagens não se realizam rápida e eficazmente, como provam as longas crises no Iraque e no Afeganistão). Por isso, os temas novos da agenda internacional requerem doses maiores de coordenação, o que, conseqüentemente, abre espaço para os atores emergentes. Conjunturalmente, as lideranças ocidentais (europeias, sobretudo) estão imersas em crises financeiras de alcance profundo, cujas conseqüências ainda não se definiram. Um dos fatores que fortalecia a posição da Europa como ator internacional era justamente o euro, cujas bases de sustentação estão fortemente abaladas. Por qualquer ângulo que se examine o sistema internacional, o do relativo vazio hegemônico, o da complexificação da agenda, ou o da inevitável ascensão de novos atores estatais, os padrões para a construção da ordem tendem a ser mais abertos e requerem, portanto, participação dos atores emergentes.

Não é somente a lógica do sistema que dita o peso do Brasil. De fato, a importância do Brasil estaria ligada às transformações pelas quais o país passou nos últimos vinte e cinco anos: democratização; estabilidade política e institucional; fim da inflação e conquista de solidez financeira; expressivos e constantes aportes de investimento estrangeiro; melhoria das condições sociais (mais de quarenta milhões de brasileiros saem da linha de pobreza); fortalecimento das ligações com a América do Sul via MERCOSUL e UNASUL; expansão da

rede consular e diplomática (hoje, são mais de 200 postos no exterior). É evidente que a combinação de tantos fatores positivos se transformou em credencial para uma política externa mais ativa, uma presença de perfil mais alto no jogo internacional. Apesar das dificuldades que ainda enfrentamos, tanto pela persistência das desigualdades sociais e pelo muito que falta construir para que o país se torne realmente desenvolvido, é inegável que, nos últimos anos, a diplomacia acumulou trunfos.

O Brasil não é o único país a “emergir” nos últimos vinte anos. A Índia, a Turquia, a África do Sul, a Indonésia e, claro, a China, estão determinando transformações, umas mais evidentes que outras, na maneira como a ordem internacional é organizada. É possível medir a influência dos novos atores? Apesar das diferenças, sua ação tem traços em comum? Em que sentido a sua maior presença terá implicações para a construção da ordem? Podemos ter esperança de que se construirá uma ordem melhor? O sistema multilateral será um dos pilares da construção da ordem? Mas, que sistema? O tradicional, que tem como eixo as Nações Unidas, ou haverá soluções novas, modeladas por organizações parciais?

Este ensaio não pretende responder a tantas indagações. O objetivo é mais modesto. Para compreender as opções diplomáticas brasileiras de hoje, seria útil rever como a atitude multilateral do Brasil evoluiu e como o enfrenta alguns dos atuais desafios. A suposição é a de que existem constantes na atitude multilateral e estas, se exploradas historicamente, poderiam esclarecer como a diplomacia organiza as opções diante do mundo hoje.

Cabem umas indicações adicionais sobre o ponto de partida do estudo, que é a presença multilateral do Brasil em nossos dias. O novo status do país começou a se revelar ainda na década de 90. É sintomático que um dos primeiros grandes eventos multilaterais do pós-Guerra Fria tenha justamente ocorrido no Brasil, a Rio 92, a primeira da série de conferências globais a discutir os novos padrões da ordem internacional. Aliás, uma discussão que ainda não terminou e que parece encontrar, a cada passo, mais obstáculos que soluções.

Embora esteja além das intenções deste estudo isolar as constantes multilaterais da evolução geral da diplomacia brasileira, a narrativa centrada no multilateralismo – em nosso caso, nas Nações Unidas – tem peculiaridades identificáveis (FONSECA JÚNIOR, 2008). Podemos começar pelos elementos visíveis. Um dos sinais da importância do multilateral para a política externa brasileira é a disposição de criar foros multilaterais parciais, como o IBAS, o BRICS, ou o G20 e, em plano paralelo promover cúpulas entre a América do Sul e os países árabes e os africanos. Ainda que tenham objetivos específicos, os foros parciais buscam também ampliar a capacidade de influenciar o jogo global. Não haveria, em princípio, contradição entre os arranjos parciais e a disposição universal, preservando-se as Nações

Unidas como referência fundamental da diplomacia multilateral brasileira.¹ Hoje, mais do que no passado, no discurso diplomático brasileiro defende a ideia de que, em um mundo interdependente, as soluções para os temas de valores, de segurança, de comércio, de meio ambiente, ou são efetivamente universais, fundadas em cooperação multilateral, ou são precárias. De forma geral, o projeto diplomático moderno de promoção do multilateralismo tenta evitar o utopismo e se converter em instrumento para negociar transformações específicas da ordem internacional. Alguns exemplos serão estudados, mas lembro, desde já, a evolução de uma atitude reformista geral das instituições da ONU, que prevalece no discurso até os anos 90, para um objetivo mais específico, qual seja a obtenção de um assento permanente no Conselho. Assinale-se também que sempre apoiamos missões de paz, mas gradualmente ampliamos as formas de integrá-las, culminando com o comando da MINUSTAH, no Haiti.

Outra observação preliminar indica que a forte inclinação multilateralista da diplomacia brasileira não é arbitrária. Para um país sem “excedentes de poder”, como lembrava constantemente o Chanceler Saraiva Guerreiro, o multilateralismo tem sido o espaço privilegiado pelo Brasil para participar das decisões sobre a ordem internacional.² Na verdade, a vocação multilateral será uma combinação da “consciência realista” - que revela os limites do poder e sugere, como naturais, as opções diplomáticas das potências médias – com a identidade brasileira, em que um dos componentes tem sido a familiaridade histórica com o manejo da diplomacia, obrigatório para quem tem dez vizinhos e com eles vive em paz.³ Outro dado importante é de que o Brasil não tem, como instrumentos fundamentais para projeção internacional, nem o poder militar (*hard power*), nem plataformas ideológicas, nem capacidade de penetração econômica – esta limitada, na verdade, aos países vizinhos da América do Sul. Assim, o que tem servido ao país para definir o seu *estar no mundo* tem sido necessariamente a diplomacia. Ora, os foros multilaterais são o cenário obrigatório para o país que tem aspiração global e pretende que a diplomacia sirva à realização desse propósito.

¹ Essa interpretação não é pacífica. No caso da Índia, por exemplo, Malone e Mukherjee defendem a ideia de que participação em foros parciais, como o IBAS e o BRICS, significa uma alternativa ao multilateralismo tradicional, a preferência por um caminho de afirmação particular de poder. “Estariamos mais perto da imitação dos arranjos dos hegemônicos, à maneira do G8, que da fidelidade aos ideais universalistas” (MALONE; MUKHERJEE, 2001).

² A frase de Guerreiro se referia a um padrão clássico de poder. Hoje, talvez tivesse que ser revista, já que é inegável que, em “*soft power*”, as credenciais do Brasil são evidentes, o que se reflete em “poder” nas negociações sobre comércio, clima, etc.

³ Para uma análise da identidade brasileira, ver Celso Lafer, *A identidade Nacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*, São Paulo, Perspectiva, 2009. No capítulo IV, Lafer analisa, com base na noção de potência média, traços da diplomacia multilateral do Brasil e suas ideias são uma das fontes de inspiração para este ensaio, cf. p.76 e segs.

Ainda na lista de sinais da fidelidade ao multilateral, anotaria, de maneira quase aleatória, alguns *sinais exteriores* de nossa presença em foros como o das Nações Unidas: ao lado do Japão, o Brasil é o país que mais vezes foi eleito como membro não permanente para o Conselho de Segurança (11 vezes); elegemos, desde 1947, seis juizes para a Corte Internacional de Justiça; fomos membros originais da Comissão de Desarmamento de Genebra e da Comissão de Direitos Humanos (que praticamente só abandonamos no tempo dos governos militares); desde os anos 50, fixa-se a tradição de que cabe ao Brasil abrir o debate geral da Assembleia Geral. No campo das agências especializadas, um brasileiro, Marcolino Candau teve papel relevante na criação da Organização Mundial de Saúde, e a dirigiu por 20 anos; Rubens Ricupero esteve à frente da UNCTAD e foi um dos responsáveis por modernizar a vocação daquela agência; em 2012, José Graziano foi eleito diretor geral da FAO; Paulo Carneiro dirigiu o Conselho da UNESCO durante os primeiros anos da agência; estivemos, entre os pouco mais de 20 países, na fundação do GATT. O Brasil presidiu em três ocasiões a Conferência das Partes Contratantes e, com Celso Lafer, em 1997, o Conselho Geral da OMC (desdobramento da Conferência das Partes). Em 2013, um diplomata brasileiro, Roberto Azevedo, foi escolhido para a Direção Geral da OMC. Talvez sejamos, entre os países em desenvolvimento (salvo a China), o que tem o maior número de diplomatas nas representações junto às Nações Unidas em Genebra, Nova York, Roma, Viena e Nairóbi. Mais de cem diplomatas nelas trabalham. Aliás, todos os diplomatas brasileiros que chegaram à chefia do Itamaraty foram chefes de missão em Nova York ou Genebra ou tiveram alguma experiência multilateral. Somos o 14º maior contribuinte para o orçamento regular e temos presença tradicional em operações de paz, em algumas, como a UNAVEM e a MINUSTAH com forças expressivas e temos oficiais no Estado Maior da UNIFIL, para a qual recentemente se deslocou uma fragata brasileira.⁴

Outra questão introdutória diz respeito à *complexidade da presença multilateral* do Brasil. De fato, o continente americano, ao lado do europeu, tem longa história de encontros multilaterais.⁵ Assim, a diplomacia brasileira teve que lidar tradicionalmente com três esferas simultâneas de atuação, a pan-americana (depois, interamericana), a latino-americana e a global. Uma das questões que sempre enfrentamos foi a de conciliar as três esferas para que se

⁴ O Brasil ainda tem pouca gente nos secretariados, embora alguns de alta qualidade e um deles, como Sergio Vieira de Mello, seja verdadeiro modelo do ideal do funcionário internacional.

⁵ As tentativas de conferências multilaterais nas Américas começam no princípio do século XIX. Há quatro ensaios, de sucesso limitado e delas o Brasil não participa. Começará a fazê-lo com a conferência que reúne, sob inspiração dos EUA, os estados americanos em Washington em 1889. Ver J. Lloyd Mehan, *The United States and Inter-American Security*, Austin, University of Texas Press, 1967, especialmente o capítulo “The Old Pan Americanism: 1826-1898”, p.29-47.

reforçassem mutuamente. Para ficar em dois exemplos, as posições brasileiras na Conferência de São Francisco foram apresentadas individualmente, mas também como “latino-americanas”, tal qual elaboradas pela Conferência Interamericana de Chaputeppec em 1945.⁶ No MERCOSUL, o Brasil articula com os seus sócios algumas posições dos temas da agenda da Rodada Doha.

A complexidade leva a observação de que é difícil reduzir a atitude multilateral do Brasil a uma só categoria. Nos anos 70, já indicava Wayne Selcher:

Brazil's participation in the international system resists categorization with common labels such as Latin American, Third World, nonaligned, East – West, or North – South, because Brazil is large and complex enough to pursue varied courses of action on different issues (SELCHER, 1978, p. 9).⁷

Ora, se isto é verdade nos anos 70, quando prevalecia um sistema internacional analiticamente mais nítido, hoje a diversidade de lugares a partir dos quais a diplomacia pode falar só aumenta diante da complexidade da ordem internacional. Em decorrência, a atitude multilateral combinará ingredientes da identidade latino-americana, da fidelidade a valores ocidentais, condição de país emergente, de país rico em diversidade biológica, de defensor do desarmamento, etc. Outro aspecto, apontado por Selcher, é o de que:

[...] with a much wider range of bilateral and multilateral instrumentalities and options, Brazil is not so dependent as are the Africans or the NACG in general on the bargaining power of numbers or groups for trade concessions, because it can discriminate among issues and play a number of roles as its interests dictate (SELCHER, 1978, p. 16).

Ou seja, o multilateralismo é a referência básica, mas não esgota o repertório diplomático.⁸

Para compreender a atitude multilateral, especialmente a visão positiva que temos das instituições, há que lembrar o fato de que nunca tivemos problemas bilaterais que entrassem

⁶ Ver Eugenio Vargas Garcia, *O sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2011.

⁷ Anoto que o livro de Selcher foi até recentemente a única tentativa de uma análise abrangente do multilateralismo brasileiro. Hoje, há muitos textos sobre questões específicas e alguns mais amplos, como o de Octavio Amorim Neto, *De Dutra a Lula*, da Elsevier-Campus, e publicado em 2012, que faz um cuidadoso levantamento estatístico dos padrões do voto brasileiro nas Assembleias Gerais da ONU e sua convergência com o dos EUA. Vale ainda mencionar que a mais completa introdução ao Brasil na ONU, centrada nas posições delineadas nos discursos é o livro de L.F. Seixas Corrêa, *O Brasil na ONU*, Brasília, FUNAG, 2008. Este estudo deve muito ao trabalho de Seixas, que tece, com precisão e competência, o fio condutor conceitual da participação brasileira na ONU.

⁸ O texto clássico sobre a variedade dos modos de inserção do Brasil – e a meu ver, ainda insuperado – é o de Maria Regina Soares de Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy*, PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1986.

diretamente na agenda ou do Conselho de Segurança ou mesmo da Assembleia Geral da ONU, salvo no caso do contencioso com a Argentina sobre rios sucessivos nos anos 70. Mantivemo-nos fora da agenda de conflitos internacionais e as instituições multilaterais não embutiam ameaças. Uma das consequências disso é de que não tivemos necessidade de adotar posições defensivas *específicas* nos foros das Nações Unidas (tivemos, sim, de adotar posições defensivas em temas nacionais, como o dos direitos humanos nos anos 70, mas esses não envolviam normalmente disputas contra outros países).⁹ As relações positivas com os vizinhos e o fato de que somos um país “geopoliticamente satisfeito” garantem tranquilidade para agir em questões globais e ampliam liberdade de proposição nos foros multilaterais.

Isto evidentemente não quer dizer que, na ação multilateral, não existam interesses a realizar. Existem e são vários: a promoção do prestígio internacional, a busca de vantagens para países em desenvolvimento (como nas primeiras conferências da UNCTAD), a defesa do direito como ordenador das relações internacionais e instrumento para limitar o uso do poder nas relações internacionais, a crítica às atitudes que procuravam consagrar desequilíbrios no sistema internacional (como o Tratado de Não Proliferação), ou à reciprocidade absoluta quando os países se encontravam em posições diferentes na escala de desenvolvimento (a defesa da responsabilidade diferenciada nas negociações ambientais, por exemplo).¹⁰ Exatamente porque a retaguarda é tranquila, temos a possibilidade de colocar, com legitimidade, os interesses no marco da lógica multilateral. Assim, desde os primeiros discursos na Assembleia Geral, o tom da retórica brasileira tem sido o de fortalecer a ONU, de reformá-la para que se aproxime dos ideais da Carta.

Uma nota sobre a bibliografia brasileira sobre as instituições multilaterais, especialmente as de caráter universal

Como a atitude multilateralista da diplomacia se reflete na reflexão e na pesquisa acadêmica? A ênfase diplomática no multilateralismo tem uma contraparte na Academia? Quando se fala sobre pesquisa contemporânea (a partir dos anos 50) em relações internacionais no Brasil, é inevitável pensar em duas fases. A primeira, centrada em estudos históricos e no ensaio político, iria até os anos 70. A segunda, mais recente, se abre a outras áreas das especialidades acadêmicas (ciência política, economia e relações internacionais) e se

⁹ A retirada do Embaixador brasileiro da OEA, em 2011, em função de medidas tomadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a construção da hidrelétrica de Belo Monte qualifica o argumento.

¹⁰ Deixei de referir os foros tipicamente negociadores, como o GATT e a OMC, em que a regra é a reciprocidade e as vantagens são mensuráveis.

desenha nos anos 90, quando se abrem os cursos regulares na área de relações internacionais, cursos que se expandem, aliás, em velocidade vertiginosa.¹¹ A publicação de teses acadêmicas se torna regular, editoras se especializam em RI, o debate sobre questões internacionais chega aos jornais e à televisão. O leque temático da reflexão se amplia. Além disto, começa nos anos 80 a publicação das teses defendidas por diplomatas no Curso de Altos Estudos e são inúmeras as que lidam com a temática multilateral.

Na primeira fase, prevalecem os estudos históricos e, nos compêndios fundamentais, como o de Helio Vianna, Delgado de Carvalho ou José Honório Rodrigues, as questões multilaterais aparecem escassamente; ou melhor, aparecem quando se lida com o pan-americanismo, tema, aliás, que é tratado, também, nas biografias de Rio Branco, escritas por Álvaro Lins e Luiz Vianna. Em seguida, a partir dos 70, entre as preferências temáticas dos estudiosos, apareciam, entre outros, a guerra do Paraguai, a diplomacia de Vargas, a política externa independente, as análises das opções da política externa dos governos militares; como tal, o multilateralismo ainda continua ausente. A partir dos anos 80, o panorama começa a mudar. Há alguns textos notáveis, como a tese de Celso Lafer sobre o comércio de café, o capítulo sobre desarmamento e a diplomacia econômica na tese de doutorado de Maria Regina Soares de Lima, ou o levantamento que Cançado Trindade faz das posições brasileiras no plano multilateral. Em regra, porém, o multilateralismo universal não aparecia, até como reflexo da atuação tímida que tínhamos nas Nações Unidas, decorrente do desconforto dos Governos militares. Se examinarmos os números da *Revista Brasileira de Política Internacional* até o princípio dos anos 90, são pouquíssimos os artigos sobre as Nações Unidas. Em 1970, a RBPI publica um número monográfico sobre a Organização e todos os artigos são assinados por diplomatas (com exceção de um, escrito por um militar).¹² A academia estava longe da temática multilateral universal, portanto. Em contrapartida, como indiquei, as questões interamericanas são as que chamam mais atenção e geram mais polêmica, especialmente em torno da questão cubana. Não por acaso, a revista *Política*

¹¹ As origens da reflexão moderna em relações internacionais são objeto de meu, *Diplomacia e Academia*, Brasília, FUNAG, 2012. Para um exame atualizado da evolução dos estudos de RI no Brasil, ver Paulo Fagundes Vizentini, “A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil”, RBPI, ano 41, 1998, volume especial, e Paulo Roberto de Almeida, *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*, Brasília, LGE, 2006.

¹² Boa parte dos que contribuíram com artigos para a revista eram diplomatas. Para uma análise cuidadosa da trajetória da RBPI, ver Paulo Roberto de Almeida, “*Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas ao serviço da inserção internacional do Brasil*”, RBPI, ano 41, 1998, número especial “40 Anos”, p.42-55. O artigo de Almeida é rico de informações sobre outras revistas que surgiram no período e que lidaram com questões internacionais, como a *Revista da Civilização Brasileira*, *Cadernos de Nosso Tempo*, *Política Externa Independente*, *Política e Estratégia*, etc., a maioria, porém, de curta vida editorial e, em regra, mais voltada para a polêmica do que para a análise. Uma exceção é a *Contexto Internacional*, criada em 1992, de feito nitidamente acadêmico e que continua até hoje.

Externa Independente fará um número temático justamente sobre a crise do pan-americanismo.

A partir dos anos 90, começam a aparecer, em números significativos, estudos sobre a temática multilateral. Deixando de lado os que lidam com as questões econômicas, que se multiplicam exponencialmente com a entrada do Brasil no MERCOSUL e as preocupações com as consequências das Rodadas do GATT, a temática multilateral “onusiana” passa a ser uma das referências do trabalho acadêmico. O Brasil está mais presente na ONU e, depois de 20 anos de ausência, volta ao Conselho de Segurança em 1989. Um notável trabalho pioneiro é o artigo “A Política Multilateral Brasileira”, de Clodoaldo Bueno. Questões como a aspiração a membro permanente, articulada a partir de 1989, ou a presença em operações de paz, repetem-se como temas de reflexão. Volta-se à história para explicar a aspiração e, ao menos, duas teses de doutorado são escritas sobre a saída do Brasil da Liga das Nações.¹³ A aspiração do Brasil a membro permanente se torna objeto de estudo acadêmico.¹⁴ Os artigos sobre a presença do Brasil em operações de paz, especialmente a MINUSTAH, são inúmeros. A densidade da pesquisa se revela no artigo de Norma Breda dos Santos, “A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica”, publicado em 2002, no nº 45(2), da RBPI. Textos teóricos sobre a ONU começam a aparecer, com o livro de Dawisson Belém Lopes sobre a “autoridade da ONU”.

Os temas de direitos humanos entram na agenda política e na agenda acadêmica. A questão da responsabilidade de proteger merece artigos importantes do Professor Kai Kenkel, da PUC-RJ. Celso Lafer, com a experiência de diplomata, Chanceler e acadêmico traz contribuições significativas na área do comércio e do desarmamento e, ainda, sobre a identidade multilateral do Brasil. Seminários sobre questões multilaterais se multiplicam. Na coleção *Estudos Internacionais*, da UFRGS, os temas multilaterais são sempre abordados.¹⁵ O manual de história diplomática de Cervo e Bueno, referência na área, toca nas questões multilaterais de maneira muito mais abrangente que os clássicos.¹⁶ Aliás, em capítulo de livro sobre as relações internacionais do Brasil, Cervo faz um esboço, que será analisado mais tarde neste estudo, das etapas do multilateralismo brasileiro.¹⁷ Ainda que o foco seja mais amplo, não limitado aos temas multilaterais, a tese de Vizontini, “Da Barganha Nacionalista à Política

¹³ Ver GARCIA (2000) e BARACUHY (2005).

¹⁴ Ver BRÍGIDO (2010) e VARGAS (2011).

¹⁵ Ver Ricardo Sennes, *As Mudanças da Política Externa Brasileira nos anos 80*, (2003), Cíntia Vieira Souto, *A Diplomacia do Interesse Nacional* (2003), Ney Canani, *Política Externa no Governo Itamar Franco* (2004), Analúcia Danilevicz Pereira, *A política externa do Governo Sarney* (2003).

¹⁶ Cervo e Bueno, *A História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo, Ática, 1992 (há edições subsequentes).

¹⁷ Ver CERVO (2008).

Externa Independente”, defendida no Departamento de História da USP, em 1992, é texto fundamental para compreender a evolução das posições brasileiras nas Nações Unidas. Mais recentemente, é imperativo mencionar o livro de Otávio Amorim, *De Dutra a Lula*, que elabora uma análise da política brasileira nas Nações Unidas, com base em rico levantamento do quadro de votações na Assembleia Geral. Eduardo Uziel é autor de um artigo, composto com um levantamento minucioso das votações no Conselho de Segurança, também fundamental para compreender a atitude multilateral do Brasil.¹⁸ Dois exemplos recentes: o livro de Monica Herz sobre organizações internacionais, e a coletânea, organizada por Theo Rodrigues e Wagner de Melo Romão, sobre as perspectivas da ONU.

Como Vizontini sublinha:

[...] merece destaque, ainda, a produção intelectual gerada no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE), do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, com a publicação de várias teses universitárias, abordando temas específicos de política externa do Brasil (VIZENTINI, 1992, p.20).¹⁹

Uma delas, a de Luiz Felipe de Seixas Correa, foi ampliada e se transformou em livro, *A Palavra do Brasil na ONU*, tornando-se obra indispensável para quem se interessa pela vertente multilateral da diplomacia brasileira. Vale como documento (traz a íntegra dos discursos brasileiros na abertura da Assembleia Geral) e vale ainda mais ao situar no contexto das relações internacionais e da política nacional cada um daqueles pronunciamentos. O trabalho de Seixas Correa será inspirador direto dos apontamentos que farei adiante sobre a evolução da atitude multilateral do Brasil. Ademais, nos últimos anos, são inúmeras as teses, publicadas pela FUNAG, sobre o multilateralismo, a maioria com o foco em estudos de casos, como a guerra do Golfo, as operações de paz, o desarmamento, a reforma do Conselho de Segurança, os temas sociais, etc.²⁰

¹⁸ Ver UZIEL (2012). Do autor, há artigos interessantes sobre as operações de paz, como “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”, *Política Externa*, v.14, n.4, 2006 e “Brasil, Conselho de Segurança e operações de paz das Nações Unidas”, *Política Externa*, v.19, n.1, 2010.

¹⁹ O Professor gaúcho também chama atenção para os seminários organizados pelo IPRI, especialmente a partir da gestão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e pela FUNAG, cujos materiais foram publicados, preenchendo imensas lacunas no campo do estudo das relações internacionais no Brasil. Em uma das primeiras publicações da FUNAG, os *Temas de Política Externa II*, Brasília, São Paulo, IPRI/Paz e Terra, 1994, que organizei com Sergio Nabuco, há artigos sobre o tema, como de A. A. Cançado Trindade, “A Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Novo Século e as Perspectivas Brasileiras”, de Ronaldo Sardenberg, “O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, de Roberto Pereira Guimarães, “Da Oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: uma perspectiva do Sul”, de Pedro Motta Pinto Coelho, “O tratamento multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico”.

²⁰ Alguns exemplos são (por ordem cronológica de publicação): Luiz Augusto de Araújo Castro: *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. – (1989); Clodoaldo Hugueneu Filho:

Vale reiterar que, se compararmos a literatura sobre o multilateralismo econômico com a que se voltou para as questões políticas, a produção da primeira será, em termos de número e regularidade, maior do que a política. Dois fatores explicariam a tendência: primeiro, a tradição de estudos econômicos no Brasil está consolidada, enquanto a de RI apenas se esboça; além disso, há o fato de que o engajamento em negociações comerciais, seja no MERCOSUL, seja no GATT-OMC, afeta interesses e não por acaso leva entidades profissionais (como sindicatos patronais e de trabalhadores) a desenvolverem, ou diretamente ou através de consultorias, estudos sobre as questões. Nenhum dos dois fatores ocorre no mundo da política, o que explica talvez a dissonância – que só agora começa a ser reorientada – entre o engajamento governamental nos temas políticos multilaterais e a limitação da produção intelectual sobre o assunto. É bem verdade há políticos mais e menos atraentes para a reflexão acadêmica. Os de desarmamento militar, por exemplo, ficam mais restritos aos atores governamentais enquanto os de direitos humanos despertam maior interesse e entram diretamente no debate político.²¹ A reflexão sobre segurança ainda não se fortaleceu na universidade, mas questões de direitos humanos mobilizam setores sociais, motivam a fundação de ONGs, etc. e estão mais presentes, desde as conferências globais da ONU dos anos 90, no próprio processo de formulação das posições diplomáticas.

Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue. - (1993); Ricardo Neiva Tavares: *As Organizações Não Governamentais nas Nações Unidas.* - (1999); Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura: *O Brasil nas Operações de manutenção das Nações Unidas.* - (1999); João Solano Carneiro da Cunha: *Questão de Timor – Leste: Origens e evolução.* - (2001); Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura: *Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas.* - (2005); Brás Baracuhy: *Vencer ao Poder: A natureza Diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações.* - (2005); Aurélio Romanini de Abranches Viotti: *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança entre a cruz Vermelha e Clausewitz.* - (2005); Wladimir Valler: *Brasil e a Crise Haitiana.* - (2007); André Aranha Corrêa do Lago: *Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as três Conferências Ambientais.* - (2007); Funag: *Brasil – Organização das Nações Unidas.* - (2008); Gilda Motta Santos Neves: *Comissão das Nações Unidas para a Consolidação de Paz perspectiva Brasileira.* - (2009); Ciro Leal M. da Cunha: *Terrorismo Internacional E Política Externa Brasileira Após o 11 De Setembro.* - (2009); Antônio de Aguiar Patriota: *Conselho de segurança após a Guerra do Golfo, A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva* - (2010); Romero Gonçalves Maia Filho: *Conflito Entre a Convenção Sobre a Diversidade Biológica e Acordos TRIPS.* (2010); Georges Lamazière: *Ordem, Hegemonia e Transgressão.* - (2010); Uziel Eduardo: *Conselho de Segurança e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas.* (2010); Antônio de Aguiar Patriota: *Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo.* - (2010); Silvio José Albuquerque e Silva: *As Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo* - (2011); Funag: *Aliança de Civilizações O Fórum do Rio De Janeiro* - (2011); Ana Maria Bierrenbach: *Conceito de Responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário* - (2011); Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves: *As Relações Brasil – CEPAL 1947-1964.* - (2011); Alexandre Peña Ghisleni: *Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas.* - (2011); Antônio Augusto Martins Cesar: *Dez anos do Processo de Kimberley: Elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a ação diplomática brasileira.* - (2011); Ibrahim Abdul Hak Neto: *Armas de destruição em Massa no Século XXI: Novas Regras para um velho Jogo. O paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI).* - (2011); Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio: *Tratado de proibição Completa dos Testes Nucleares. (CTBT)* - (2012).

²¹ Neste caso, por exemplo, uma ONG, a CONECTAS publica anualmente um levantamento das posições brasileiras nos temas de direitos humanos.

3 A TEORIA DO MULTILATERALISMO

A ideia de “adesão brasileira ao multilateralismo” é uma das chaves do argumento que se vai desenvolver. Mas, o que se entende por “multilateralismo”, quais suas características? Aderir ao multilateralismo significa simplesmente assinar acordos em que estejam envolvidos mais de um estado? A primeira parte do capítulo procura elaborar sobre essas questões. Outra questão é a de saber de que maneira a história das atitudes multilaterais se encaixa no processo de evolução histórica da diplomacia brasileira.

O exame da teoria do multilateralismo começa por levantar as origens utópicas do conceito e, em seguida, tomará, como base, as formulações teóricas de John Ruggie. Estamos diante de uma indagação simples na formulação, já que o multilateralismo seria, em suas origens, essencialmente, um instrumento privilegiado para congregar estados com o objetivo de evitar as ações destrutivas das guerras. Os modelos, que começam ainda no século XVII vão variar, mas o objetivo essencial persiste e inspirará instituições como a Liga das Nações e as Nações Unidas. Qual é a diferença específica do compromisso multilateral é o tema de Ruggie. O outro componente da história é a passagem das concepções intelectuais para a prática, o encontro da utopia com a realidade. Não se compreende o multilateralismo sem os seus dois lados e é isto que vamos tratar de fazê-lo, ainda que de modo muito sumário.

3.1 AS ORIGENS UTÓPICAS E AS REALIDADES POLÍTICAS

Para iniciar a compreensão do multilateralismo, poder-se-ia partir de duas formulações simples. Em primeiro lugar, o multilateralismo moderno responde à longa história de criação utópica, sem dúvida reflexo da permanente disposição humana de desenhar condições ideais de vida, que superassem pelo imaginário limitações e dificuldades do cotidiano. Boa parte da história da filosofia clássica é, a rigor, uma reflexão sobre o “melhor viver”. Ora, com o advento do Estado moderno, o melhor viver significa também viver em paz, que passa a ser objeto de reflexão filosófica e de sugestões com sentido utópico, cuja marca é invariavelmente algum tipo de congresso de estados, ou seja, modelos preliminares do que seriam as instituições multilaterais de nossos dias. Assim, o primeiro ingrediente na criação do multilateralismo é claramente intelectual. O segundo é o conjunto de interesses históricos específicos, que se formam ao fim das duas Guerras Mundiais, e, de maneira mais limitada, ao das guerras napoleônicas, com o Concerto europeu. Nestes momentos, não se transpõe a utopia para as instituições, mas tanto as cartas

da Liga das Nações e da ONU pagam tributo àquela tradição intelectual. Nas guerras modernas, ocorrem, em grau exponencial, os horrores que se imaginava poderiam ocorrer e que deveriam ser evitados, e, com isto, convergem as vontades políticas para evitar guerras futuras. O ingrediente utópico está na origem, mas se adapta às circunstâncias políticas, transforma-se e se enfraquece na letra das Cartas e ficará obliterado em determinados momentos históricos, quando as instituições se mostram incapazes de servir a seu papel essencial de evitar guerras.

Vale agora, de forma sumária e sem pretender elaborar repertório completo, indicar alguns momentos da história da criação utópica, obra inicialmente de intelectuais e que será assumida por movimentos sociais a partir do século XIX. De forma muito seletiva, privilegiam-se alguns argumentos que, combinados, dariam conta do tema da construção conceitual do multilateralismo.

É longa a história da defesa da ideia de que os Estados devem cooperar sistematicamente para obter a paz e perpetuá-la.²² Não por coincidência as primeiras propostas de cooperação para a paz aparecem no fim do século XVII e princípios do XVIII, com Émeric Crucé, William Penn, John Bellers e Saint Pierre, quando se consolida, com o Tratado de Westphalia, o sistema internacional articulado por Estados soberanos. Prosseguem com Rousseau, Kant, e os liberais, como Bentham, Cobden, John Stuart Mill, e chegam, na sua tradução política, já no século XX, a Woodrow Wilson.²³ Apesar de variações, o argumento central dos utópicos tem sempre contornos éticos: ao contrariar o princípio universal de preservação da vida humana, a guerra é uma expressão (talvez a maior) da irracionalidade humana (“Il ne faut point dire que la raison est au bout de l’épée. Cette rotomontade appartient aux sauvages” (CRUCÉ, 2004, p. 91). Como superar a irracionalidade e o sofrimento que são as marcas evidentes do conflito armado? Como “domar” a tendência às soluções violentas que parecem uma marca inevitável no comportamento dos Estados?

²² A definição do conceito de multilateralismo é feita por J. Ruggie, “Multilateralism: the anatomy of an institution” in J. Ruggie (Ed.) *Multilateralism Matters*, Nova York, Columbia University Press, 1993, de modo muito preciso. Mas, a ideia de cooperação com alguma institucionalidade, e fins específicos é a essência das concepções clássicas do multilateralismo.

²³ Ver o livro de F. H. Hinsley *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963. Para uma história das ideias utópicas que, a rigor, começam antes de Crucé (que escreve o seu *Nouveau Cynée* em 1623). De fato, com Dante, Marsilius de Padua, Pierre Dubois, as propostas de união de Estados se confundiam com uma aliança contra a presença muçulmana. No caso de Dante, o modelo é uma monarquia universal e, ainda no marco conceitual da Idade Média, seria impossível imaginar uma aliança de Estados. A partir de Crucé, a paz passa valer em si mesma e ele propõe que a Turquia faça parte da Liga que desenha em seu livro.

Ainda que encontremos variações significativas, o pensamento utópico vai identificar a racionalidade com o debate, de tal forma que, caso os Estados se reunissem em algum tipo de assembleia, argumentassem em conjunto, as vantagens óbvias da paz se revelariam. O debate é o instrumento que introduz o império da racionalidade e gera autoridade suficiente para “controlar” os impulsos belicistas dos estados individuais. A natureza da autoridade é questão crucial para o multilateralismo, já que, de alguma forma, não existe institucionalidade multilateral sem alguma forma de limitação à soberania. Pode ser mínima, como em Kant, ou máxima, como no Abbé de St Pierre, mas sempre existirá.

O alvo que os utópicos querem atacar é a noção que atribui “naturalidade” à guerra, e seus vários modelos que explicam a sua origem:

a) o *sistêmico*: a guerra é a forma de defesa no universo anárquico que reina entre os Estados, que os obriga a garantir preservação com vantagens de poder suficientes para dissuadir ameaças (reais ou potenciais); ora, como o “sistema” força a que todos ajam da mesma maneira, buscando margens adicionais de poder com a consequência de que todos se sintam simultaneamente ameaçados: instala-se uma espiral de confrontação, contida pela própria dinâmica de poder, quando se definem momentos de equilíbrio;

b) *as origens na natureza do estado*: a guerra é uma hipótese natural em um sistema de soberanos, que consideram as vantagens de eliminar inimigos potenciais, seja para aumentar riqueza ou engrandecimento do Estado, seja mesmo favorecer a sua legitimação, quando os Governos buscam inimigos externos para se fortalecer internamente (ou, na versão leninista, a natureza do capitalismo é por natureza expansionista e, portanto, gera conflito entre os imperialistas que disputam territórios naturalmente limitados);

c) os baseados em projeções da *psicologia individual*, que parte da vontade de poder, inerente à natureza humana e indicam que o Estado as assume e daí o comportamento agressivo.²⁴

Para cada um desses argumentos, os utópicos propõem contra-argumentos: a anarquia pode se converter em cooperação já que esconde mecanismos de socialização que revelam que, se cooperam, os Estados, todos, ganham; os Estados podem decair com a

²⁴ Ver o clássico de Waltz, *Man, the State and War*, Nova York, Columbia University Press, 2001 (1ª edição, 1959) para as diferentes explicações que a teoria oferece para as origens da guerra.

guerra e perder os ganhos com o comércio; os regimes agressivos perdem legitimidade e prejudicam o povo; e, finalmente, a tendência à paz (e a atos de generosidade) é tão natural no ser humano quanto à agressividade.²⁵ Os caminhos para a *paz perpétua* variam e alguns encontram outras lógicas, como na fórmula marxista, de universalização do socialismo, radicalmente diferente da liberal, em que o fundamental é a expansão do comércio que moderaria os hábitos de conflito entre nações. A primeira supõe a transformação radical do Estado; a segunda, a mera domesticação da soberania. Porém, no cerne do pensamento utópico, digamos, ortodoxo, uma das noções fundamentais é a de que, para prevalecerem os argumentos pró-paz, é preciso introduzir uma nova modalidade de relações entre os Estados, a parlamentar na forma de um foro deliberativo permanente. A paz deve ser *fundada*, como fruto de trabalho consciente e calculado que começa por convencer os soberanos das vantagens de uma nova conduta. Para os utópicos, o encontro parlamentar quebraria a *naturalidade* da guerra e o diálogo estaria na base da construção deliberada da paz.²⁶ Os Estados se *preservariam* e haveria normas aceitas (e permanentes) de conduta que garantiriam a *preservação*.

Neste sentido, a tradição das utopias multilaterais está voltada a organizar uma comunidade fundada na lei, como queria o Presidente Woodrow Wilson, e se contrapõe à ideia de balança de poder.²⁷ Nas teorias clássicas, a instituição do Estado responde ao desejo humano de segurança e, neste sentido, é praticamente uma criação necessária para os grupos sociais que buscam viver em territórios com limites definidos. O indivíduo aceita a soberania porque esta lhe oferece a tranquilidade de que sua propriedade não será violada, que os crimes serão combatidos, que os contratos serão cumpridos. Assim, para o cotidiano

²⁵ Os argumentos se repetem, com variações, a partir de Émeric Crucé, *Le Nouveau Cynée*, inclusive, curiosamente, para um alguém que escreve no princípio do século XVII, as vantagens econômicas que poderiam derivar da liberdade de comércio. Outra ideia corrente é a indivisibilidade da paz, passo natural para quem considera a humanidade também indivisível: ‘Quel plaisir serait-de de voir les hommes aller de part et de l’autre librement, et communiquer ensemble sans aucun scrupule de pay, de cérémonies ou d’autres diversités semblables, como si la terre était, ainsi qu’elle véritablement, un cité commune à tous’ (CRUCÉ, 2004, p. 76).

²⁶ Um dos problemas é a composição do foro já que os Estados são diferentes em termos de tamanho, população, etc. Os planos clássicos se limitam à Europa, com variações (Saint Pierre, por exemplo, admite a participação da Turquia) e alguns aceitam pesos diferenciados para os países, como o de William Penn, que, escrevendo em 1693, atribuía ao “Conselho”, “12 representantes para o Império Germânico, 10 para França, 10 para a Espanha, 8 para a Itália, 6 para a Inglaterra, 3 para Portugal, 4 para a Suécia, 3 para Veneza, 4, para as Sete Províncias, 2 para os Treze Cantões e 1 para Holstein e Courland” (HINSLEY, 1963, p.35). Ver também, H. Jacobson, *Networks of Independence*, New York, Alfred Knopf, 1979, p.26.

²⁷ E um dos pilares para garantir a “comunidade” seria a força da opinião pública, como dizia Wilson, “What we seek is the reign of law, based upon the consent of the governed and sustained by organized opinion of mankind” (WILSON, 1914, apud WALTZ, 2001, p.118).

individual, o Estado nacional resolve o problema da segurança. Porém, a ameaça externa fica em aberto.²⁸ Como superá-la?

Além das garantias do poder individual, que pode ter consequências sistêmicas perversas, não há solução global imediata. A solução individual leva, assim, ao inevitável choque de Estados no sentido de que se movem pelo mesmo instinto de preservação e não têm autoridade superior a que recorrer, já que a soberania é inerente ao Estado e, nele, tem o seu limite. Para os que aceitavam a naturalidade da guerra, a preservação do Estado se sustentaria na capacidade militar de autodefesa e, no marco do sistema internacional, estaria assegurada pelo mecanismo do equilíbrio de poder. Partiam da noção de que, em universo de soberanos, não havia outra garantia de segurança para o Estado senão a que obtivessem com recursos próprios. Assim, o máximo de segurança seria obtido com o máximo de poder, o que levaria à tendência de buscar controle hegemônico sobre os Estados que constituíssem ameaças. A tentação da hegemonia seria inerente ao sistema.

Nesse contexto, a guerra é natural tanto para os que buscam hegemonia quanto para os que a querem derrotar. O jogo de alianças é a regra, tanto em um sentido quanto em outro. Quando o jogo estabelece um contínuo de paridades estratégicas, o sistema é estável, como foi ao longo do século XIX, depois das Guerras Napoleônicas, ao menos no sentido de que as guerras, especialmente entre as Potências, eram limitadas e curtas. Em contrapartida, quando se desenham tentativas de hegemonia, a guerra se torna inevitável. Os exemplos clássicos ocorrem na Europa moderna, com as coalizões que impedem que Carlos V, Felipe II, Luis XIV e Napoleão assumam o controle do continente. O mesmo valeria para as alianças que derrotaram a Alemanha na Primeira e na Segunda Guerra Mundiais.

O sistema de balanço traz um elemento de incerteza intrínseco, já que a vocação de hegemonia nasce de uma forma imprevisível e supõe avaliação subjetiva das possibilidades de expansão (além das dificuldades de medir poder, um Estado forte se ataca a um fraco não pode antecipar que alianças o segundo obterá e se serão suficientes para compensar a vantagem inicial). Assim, não há certezas prévias de vitória em guerra e o exemplo da derrota dos Estados Unidos (muito mais forte militarmente) no Vietnã é significativo. Como estabilizar o sistema e como engajar os soberanos de tal modo que o equilíbrio e a garantia de autonomia tivessem outros fundamentos é a pergunta que se fazem os

²⁸ Ver o artigo de Martin Wight, "Why there is no International Theory", in H. Butterfield e M. Wight (Eds) *Diplomatic Investigations*, Londres, George Allen & Unwin, 1966, p.17-34.

multilateralistas.²⁹ É importante acentuar que a “oferta utópica” tem, quase sempre, uma dimensão conservadora. Busca-se transformar a relação entre os Estados, mas não propriamente os Estados, oferecer-lhes, como diz Saint Pierre, “segurança suficiente”, a partir da qual outros benefícios decorreriam (SAINT-PIERRE, 2003).

Em sua formulação inicial, a utopia multilateral proporá, portanto, que o diálogo seja condição necessária para bloquear, no comportamento dos Estados, a projeção irracional da vontade de poder, relacionada ora com a agressividade “instintiva” ora com a necessidade de segurança. Abrem-se, então, no pensamento europeu, dois caminhos de reflexão, que se combinam. O primeiro diz respeito às formas pelas quais se exprime institucionalmente o multilateralismo, ou seja, que instrumentos estimulariam a autocontenção dos Estados para fazer a guerra. Como indiquei, trata-se de modelos de assembleia de Estados, de propostas para tornar conflitos políticos em jurídicos e estabelecer instâncias judiciais que os resolvessem com autoridade, além de fórmulas para desarmamento, etc.³⁰ Aliás, um dos problemas centrais da interpretação das ideias de Kant nasce de que, à diferença de outros utópicos, o filósofo alemão não é claro quanto ao formato da instituição que garantiria a paz perpétua, se uma mera associação de Estados ou uma instituição de tipo federativo, que incidiria diretamente sobre a soberania.³¹

O segundo caminho diz respeito à sustentação sociológica desses processos. Compreende-se que a racionalidade não vence por si só. A formulação clássica da resposta a essa indagação é a kantiana, que, com variantes, prevalece até hoje. As condições para alcançar a paz permanente e as instituições que a garantem se dariam: (1)- quando os Estados se tornassem democráticos na suposição de que o “povo”, que é o que mais sofre com as consequências da guerra, se contraporaria à intenção dos governantes de entrar em conflitos;³² ou (2)- quando as vinculações econômicas entre os Estados, tecidas no marco da liberdade de comércio, propiciassem vantagens significativas para todos Estados de tal

²⁹ Para os realistas, as organizações multilaterais seriam mero reflexo das situações de poder e valem na medida em que sirvam ao poder. Uma expressão é o “multilateralismo *à la carte*”, que Richard Haas, diretor da equipe de planejamento político do Departamento de Estado, durante os primeiros anos do Governo George W. Bush consagrou.

³⁰ Um dos objetivos é estabilizar as demandas, criar mecanismos que ou evitem demandas imprevisíveis ou que, quando surjam, sejam resolvidas por meios pacíficos. O problema está posto claramente em Saint Pierre, “Os soberanos podem empenhar suas palavras, comprometer-se em promessas mútuas, assinar Tratados entre si; mas, não haverá segurança suficiente de que um ou outro venha a mudar de ideia, ou de que seus sucessores desejem fazer valer alguma pretensão antiga ou nova para eximir-se de executar o que foi prometido” (SAINT-PIERRE, 2003, p.24).

³¹ Ver Eric S. Easley, *The Great War over Perpetual Peace*, Nova York, Palmgrave, Macmillan, 2004.

³² Se a democratização é um processo que será alcançado naturalmente, como na visão de Kant, ou poderá ser imposto, como queria Mazzini, Paine e Wilson, é um dos problemas decorrentes dessa visão e que, de uma certa maneira, até hoje está aberto. Ver Waltz, *Man, the State and War*, 2001. p.108.

modo que as hipóteses de guerra fossem afastadas pelos prejuízos que criaria para os produtores de riqueza (e indiretamente para a nação como um todo) e, finalmente, (3)- a crescente capacidade de destruição das armas e conseqüente violência nas guerras ensinariam progressivamente aos Estados que as guerras são inúteis (as vantagens que o Estado auferia com saques, conquistas territoriais iriam minguando com os custos causados pela violência, hipótese, aliás, que, lançada por Kant, encontra confirmação com o advento das armas nucleares), As três suposições referem hipóteses para o comportamento dos atores centrais na constituição do Estado moderno: o povo, a burguesia e o Governo centralizado. A garantia final da paz estaria nas forças sociais que modelariam as instituições modernas.³³

Outro ponto importante é o de que, nas formulações clássicas, as soluções institucionais supõem formas de *cessão soberana de soberania*, na medida em que as decisões do parlamento de nações teriam alguma força mandatária, ainda que sejam raros os que propõem a criação de um Estado Mundial.³⁴ A natureza do contrato hobbesiano serve ao Estado Nacional, mas não se aplica ao universo internacional, essencialmente porque, em sua trincheira essencial, a segurança dos cidadãos está garantida nos limites do território. Para lidar com ameaças externas, a natureza das instituições é necessariamente diferente, e suportará algum equilíbrio entre a manutenção das soberanias e a cessão de competências naquilo que seria essencial para garantir a paz. E, na realidade, esse é o tema central da construção das organizações multilaterais contemporâneas, tema que ressurgue constantemente e revela as limitações inerentes às decisões daquelas organizações. Exemplos recentes podem ser lembrados quando os Estados resistem a aceitar limites mandatórios para emissão de gases poluentes, como determina o Protocolo de Quioto, ou a negação dos EUA em aderir ao Tribunal Penal Internacional. No primeiro caso, a resistência deriva de *rationale* diplomática (o Estado “A” não aceita limites enquanto outros não aceitarem determinadas obrigações); no segundo, a atitude deriva de uma posição de princípio e diz respeito a uma forma de entender a soberania que leve a que se neguem quaisquer limitações em determinados campos. Assinala-se, em contrapartida que há áreas, como no comércio, a possibilidade de aceitar comandos multilaterais é maior, como demonstra o estabelecimento do sistema de solução de controvérsias da OMC.

³³ Ver M. Doyle. Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, *Philosophy and Public Affairs*, 12/3/4, verão e outono, 1983 p.205-35, 323-53. O artigo de Doyle inicia o debate moderno sobre o legado kantiano e sobre a ideia de que as democracias, entre elas, tendem a ser pacíficas.

³⁴ Uma ilusão racionalista era a de que, uma vez criada a instituição multilateral, a mera ameaça do uso da força para os que tentassem abandoná-la seria instrumento dissuasório suficiente. Ver Hinsley, *Power and Pursuit of Peace*, 1963, p.38.

O suposto do idealismo é de que existe bem comum global, passível de ser articulado racionalmente e de revelar as vantagens inerentes à paz. Consequentemente, vale a hipótese de que todos os conflitos têm um ponto de equilíbrio e que as Partes, caso se encontrem para deliberar racionalmente, os evitariam. Os recalcitrantes seriam punidos de alguma forma e a questão é encontrar a fórmula institucional que abra espaço para a manifestação da racionalidade.

Em suma, existe, ao fim do século XIX, uma “oferta utópica”, com variados matizes, que foi desenhada intelectualmente, mas que começava a se enraizar na sociedade, através de várias “sociedades defensoras da paz”, versão novecentista das ONGs contemporâneas.³⁵ Por que a oferta é boa e será adotada, em linhas gerais, pela Liga? Quatro razões podem ser apontadas:

a) o valor do que oferece, a paz, é alto e facilmente perceptível e não haveria, em teoria, classes ou grupos a serem derrotados, como no marxismo, para que os objetivos fossem implantados;

b) salvo no caso do marxismo, é uma utopia contida, na medida em os sujeitos do processo, os Estados, são preservados, ou, mais precisamente, os modelos utópicos são articulados em torno de garantir melhores condições de preservação dos Estados e de oferecer a seus chefes melhores condições de governabilidade;

c) ainda que não culminasse na formação de um governo mundial, a oferta utópica tinha a vantagem de buscar o seu modelo no processo interno, nas formas de governo pelo debate que vão se afirmando ao longo da idade moderna na Europa; se o parlamento funciona bem para a nação, porque não o faria para o mundo, feitas as adaptações necessárias?

d) a afirmação das utopias multilaterais, que afinal, com a ONU, passam a constituir parte necessária do argumento diplomático, coincide com o declínio da legitimidade do recurso à guerra e à exaltação das virtudes militares, como fundamentais para o processo de formação nacional, de que Hegel é um dos melhores exemplos.³⁶

³⁵ Ver Paul Laity, *The British Peace Movement 1870-1914*, Oxford, Clarendon Press, 2001.

³⁶ Ver F. Meinecke, *Machiavellism, The Doctrine of the Raison d'Etat and its Place in Modern History*, Boulder, Westview Encore Reprint, 1984 (primeira edição em alemão, 1924), p.343.

Na passagem da teoria à prática, no marco kantiano, a hipótese democrática é a que primeiro se manifesta. De fato, ao longo do século XIX, com a expansão das soluções democráticas na Europa e nos Estados Unidos, o idealismo começa a se sustentar em movimentos sociais, como no movimento antiescravagista que acaba por influenciar decisões no Congresso de Viena. São inúmeras as organizações que se formam em defesa da paz e que, de uma maneira ou outra, retomam os argumentos clássicos em favor do multilateralismo. O processo é “assumido” por Governos e, em sua primeira manifestação, desemboca nas conferências da Haia de 1899 e 1907 e na Liga das Nações, que lidam com os objetivos da utopia, mas não necessariamente os meios, que, nesta primeira etapa, são modestos institucionalmente e controlados estritamente pela vontade dos Estados.³⁷ A autoridade multilateral não se desprende das vontades particulares. Criam-se formas (como o tribunal de arbitragem) sem conteúdo (a competência é limitada e é acionado ou não pelo interesse individual). Algo parecido é o que ocorre nas Américas, que são pioneiras no debate sobre arbitragem no âmbito da União Pan-americana, criada em 1889.³⁸ De qualquer modo, o movimento de ideias começa a encontrar o leito político para transformar em realidade a “aspiração utópica”. Os agentes (Estados), para realizar a utopia, tinham que se autolimitar, o que não estava escrito com naturalidade na matriz genética da soberania.

Nas conferências da Haia, os objetivos são limitados, mas sempre voltados para aumentar as possibilidades de entendimento entre os Estados. Nesse sentido, por exemplo, além de convenções para humanizar as leis da guerra, e da intenção de restringir os orçamentos militares, cria-se a Corte Permanente de Arbitragem e se assina uma Convenção para a Solução Pacífica de Disputas Internacionais.³⁹ Numa análise recente, Ian Clark afirmará que a contribuição da Haia se situaria menos nos documentos firmados e mais no plano ideológico, já que, pela primeira, o discurso diplomático aceita que as

³⁷ A história do multilateralismo tem outros antecedentes, como, por exemplo, o entendimento de Concerto europeu que fixa a ideia de que um grupo de Estados deva se reunir regularmente para “resolver” questões internacionais, derivadas de um tratado de paz. Ver Inis Claude, *Swords into Plowshares*, Nova York, Random House, 1971.

³⁸ A Conferência Pan-americana inova porque lida com temas de arbitragem, porém seus resultados são modestos já que não alcança a constituir um mecanismo permanente. Ver F.H. Hinsley, 1963, p. 267 e, para uma visão da posição brasileira sobre o tema, ver Gelson Fonseca Júnior, “O Barão de Rio Branco e o Panamericanismo”, In C.H. Cardim e J. Almino, *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*, Brasília, FUNAG, 2002, p.393-405.

³⁹ Outro avanço importante em Haia foi a incorporação de países não europeus. Em 1899, houve vinte e seis participantes, sendo que cinco de fora da Europa; em 1907, quarenta e quatro, dos quais vinte e seis, inclusive o Brasil, não europeus. Porém, os ganhos multilaterais são escassos, como assinala Hinsley, ao mostrar que uma séria limitação para a Corte estava no fato de que “no state bound itself to resort to the Court.. that disputes involving the honor or vital interests of a state were expressly exempted from the Court’s jurisdiction” (HINSLEY, 1963, p.269).

reuniões deveriam incorporar as exigências da comunidade internacional: a “consciência pública” se torna uma referência necessária.⁴⁰

Depois da I Guerra Mundial, a Liga das Nações consagra claramente a oferta utópica, ao se constituir como uma assembleia dos povos, “um parlamento da humanidade”, como no poema de Tennyson, um dos preferidos de Wilson,⁴¹ com o objetivo de que as partes contratantes

promote international cooperation and to achieve international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just and honorable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organized peoples with one another”.⁴²

A comunidade internacional, reunida em organização adequada, teria condições de construir a paz e fundar, na lei, a ordem internacional. A política prestava tributo ao sonho utópico, mas, como sabemos, era um tributo limitado e precário.

Não é o caso de rever, em detalhe, a história da Liga. Mas, vale ressaltar que os objetivos e os mecanismos que cria, o Conselho e a Assembleia e, mais tarde, a Corte Internacional de Justiça, correspondem, em essência, aos que os defensores da “utopia multilateral” propunham desde o século XVII. É bem verdade que a reserva de soberania, no caso da Liga, é altíssima e, como apontam os seus críticos, seria difícil que cumprisse plenamente os seus objetivos, isto sem falar nos problemas políticos, a começar pela defecção norte-americana, que a deixam com frágil base para agir em situações críticas. Como o grau de “cessão” de soberania é mínimo, ou quase inexistente, mesmo se houvesse convergência da maioria dos Membros numa mesma direção, seria difícil, no quadro institucional estabelecido em Versalhes, que Liga realizasse a sua missão.⁴³ O sentido de hierarquia dos Estados, que se atenua em teoria, na prática continua de várias formas.⁴⁴

⁴⁰ Ver Ian Clark, *Legitimacy and World Society*, op. cit. p.61. Para a atuação brasileira na segunda conferência, ver Carlos H. Cardim, *A Raiz das Coisas: Ruy Barbosa, O Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

⁴¹ Ver Paul Kennedy, *The Parliament of Men*, Londres, Allen Lane, 2006.

⁴² É com esse anúncio de objetivos que se inicia o Pacto da Liga, assinado em Versalhes, em 1919.

⁴³ Para uma história da Liga, ver F.S. Northedge, *The League of Nations, its life and times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1988. A *rationale* está presa ao passado, quer evitar a repetição do que levou à I Guerra Mundial. Como explicam Weiss; et al, “The League of for states contemplating the use of force. This approach to peace was conditioned by the judgement that Nations, although technically not outlawing war, had established a set of procedures constituting a cooling-off period the advent of World War I had been caused by emotionalism and mistaken perceptions. Time was needed for rationality to prevail. This approach to peace had clearly been inadequate to stop Hitler’s premeditated aggressions, which in some ways were not only rational but astute” (WEISS et al; 2007, p.4).

⁴⁴ “The League of Nations did not represent a total departure from the previous international system. Symbolically its Covenant was not a separate compact, but formed part of the Paris peace treaties, which in turn stemmed from a conference dominated by the five principal victors... Even after the signature of the peace

Voltando ao cerne do argumento sobre multilateralismo, a proposta utópica sugere que é possível construir formas de compatibilidade entre o interesse individual e o interesse coletivo, expresso em normas duradouras e eficazes, desde que se adote uma determinada *perspectiva racional*. Se o objetivo fundamental do Estado é preservar-se, o que melhor garantiria a *preservação permanente* é a aceitação de uma instituição que gere regras comuns para superar conflitos. O melhor exercício da soberania é ajustá-la a outras soberanias (cedendo o absoluto decisório) para eliminar os percalços de defendê-la com a “obrigação” de acumular poder para prevenir ameaças (com o que se trabalharia com duas incertezas, de onde e quando vem a ameaça e qual a quantidade de poder para detê-la). Portanto, não é implausível a suposição de uma racionalidade compartilhada, que juntasse, em uma instituição, os interesses individuais e os meios comuns, acordados, preservando os primeiros como empreitada de todos. A Liga revela o potencial e o limite da proposta. É, afinal, um parlamento que mais se aproxima de uma casa de debates do que de uma instituição dotada de instrumentos eficientes para realizar os anseios de paz, ainda que tenha conseguido, sobretudo nos primeiros anos, algumas realizações específicas, inclusive (a solução do problema das ilhas Aaland entre Suécia e Finlândia, dos limites entre a Polônia e a Alemanha na Alta Silésia, reconstrução da Áustria etc.). A aceitação da racionalidade comum não foi um processo fácil e o interesse individual acabou por prevalecer no caso da invasão da Manchúria pela China, da Abissínia pela Itália de tal modo que quando se iniciam as agressões da Alemanha hitlerista, a autoridade da Liga estava em estado de falência. A ONU tentará superar os limites da Liga.

Em outro plano, o da história política, é importante assinalar que as instituições não nascem simplesmente de uma transformação de boas ideias em realidade. A mediação entre ideais e as instituições é sempre articulado pelo jogo de interesses concretos, que se explicariam pela dimensão realista (na concepção de um Morgenthau) que quase nunca se pode excluir dos processos internacionais.⁴⁵ Se analisamos as intenções de Wilson, o maior inspirador político da Liga, há, sem dúvida, componentes idealistas, refletidos nos 14 Pontos.⁴⁶ Um deles, não por acaso o primeiro, defende a ideia de que as negociações

treaties, many consequential problems continued to be settled by the Supreme Council of the Allied and Associated Powers or its deputy, the Conference of Ambassadors in Paris, and its offshoot the Reparations Committee” (DUBABIN, 1993, p.425 apud HURRELL, 1995, p.36).

⁴⁵ No caso da Liga, o que os países procuram é essencialmente um sistema de garantias contra eventuais agressões alemãs e, daí, a variedade de ênfases e enfoques que aparecem já no próprio debate de Versalhes.

⁴⁶ Wilson é um personagem histórico complexo e, ao lado da disposição “idealista” na Liga, sua política externa tem traços expansionistas, como na invasão do México, etc, que continuam as tendências de afirmação hegemônica no continente americano, iniciadas por Teddy Roosevelt. Ver por exemplo, *Paris, 1919*.

diplomáticas deveriam ser abertas, expostos à opinião pública, como, aliás, preconizavam os utópicos. (“Open covenants openly arrived at”). A outra face do processo é a realista, já que, com a Liga, seria possível definir, de uma perspectiva global e própria, a presença norte-americana nas relações internacionais, objetivo necessário um país que começava a projetar a sua força além do continente americano. Apesar de ser mínimo o “sacrifício” de cessão de soberania, embutido nos artigos da Liga, o Tratado de Versalhes acaba por ser rejeitado pelo Senado americano, com base em uma visão simplista e partidária do que estava em jogo.⁴⁷

Do ângulo político, para os países europeus, a Liga visaria a consolidar a presença americana na Europa e, assim, evitar o ciclo de lutas hegemônicas que eram a marca característica das relações entre as grandes potências, França, Alemanha e Inglaterra. Algo similar se pode dizer da criação das Nações Unidas. Era inevitável que os EUA, ao desempenhar um papel decisivo na vitória dos Aliados, passassem a exercer influência global, mas o caminho não era o das *entangling alliances* na tradição europeia que, de certa maneira, limitariam a liberdade de manobra da nova potência global (e que não faziam parte da tradição diplomática norte-americana). De outro lado, Roosevelt favorecia uma política de *containment by integration* em relação à União Soviética, o que requeria que Moscou tivesse um lugar privilegiado em um clube a que os dois, EUA e URSS, pertencessem. É essa combinação que levaria à solução multilateral e a definição de um modelo de segurança coletiva, como prescreve a Carta da ONU (RUGGIE, 1993). Ficam claros, portanto, os objetivos políticos das Potências maiores, especialmente dos EUA, em promover, tanto em Versalhes quanto em São Francisco, a institucionalização do multilateralismo. Para a União Soviética, a ONU serve para reconhecer sua nova situação de poder, de alcance mundial, sem criar, em tese, obstáculos para sua vocação de patrocinar a expansão do socialismo. Para os europeus, especialmente França e Grã-Bretanha, a ONU poderia ser vista como uma instância que lhes reconhecia a condição imperial, preservando assim uma das fontes essenciais de seu poder, as colônias. Em contrapartida, as Potências renunciam a resolver seus problemas, ou unilateralmente ou através de alianças específicas, e aceitam os constrangimentos da norma multilateral. Como dizem Weiss, Forsythe, Pease, Coate:

[...] the UN system was born from pragmatism and realism not utopian idealism.
A great war against fascism and irrationalism had just be fought and won: the

⁴⁷ Simplista porque, nos termos do Tratado de Versalhes, eram inúmeras as garantias para evitar que qualquer ato da Liga vulnerasse a soberania.

price of a third great war during the twentieth century was simply too great – the nuclear era had begun (WEISS et al., 2007, p.40).

E, daí em diante, a história do multilateralismo é, em parte, a maneira como evolui a aceitação dos constrangimentos pelas Potências que os criaram.

É evidente que Versalhes e São Francisco são dois cenários políticos completamente diferentes, e o que os une é justamente a disposição norte-americana, primeiro com Wilson, depois com Franklin D. Roosevelt, para criar uma instituição multilateral. As diferenças são claras porque a LdN é estabelecida como parte de um tratado de paz enquanto a ONU nasce isolada, sem a contaminação das obrigações impostas aos perdedores.⁴⁸ A ONU é pensada, em parte, para superar as fragilidades da Liga. Daí as diferenças institucionais significativas entre elas, entre as quais a mais significativa está nas atribuições do Conselho da Liga, que, como caracterizou Northedge, é mais um corpo deliberativo, sem competência específica para impor a paz, como é capaz o Conselho de Segurança.⁴⁹ Em ambos os casos, *está aberta a possibilidade de uma alternativa ao jogo de balança de poder*. É bem verdade que, na nova realidade, as Potências estão protegidas, ou pela regra da unanimidade na Liga (que, aliás, é uma salvaguarda universal, vale para todos os membros) ou pelo veto, na ONU. Assim, em tese, para as Potências, haveria, em ambas, uma situação ideal, quando a Organização acolhesse os seus pleitos, agregar-lhes-ia um traço de legitimidade, reforçando-os politicamente. Quando houvesse pleitos inconvenientes de outras partes, seria fácil rechaçá-los. Em teoria, é o jogo ideal para as Potências, só ganham, nunca perdem. Não foi o que aconteceu. O multilateralismo, ao se fundar na igualdade dos Estados como ponto central da legitimidade, abre espaço para que se contestem as vantagens que as Potências instituíram para proteger-se.

De certa maneira, São Francisco tem componentes que se aproximam desse mundo ideal para os EUA. Por quê? Além de conter a URSS e garantir o apoio das Potências ocidentais, o objetivo americano do pós-guerra é participar da organização do mundo sem o custo das *entangling alliances*. Para alcançar esse objetivo, o modelo institucional da LdN, devidamente corrigido, seria um caminho seguro, não só pela salvaguarda do veto, mas também porque se agregam valores, como direitos humanos, cooperação econômica, controle de alguns territórios coloniais (através do sistema de tutela) que aproximam os valores ocidentais dos princípios consagrados pela Carta. Além disto, no momento em que

⁴⁸ A Conferência de São Francisco termina dois meses antes da declaração de paz com o Japão.

⁴⁹ “The Council of the League was designed as essentially deliberative body, hearing arguments from interested parties about international disputes, then issuing a report on the merits of the case and leaving the rest to the member states” (NORTHEGE, 1988, p.48).

é criada, haveria uma razoável garantia de que, com o apoio do grupo latino-americano, os EUA teriam a maioria automática na Assembleia. É sintomático que, em São Francisco, um dos pontos de controvérsia tenha sido exatamente a tentativa soviética de que todas as suas repúblicas tivessem assento na Assembleia Geral. O compromisso final foi admitir a Ucrânia e a Bielorrússia, o que estava longe de ameaçar a sólida maioria comandada pelos norte-americanos. É também verdade que o veto, além de ferir o preceito da igualdade, distorce politicamente a possibilidade de reciprocidade na medida em que garante a uns poucos países a certeza de que, em temas relevantes, não teriam custos, por estarem isentos de qualquer sanção, mesmo quando representassem uma ameaça à paz.⁵⁰ O desequilíbrio decorre de uma exigência do realismo político, já que o veto foi uma condição que os vencedores da II Guerra impuseram para que a instituição existisse. Como dizia o Senador Connally, da delegação americana, se eliminassem o veto, matariam a ONU (CLAUDE, 1971).

Para os Estados médios e pequenos, a perspectiva de uma organização com traços democráticos, em que prevalecesse plenamente a igualdade nas decisões é um dos objetivos fundamentais. Por isto, conseguem aumentar o número de membros do Conselho a serem escolhidos pela Assembleia e lutam contra a instituição dos membros permanentes, contra o veto, contra o controle dos membros permanentes nas operações de paz, contra o pouco peso do ECOSOC, etc., mas, nestes casos, são derrotados (ao aceitar, em última instância, especialmente os latino-americanos por pressão dos EUA, que as realidades de poder determinavam a posição privilegiado dos cinco e, de certa maneira, eram compensadas pela participação na Assembleia). Além disto, não havia, entre os cinco, nenhum advogado de suas teses. Ao contrário, eles convergem na defesa do privilégio⁵¹

A ideia do Secretário de Estado norte-americano, Stettinius, de incorporar o Brasil como sexto membro do Conselho, inspirada por Roosevelt para “pacificar”

⁵⁰ Na Liga, o veto das Potências não existia, mas prevalecia a regra da unanimidade, o que praticamente significa que o veto era universal. Na ONU, como observa Inis Claude sobre a diferença derivada do veto, “In fact, the Charter made unprecedented inroads into the preserve of sovereignty; for instance, all members of the United Nations except the permanent members of the Security Council relinquished the fundamental right not to be bound without their consent by accepting the obligation to permit the Security Council to act on their behalf and bind them by decisions” (CLAUDE, 1971, p.70).

⁵¹ A França, que ensaiou defender os pequenos e médios, os abandona quando é chamada para constituir o núcleo de poder. A China, voltada para os seus problemas internos, não tinha margem de manobra para fazê-lo. A URSS, que aparece como campeã dos estados pequenos, também abandona a causa. Nas palavras do famoso delegado filipino, Carlos Romulo, “while the Soviets preached the rethoric of liberation from oppression, they ‘behaved toward all of us representatives of smaller countries as thoug we scarcely existed. They acted as it they owned the world, strutting around like conquerors on their ill cut suits with bell bottom trousers” (SHLESINGER, 2003, p.173). Para uma excelente análise da presença do Brasil em São Francisco, ver Eugenio Vargas Garcia, *O Sexto Membro Permanente*.

a América Latina, não prosperou por resistências dentro da própria delegação dos EUA (SHLESINGER, 2003, p.49).

Como o processo multilateral é político, cada decisão deve ser conquistada em negociações, sustentando-se em poucas certezas. O movimento é a regra e a cooperação, um objetivo nem sempre alcançado, supõe que “each party changes his or her behavior contingent on changes in the other’s behavior” (KEOHANE apud KRATOCHWIL; MANSFIELD, 2004). Ou seja, o fundamental do multilateralismo, a cooperação, envolve mudanças de comportamento, que não são pautadas por normas jurídicas ou mesmo por lógica exclusiva de poder. O foro obriga a que se considerem, a cada negociação, as razões do outro. Buscar pontos de acomodação e, portanto, admitir mudanças nas posições ideais, desenhadas ao início de cada negociação, é o objetivo da construção multilateral. O comportamento do poder no foro é, por definição, limitado. Um exemplo interessante foi a articulação das salvaguardas para as Potências em São Francisco. Em sua origem, é explicado pelas vantagens de poder, mas o modo de desenlace obedece aos processos próprios do multilateralismo. Ainda que as vantagens advindas do veto fossem óbvias para as Potências, a negociação para chegar ao que está consagrado no artigo 27 (3), da Carta, foi complexa e envolveu diferenças entre as potências (a URSS tinha uma visão mais abrangente do veto do que os EUA) e entre as potências e os países médios e pequenos, que queriam descartá-lo. É evidente também que, se o veto é uma cláusula de escape a custos multilaterais, consagrada como norma, haverá outras, de acesso inclusive aos países médios e pequenos, e que tem a ver com a reserva de soberania, mesmo quando as determinações são mandatórias, ora quando estão “protegidos” por uma Potência, como é o caso de Israel ao recusar a determinação de abandonar os territórios ocupados, ora porque a disposição do Conselho de Segurança não é suficientemente contundente, como acontece no caso das exortações, que se iniciam em 1998, com a resolução 1177, do Conselho de Segurança, para que a Etiópia e a Eritreia interrompam hostilidades⁵², ora porque as realidades se modificam, como aconteceu com a caducidade das sanções à Líbia, em vista do episódio do atentado de Lockerbie, quando a Organização da Unidade Africana, em sua 34ª reunião (1998), decidiu interpretá-las restritivamente. Porém, é evidente que, além das salvaguardas institucionais, é sempre maior a possibilidade dos que têm poder de escapar das consequências dos constrangimentos multilaterais, como ocorreu com os EUA quando invadiu o Iraque em 2003. É importante sublinhar que, mesmo quando se ampara na norma,

⁵² Até hoje, apesar de inúmeras tentativas do Conselho, o conflito entre os dois países não encontrou solução.

como no caso do veto, a ação para fugir ao constrangimento multilateral tem um preço, que é quase sempre o abalo na legitimidade de Estado que a renega.

Outro traço do multilateralismo é sua relativa imprevisibilidade, diferente, porém, da que gera a balança de poder. No primeiro caso, a imprevisibilidade existe porque, ao se iniciar o debate de um tema qualquer, não se conhecem as condições de arregimentação da maioria que fará que um determinado ponto de vista prevaleça. Os objetivos da Carta, seja de segurança, seja de cooperação, são uma *promessa do multilateralismo, não uma certeza conquistada*. Em tese, a imprevisibilidade está dentro dos trilhos de regras processuais que definem o como ganhar o debate. *O previsível é o processo, não o resultado*, como em qualquer movimento político institucionalizado. Não se sabe qual será o contorno da decisão e, segundo aspecto da imprevisibilidade, se, uma vez tomada, se será ou não efetiva, em vista da “reserva de soberania”. No caso da balança de poder, a imprevisibilidade nasceria da própria dinâmica do jogo das potências. Ao se modificarem as posições de poder no tabuleiro internacional, as intenções das potências variam. Não seria provável imaginar que, depois de uma revolução que consagra direitos de cidadãos, o governante francês se coroasse imperador e partisse para uma guerra de conquista na Europa. Ou que, logo em seguida, a preocupação no Congresso de Viena fosse reincorporar a França derrotada ao Concerto Europeu para restabelecer o equilíbrio entre os cinco grandes de então, a Inglaterra, a Prússia, a Rússia e a Áustria. Em suma, com todas as limitações, o desconforto da imprevisibilidade, sobretudo num mundo de guerras trágicas, é um dos impulsos históricos para a consagração da oferta multilateral.

Ainda se lidamos com suas raízes históricas, é importante anotar que existe outra fonte, dir-se-ia pragmática, para estimular o multilateralismo: as necessidades práticas da convivência internacional. Não mais as vantagens de uma razão moral prevalecem e, sim, as de uma razão instrumental. Se é possível dizer que, no caso das fórmulas para perpetuar a paz, as ideias precedem as instituições, o oposto ocorre no caso da segunda vertente clássica do multilateralismo, a funcionalista. Neste caso, as exigências da cooperação precedem as instituições e as modelam. A hipótese é a de que, fundada em necessidades práticas, econômicas e sociais, se articulariam mecanismos de cooperação entre Estados. Ruggie relembra o caso das primeiras medidas para organizar o tráfego telegráfico. Um telegrama que saísse de Paris para Baden chegava a um posto conjunto na fronteira e, então, seria transcrito à mão pelo funcionário francês que o entregaria ao colega alemão para traduzir e enviar ao destino. Os custos e a demora do sistema telegráfico, num momento em que a e evolução industrial requeria a intensificação das comunicações dentro da Europa,

estão na origem dos acordos multilaterais para estabelecer, em 1865, a União Telegráfica Internacional. Ela tinha o objetivo de fixar regras que permitissem a fluidez do tráfico, as prioridades de transmissão, os idiomas que poderiam ser usados, as tarifas e, ainda, do ângulo institucional, um secretariado para administrar, no dia a dia, as regras criadas e uma conferência de plenipotenciários para fazer as revisões quando necessárias (RUGGIE, 1993).⁵³ É o modelo que prevalece até hoje nas várias instituições que lidam com as *conexões concretas* entre Estados e que, de alguma maneira, refletiriam a ideia liberal de que, quando mais comércio livre entre Estados, maiores seriam as possibilidades de alcançar paz permanente. É a escola funcionalista que melhor explora essa vertente e procura mostrar, talvez sem sucesso, que o aprofundamento e a expansão dos laços concretos seria, no fim do caminho, a melhor garantia para a paz.⁵⁴

É o caso de lembrar que as propostas idealistas estão longe de conquistarem a hegemonia ao longo da história moderna europeia. Lembremos que, se o Abade St. Pierre inaugura o desenho utópico, Rousseau, ao comentar o seu projeto de paz perpétua, é o primeiro crítico de sua inviabilidade (FONSECA JÚNIOR, 2005). A crítica às ideias deriva essencialmente da perspectiva de que os Estados não se dobrariam a constrangimentos e a previsibilidade que se buscava era, a rigor, inalcançável. Prevaleceriam, para regular as relações internacionais, os movimentos de poder e as “ascensões e quedas” influenciariam o jogo multilateral. De certa maneira, a crítica de Rousseau é pertinente até hoje. Existe, no sistema internacional, uma combinação de duas lógicas, a da cooperação e a da disputa, a do multilateralismo e a do poder. E, a estabilidade e a previsibilidade do sistema internacional têm a ver com a química que se estabelece entre os dois movimentos. A oferta multilateral nem sempre prevalece, mas, quando não é aceita, ainda assim, estabelece um padrão para julgar os que infringiram as suas regras.

Assim é possível afirmar que o essencial da lógica multilateral está estabelecido formalmente com a criação da Liga. Com todas as imperfeições e os limites óbvios à sua

⁵³ O Congresso de Viena, em 1815, estabelece uma comissão para lidar com problemas de navegação em rios que passassem por mais de um país, como o Reno, o Meuse, o Neckar, e o Scheldt. Ver Adam Zamoyski, *Rites of Peace, the Fall of Napoleon and the Congress of Vienna*, Londres, Harper Press, 2007, p.427.

⁵⁴ É evidente que, com a globalização e as formas novas de comunicação, o tema ganhou enorme complexidade. Um caso interessante é o da INTERNET, gerida por um consórcio semioficial, situado nos EUA, havendo resistência clara a que passe ao comando dos Governos. Com a globalização, há mais forças sociais ou econômicas a pedir regulação, em vários planos, não só no campo das atividades funcionais, mas também no de valores. Porém, os processos de regulação se multiplicam, não se limitam mais ao multilateral clássico e passam a existir formas de cooperação que passam ao largo dos Governos. O novo tecido globalizado leva a novos tipos de conflito (sobre temas ambientais) ou a exacerbar a possibilidade de outros (como no caso do terrorismo). Assim, a crítica clássica ao funcionalismo continua válida, a de que a cooperação em temas concretos teria efeitos limitados sobre a aproximação política. Ver E. Luard, *Basic Texts in International Relations*, Londres, Macmillan, 1992, especialmente o capítulo 31.

atuação, o nascimento da Liga sugere que os Estados estariam dispostos a aceitar que, para organizar o sistema internacional, a balança de poder não era o único caminho, e, para resolver conflitos, a guerra não era a única solução. Na mesma linha, os Estados europeus renunciam à guerra como instrumento de política nacional, em 1928, com o Pacto Briand Kellog. Se, até então, espectro que vai do conflito à cooperação, o primeiro era a realidade e o segundo, uma aspiração, daqui para frente, haveria, em tese, um equilíbrio entre os dois e instituições abertas a oferecer soluções concretas para os que quisessem o caminho da cooperação. Não se supõe que a Liga ou a ONU eliminem jogos de poder e a correspondente dinâmica de balança que, afinal, são inerentes à condição de multiplicidade de soberanos. A Liga universaliza a balança com a ideia de que todos os Estados teriam veto. Não poderia funcionar. A ONU tenta incorporar institucionalmente a balança com um arranjo próprio, reminescente do Concerto Europeu, com a definição de uma condição especial, a de Membros Permanentes do Conselho de Segurança, para as Potências. O equilíbrio deixava de se dar exclusivamente pelas armas, para se dar também pelo veto. Na Guerra Fria, o veto reflete o que acontece no terreno dos jogos de poder. De fato, a convergência ou divergência entre os P5 obedece imediatamente às relações de poder entre eles e seus interesses estratégicos. A expressão multilateral do jogo de poder não é, porém, descartada, mesmo no auge da Guerra Fria. A ONU poderia ser instrumentalizada, e foi útil aos dois lados, em diversos momentos. Ainda assim, a alternativa multilateral, de decisões fundadas em outra racionalidade, que não a de poder, está estabelecida e é difícil imaginar que venha a ser revertida.⁵⁵ É parte obrigatória da constelação da legitimidade internacional.

As criações multilaterais modernas são fruto de deliberação política e geram instituições. São Estados que, num determinado momento, movidos por interesses políticos específicos, estabelecem modelos de convivência que significariam abandonar as soluções unilaterais. Com todas as salvaguardas, o modelo passa a ter uma existência autônoma e se transforma em referência de legitimidade. Não que vá prevalecer sempre. Mas, gera constrangimentos, com repercussões políticas, mesmo para aqueles que, pelas razões do veto, portanto, amparadas juridicamente, não obedecem às normas do modelo, como é evidente com o alto custo que os EUA pagaram recentemente pela invasão do Iraque.⁵⁶

⁵⁵ De certa maneira, a ONU resolve, com atraso, o problema de uma balança que não funcionou contra Hitler e, no limite, o sistema de segurança coletiva seria uma espécie de balança obrigatória para as novas expressões de expansionismo, do tipo hitlerista.

⁵⁶ Como diz Inis Claude, “The phenomenal feature of 1945 was not so much that the great powers extracted concessions to their strength as that they accepted far-reaching treaty obligations for the responsible use of

Ainda que nem seja sempre ponto pacífico, o tributo disfarçado ao multilateralismo não retira de ações unilaterais o selo original de ilegitimidade. Daí, finalmente, a razão última da necessidade do multilateralismo. Se há um componente subjetivo no projeto utópico, há outro, mais tangível, que é o de propor um modelo de ordem que, com imperfeições e limites, toma a lei como base.

3.2 A LÓGICA DO MULTILATERALISMO: A CONCEPÇÃO DE JOHN RUGGIE

A reflexão acadêmica sobre o multilateralismo é ampla e a ONU, a despeito das crises e dificuldades, continua a atrair a atenção de cientistas políticos, juristas e historiadores. A literatura sobre manutenção da paz é talvez hoje o foco central das inúmeras publicações sobre as Nações Unidas. Porém, os melhores fundamentos para a compreensão da lógica da Organização foram lançados há algum tempo, em textos que, hoje, são clássicos, como *Swords into Plowshares*, de Inis Claude, cuja primeira edição é de 1956, e *Networks of Interdependence*, escrito por Harold Jacobson em 1979. Evan Luard publicou dois volumes de sua *History of United Nations*, que infelizmente termina a narrativa nos anos 60. Agora, é notável o esforço, iniciado por Thomas Weiss, Louis Emmerij e Richard Jolly, de mapear a evolução das ideias que guiaram as decisões das Nações Unidas e o primeiro volume da coleção é intitulado sintomaticamente *Ahead of the Curve*. Ainda recente, vale mencionar o livro do conhecido historiador Paul Kennedy, *The Parliament of Men*, que procura traçar um quadro abrangente da evolução da ONU. Duas revistas, *International Organization*, desde os anos 50, e *Global Governance*, mais recente, produzem artigos regulares sobre o multilateralismo. Porém, não será o objetivo, neste capítulo, de rever a rica trajetória das formas pela qual a academia pensou a ONU. Vamos nos fixar somente em um autor, o Professor John Ruggie, hoje em Harvard, que articulou o que talvez seja uma das mais interessantes tentativas de mostrar a lógica do multilateralismo contemporâneo (RUGGIE, 1993).

Ruggie parte da premissa de que os princípios do multilateralismo não se confundem com as instituições multilaterais. Quando define multilateralismo como a *coordenação entre três ou mais Estados na base de princípios generalizados de conduta*, chama atenção para a possibilidade de que o multilateralismo seja um modo de organizar soluções para a convivência estatal, que nasce muito antes do Congresso de Viena ou da

their strength. ... in essence, the Charter scheme represented acceptance by the great powers of a framework of constitutional limitations within which their de facto power was to be exercised" (CLAUDE, 1971, p.73).

criação da Liga das Nações (RUGGIE, 1993). Exemplos claros seriam o da “distribuição de propriedade” no sistema internacional, expresso no reconhecimento universal da soberania, com as suas consequências, inclusive o respeito à imunidade diplomática e as regras que, desde Grotius, definem a liberdade em alto mar e os limites do mar territorial. Em ambos os casos, sem que houvesse uma referência institucional, os Estados aceitam, praticamente desde o século XVII, modos de se relacionarem com base em princípios que valem para todos. As tentativas bilaterais de definir globalmente a distribuição territorial, como o Tratado de Tordesilhas, fracassaram. Porém, as Potências europeias criaram padrões para reconhecer a conquista territorial resultantes da expansão colonial, ainda que o processo possa ter sido frequentemente conflitivo. A mesma aceitação de padrões gerais de conduta ocorre no campo econômico, como foi o caso do funcionamento do padrão-ouro ou da liberdade de comércio ao longo do século XIX. Pode haver multilateralismo sem instituições e instituições que reúnem Estados sem que as regras gerais prevaleçam.⁵⁷ Mas, como nosso foco é a ONU, vamos examinar um caso de multilateralismo em que a expressão institucional é decisiva.

Para Ruggie, aceita a definição geral, o multilateralismo teria três características fundamentais. A primeira está determinada por seus objetivos que devem ser *indivisíveis* para os que participam do processo. A indivisibilidade, que constitui a base socialmente construída para a tarefa comum, pode ser física (a rede das linhas aéreas) ou simbólica (a ideia de que a paz é de interesse universal e quando for perturbada exige ação de todos Estados que participam da instituição multilateral). De maneira similar, é a qualificação de universal que faz com que os direitos humanos sejam tema da ONU e não fiquem ao arbítrio de vontades nacionais. Caporaso resume o conceito, indicando que “indivisibility can be thought as the scope, both geographical and functional, over which the costs and benefits are spread, given an action initiated in or among component units” (CAPORASO apud RUGGIE, 1993, p.54). Assim, no marco de um sistema de segurança coletiva, se um conflito é considerado como ameaça à paz internacional, todos os Estados estariam afetados (em vista do compromisso jurídico) e teriam, em tese, que arcar com os custos de debelá-lo na medida em que a estabilidade do sistema é um bem coletivo.⁵⁸ Se há violação dos

⁵⁷ Modernamente, é difícil pensar em casos em que a instituição, que congrega Estados, escape ao imperativo das regras gerais. Pode haver situações de privilégio, como no caso do FMI ou do Banco Mundial, em que o sistema de votos é ponderado, mas isto não lhes retiraria o feitiço multilateral. É curioso que os exemplos que Ruggie oferece, neste caso, são do COMINFORM e do COMINTERN que eram organizações de partidos, não de Estados.

⁵⁸ Universal significa que vale para todos os que participam de um determinado organismo multilateral, que pode ter limites regionais (OEA, OUA, etc.) ou sub-regionais (MERCOSUR, Tratado de Cooperação Amazônica).

direitos humanos em um Estado, a comunidade internacional deve agir para impedir que continuem. Em outra esfera, se um Estado rebaixa tarifas em favor de outro, isto afetaria a terceiros, não fosse a cláusula de nação mais favorecida, estabelecida no GATT, que difunde a todos os Membros as vantagens daquela rebaixa e garante, com isto, ganhos universais e fluidez no comércio.⁵⁹ Os temas ambientais ganharam, nos anos 70, a qualidade de indivisibilidade, justamente porque se percebeu que os efeitos de ações nacionais iam além das fronteiras e afetavam as condições de vida da comunidade internacional.

Em seguida, na caracterização do multilateralismo, estaria a regra de que devem prevalecer *princípios gerais de conduta* para todos os membros da instituição, ou seja, haveria:

Norms exhorting general if not universal modes of relating to other states, rather than differentiating relations case by case on the basis of individual preferences, situational exigencies, or a priori particularistic grounds (CAPORASO, 1993, p.54).

Em geral, todos os Estados, independentemente de sua posição individual de poder, aceitariam as normas da organização a que pertencem. O princípio fica claro quando lembramos alguns dos serviços que a ONU presta. Assim, por exemplo, quando se aprovam resoluções ou declarações sobre direitos humanos, como ocorreu na Conferência de Viena em 1993, a suposição é de que todos os Membros adotem o que está prescrito como um parâmetro de legitimidade. O que é legítimo é legítimo para todos, o que é norma é norma para todos e, supostamente, orientação para a conduta dos Estados em suas relações internacionais. O mesmo seria verdade nos casos dos artigos sobre segurança coletiva. Qualquer Estado que os violasse estaria sujeito às sanções do Capítulo VII, da Carta, e todos os Membros deveriam aplicá-las.

É possível caracterizar a ONU como um “parlamento imperfeito”, já que a validade das linhas de legitimidade e a autoridade das normas nem sempre alcançam a universalidade pretendida. No Conselho, é o direito de veto que distorce a possibilidade de

Teoricamente, os organismos regionais podem ir além dos dispositivos da Carta da ONU, como é o caso da OEA e da UE em matéria de direitos humanos, mas não devem ficar aquém do que preconiza a Carta. Normalmente, os organismos regionais complementam as Nações Unidas e podem colaborar mesmo em operações de paz. Mas, há situações de contradição, como foi a suspensão das sanções a Líbia pela OUA em contradição com o Conselho de Segurança, ou o endosso por um organismo caribenho (Organization of Eastern Caribbean States) da invasão de Granada pelos EUA em 2003. Ver Alan K. Henrikson, “The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations”, in Louise Fawcett e Andrew Hurrell (Ed.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p.122-168.

⁵⁹ As exceções, quando abertas, derivariam de condições especiais, como a situação de subdesenvolvimento, e seriam, por definição, temporárias.

universalidade; na Assembleia, é a ausência do caráter impositivo das resoluções que podem ter o feitiço da universalidade, mas que, frequentemente, é artificial, ou por faltar-lhe precisão ou simplesmente porque não são obedecidas.⁶⁰ Ainda que a frágil, a produção de normas e padrões de legitimidade pela ONU se tornam referências para o comportamento dos Estados, com repercussões práticas. Assim, o desafio à norma gera tensão e a desobediência gera um efeito negativo para quem a descumpra ou, mesmo, para quem não adere ao que seria a tendência universal da legitimidade.⁶¹ E, a ONU ganha prestígio idealmente quando as normas e padrões são universalmente obedecidos ou, quando não são, se são mantidas como referência para a avaliação dos que desobedecem.⁶²

Finalmente, para compreender a dinâmica multilateral, Ruggie sugere um terceiro princípio, o da *reciprocidade difusa* que significa essencialmente que os Membros de um organismo multilateral “expect to benefit in the long run and over many issues, rather than every time on every issue.”⁶³ Os organismos multilaterais têm vocação de permanência, já que são estabelecidos para resolver problemas estruturais de convivência, ligados à paz, a valores e a modos de assegurar, em áreas específicas, ganhos concretos e constantes para todos os seus Membros.⁶⁴ Daí, a participação se fundar necessariamente em ganhos que se projetam no tempo e se confundem com o aperfeiçoamento dos modos de convivência entre Estados, a começar pela prevalência de regras comuns, ou seja, comportamentos previsíveis para os membros. Na análise, precisa e completa, que Celso Lafer faz da reciprocidade no direito internacional em seu livro sobre o convênio do café, há observações que completam a visão de Ruggie:

Até mais do que cimento do multilateralismo, a reciprocidade está na origem das normas internacionais, já que “aparece, como observa Virally, como um princípio explicativo do porquê os Estados negociam, fazem concessões, limitam as suas

⁶⁰ Para o desenvolvimento do conceito de “parlamento imperfeito”, ver FONSECA JÚNIOR, 2008, p.50.

⁶¹ Para uma análise dos custos da negação do multilateralismo, ver Stewart Patrick, “Multilateralism and its Discontents: the Causes and Consequences of U.S. Ambivalence”, In Stewart Patrick e Shepard Forman (Eds), *Multilateralism & U.S. Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p.1-47.

⁶² Há outros serviços, também relevantes, como, por exemplo, o da coleta e difusão de informações que muitas vezes reforçam certas linhas de legitimidade, quando, por exemplo, a Agência Internacional de Energia Atômica denuncia um determinado país por não cumprir suas obrigações.

⁶³ O conceito de reciprocidade difusa foi exposto inicialmente em um artigo de Robert Keohne, “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, v.40, n.1, inverno, 1986, p.1-27. Keohne distingue “specific reciprocity”, em que atores determinados trocam itens de valor equivalente em sequência estritamente delimitada, da “diffuse reciprocity” na qual “the definition of equivalence is less precise, one’s partners may be viewed as a group rather than as particular actors, and the sequence of events is less narrowly bounded. Obligations are important. Diffuse reciprocity involves conforming to generally accepted standards of behavior”. A cláusula de nação mais favorecida seria um exemplo, quando é incondicional.

⁶⁴ Para lembrar um clássico, como Crucé, “We seek a peace which is not patched up, not for three days, but which is voluntary, equitable and permanent: a peace which gives to each what belongs to him and to all indifferently the liberty of travel and trading”. Apud Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, op. cit., p.23.

pretensões e controlam a sua conduta, isto é, em síntese, de que maneira as decisões dos sujeitos do Direito Internacional Público repousam num cálculo de interesses” (LAFER, 1979, p.36)

É preciso considerar a reciprocidade no tempo e, neste caso, a reflexão parte das normas da Carta da ONU sobre solução de controvérsias. Tais normas constituem um “standard” com um conteúdo mínimo que é a proibição do recurso à violência armada. Como Lafer explica: “afora esta obrigação de comportamento, o elenco de meios, da negociação à solução judiciária, fica nas mãos das partes, pois os conflitos entre os Estados não são conflitos abstratos, mas interesses concretos fruto de posições marcadas por fortes desigualdades”. Ora, cada conflito é diferente e diferenciado, e, daí:

A dificuldade de antecipar um vínculo de resultado antes de saber o jogo de forças que eventualmente permitirá –mas não necessariamente – encontrar, através da atividade diligente das partes e da comunidade internacional, um meio e, através dele, uma solução para a controvérsia concreta (LAFER, 1979, p.42).

É justamente a reciprocidade difusa que permite lidar com a incerteza que afeta, afinal, qualquer contrato entre soberanos.

Como operam os princípios de Ruggie?

Os dois primeiros são os constrangimentos óbvios às decisões de soberania. Em que sentido? Os Estados que participam de uma instituição multilateral (IM) aceitam que qualquer atividade em determinada área do campo internacional estará ligada a dos outros Membros. E, isto se completa com o fato de que aquelas atividades específicas estarão reguladas por normas, acordos, resoluções que derivam da história de decisões da IM a que pertencem. O Estado **A**, ao se tornar membro da ONU, aceitará determinado procedimento para definir o que é ameaça à paz e a obrigação de contribuir para superá-la, abstendo-se de favorecer agressores, contribuindo com recursos para tropas, etc. Uma segunda observação é a de que os dois primeiros princípios têm a vocação da permanência e, em alguns casos, constituem parte da normatividade jurídica internacional. Ainda assim, sabemos que, em tese, podem e, em certas circunstâncias, devem ser renovados e adaptados a necessidades históricas (p.e, o tema dos direitos humanos está na Carta, mas, entre o final dos anos 40 e nossos dias, a tendência foi reforçar os mecanismos que promovem o seu cumprimento, como as convenções sobre direitos civis e políticos e outras). A indivisibilidade e a universalidade são o cerne a partir da qual se constrói o argumento sobre a legitimidade nas organizações multilaterais.

O terceiro princípio, que regula finalmente os processos de projeção das regras (normas e resoluções) e a sua validade, deriva da maneira como a legitimidade geral é transferida e realizada no em temas específicos. De que maneira isto ocorre? O exemplo mais simples é o da aplicação de regra que tenha *legitimidade forte*.⁶⁵ O Estado **A** é invadido e pede ao Conselho de Segurança que intervenha. Uma reação favorável ao pedido sugere que os Estados (membros do Conselho) querem, em longo prazo, que, se algum deles for invadido, a resposta seja igual.⁶⁶ A expectativa de que a atitude dos Estados será a mesma em casos similares torna aceitável a transferência dos princípios da legitimidade geral para a situação específica, permitindo assim que, pela reciprocidade difusa, a norma opere com efetividade. Sabemos, porém, que o processo não é automático. No plano multilateral, não há certezas predeterminadas (no sentido de que as possibilidades de punição para quem descumpra um contrato são altas numa sociedade nacional em que o Estado funcione com eficiência). Nem todas as invasões encontram o mesmo tipo de reação, o que torna a reciprocidade difusa sujeita a critérios políticos, medidos a cada instância. Como fundamento para a a “realização” da legitimitade, a reciprocidade é, portanto, uma *potencialidade da instituição multilateral*.

Vamos considerar outro exemplo, o de um grupo de Estados que considere razoável, ainda que não se esteja diante de típica ameaça à paz, que o Conselho intervenha em uma situação de caos interno, como ocorreu no Haiti em 2003. Não se trata de uma aplicação simples da norma, mas de interpretá-la tendo, como fonte de legitimidade, o referencial dos direitos humanos e uma noção mais ampla do que seria “ameaça à paz”. Como a norma geral admitiu historicamente interpretações variadas, a medida da reciprocidade pode também ser variada. Países que tenham receio de intervenções ou frágeis situações de direitos humanos podem negar o argumento de legitimidade, levantando outro, o da não intervenção em assuntos internos. E, anota-se que há uma diferença importante, na atitude dos Estados, entre aceitar a indivisibilidade da paz e comprometer, em casos concretos, recursos e pessoal em uma operação de paz. Para isto, entram inevitavelmente os cálculos de vantagens específicas. Em suma, a reciprocidade difusa é uma medida política e indica em cada caso o alcance do apoio que as normas específicas, em conjunturas concretas, terão. Quanto mais os Estados compreenderem que a aceitação da norma hoje significa a

⁶⁵ Seria “forte” a legitimidade que estaria fundada em norma jurídica, clara, precisa, e que não é questionada em seus princípios.

⁶⁶ Mesmo em caso de legitimidade “forte”, o jogo político pode impedir a “aplicação”, como foi o caso da invasão da Hungria em 1956 pela URSS ou do Panamá pelos EUA em 1989.

aceitação da norma no futuro, maior a força da “reciprocidade difusa” e, conseqüentemente, maior a eficácia das ações da Organização.

A reciprocidade vai além do jogo de expectativas em temas específicos. O Estado **A** pode não estar de acordo com a ação do Conselho de Segurança em um caso específico ou não viver nenhum problema que suponha a ajuda dos membros em situações de segurança, e isto não significa que se afaste da Organização. As possibilidades de ganhos, especialmente na ONU, que lida com agenda amplíssima, podem se cruzar. Se o Estado **A** não precisa dos serviços de segurança, pode precisar dos de cooperação para o desenvolvimento e, com isto, a reciprocidade difusa está garantida.

O argumento fica mais claro se o examinamos do ângulo da negociação, em que a reciprocidade difusa é um dos fatores que regula concessões. O Estado **A** pode ceder numa negociação por várias razões, algumas ocultas, como pressões bilaterais, outras explícitas, como as derivadas da qualidade do argumento do adversário, outras por trocas específicas (ceder na negociação **X** para ganhar na **Y**). Essas concessões estariam inseridas no processo negociador, fariam parte de sua lógica interna e se traduziriam no jogo de ganhos e perdas das partes. A outra mecânica de concessões se diluiria no tempo, e, a rigor, corresponderia não ao movimento das peças de um jogo de xadrez, mas ao esforço comum de preservar o tabuleiro. E, para preservá-lo, a primeira providência é continuar o jogo no marco de suas regras e limites.

Esses três princípios sugerem uns tantos comentários. O primeiro é de que não vivem em vazio sociológico e haverá circunstâncias que favorecem a que tenham plena vigência. Uma hipótese é de que o vigor dos processos multilaterais tenderia a crescer na medida em que a noção de indivisibilidade dos interesses da comunidade internacional ficasse mais clara em virtude dos processos de globalização. A hipótese é confirmada no discurso, mas não na prática. Ou seja, nos anos pós-Guerra Fria, se há exemplos de avanços significativos nas práticas multilaterais, é verdade também que vêm acompanhados de momentos de fragilização do prestígio das instituições. Daí, o essencial para explicar a fragilidade contemporânea do processo multilateral deriva da falta de simultaneidade entre as forças sociológicas e a regulação política. A regulação depende de convergência de interesses específicos, expectativas de ganhos para todos, em relação a serviços específicos, e, hoje, as diferenças entre os pesos e os interesses dos Estados se acentuaram. As forças uniformizadoras não geraram necessariamente sentido de comunidade no sistema internacional. Em certos casos, abriram espaço para a manifestação de diferenças. Como lidar com a desigualdade para evitar que as instituições a atenuem – e não a reforcem – é

um dos desafios centrais impostos pela globalização. É o que Andrew Hurrell chama o “paradoxo do universalismo” que ele caracteriza assim:

[...] the successful promotion of ‘universal’ or ‘global’ values, even if they are to some degree genuinely shared, will often depend on the willingness of particularly powerful states to promote them. Furthermore, their successful promotion can all too easily work to reinforce the already marked inequality of power and status (HURRELL, 1995, p.465).

Introduzir a dimensão de diferença – de poder, de desenvolvimento, e de valores – é um passo fundamental para completar a teoria do multilateralismo que, pela sua própria natureza, tem como referência o indivisível e o universal. Nas decisões de cada instituição, as diferenças *reais* entre os Estados são incorporadas ao processo multilateral, embora não se revelem na negociação, balisada pela regra da igualdade jurídica.⁶⁷

Além do problema da desigualdade, e voltando à sua lógica interna, a regulação política ocorre em um marco normativo que abre amplíssimas margens de interpretação, é para aquele lado da equação que devemos olhar para compreender as vicissitudes da ONU e especular porque não realiza plenamente os seus objetivos maiores. A convergência no marco original, consubstanciada na Carta, vale como suporte de legitimidade e estabelece um espaço de deliberação (argumentar/decidir), mas a garantia de efetividade da instituição é gerada pelo processo da reciprocidade difusa, medido afinal pelas vantagens que preservar o tabuleiro traria a cada processo negociador.

Vale exemplificar, inicialmente, com um processo em que a reciprocidade se torna um contínuo de obstáculos e impede que a Organização funcione. No caso da ONU, o veto é o fator que deixa institucionalmente em aberto a possibilidade de quebra da relação entre a norma e a perspectiva de prevalência da reciprocidade difusa, que supõe benefícios equivalentes, ainda que distribuídos no tempo.⁶⁸ Para uns, os membros permanentes (P5), em matéria de segurança, não haveria nunca a necessidade de concessões já que, em tese, poderiam infringir regras sem o custo de uma codenação do Conselho de Segurança. A quebra fica patente durante a Guerra Fria quando se multiplicam os vetos e a ONU está ausente de conflitos que interessavam as Super Potências já que qualquer ganho de legitimidade de um lado seria visto como perda pelo outro e a reciprocidade difusa se eliminava por completo. Ou melhor, se invertia e se convertia em seu oposto, passando a funcionar como um mecanismo

⁶⁷ Ém algumas situações, a diferença se torna explícita, quando se transforma em instrumento de negociação. A “pobreza” pode ser um elemento da negociação quando se pretende obter regras não recíprocas de comércio.

⁶⁸ De outro lado, sem o veto, possivelmente, a ONU não existiria, já que as Potências só aceitaram os “constrangimentos multilaterais” com a segurança de que, em temas essenciais, teria uma cláusula de escape.

de prevenir e evitar ganhos do outro lado. Como a Guerra Fria se dá no espaço global, para evitar perdas, as Super Potências paralisam o sistema na medida em que seus interesses diretos estão sempre contrapostos em qualquer lugar do planeta. Ainda assim, mesmo durante a Guerra Fria, a ONU terá um papel (Congo em 1960, Suez em 1956, no Oriente Médio em 73, ou, quando convergem as Super Potências, ao ser o espaço de negociação de tratados que ratificam a *détente*, como o Tratado de Não Proliferação). Com o fim da Guerra Fria, a hipótese é a de que o multilateralismo se reforçaria naturalmente, em primeiro lugar, no campo da segurança, já que haviam desaparecido as razões de bloqueio da reciprocidade, e foi promissor o exemplo da operação contra o Iraque depois que invadiu o Kuwait, e, em seguida, no plano econômico, já que a globalização requereria novas regras que a conduzissem. Aliás, o livro que Ruggie edita, *Multilateralism Matters*, se inicia justamente com uma reflexão sobre a importância do multilateralismo para que se compreendesse a forma pacífica como se dá o fim da Guerra Fria.⁶⁹

As condições para que se criassem, em novas bases, a dinâmica da reciprocidade difusa estariam dadas, na medida em que, entre os P5, as vantagens de um não significariam desvantagens para outro. Assim, se estabelece a convergência que se manifesta no fim do conflito Irã-Iraque, na retirada russa do Afeganistão, na pacificação da América Central, na solução do problema da Namíbia, etc. Se a presença da ONU não se transforma em desvantagem para uma das Potências, óbvia e automaticamente se abre a possibilidade de que a Organização, especialmente o Conselho, seja usada para legitimar interesses dos dois lados (URSS e EUA). Retira-se o componente estratégico daqueles conflitos que, em casos, levava a intervenções ostensivas e clandestinas, disputas verbais, etc. Interessa aos EUA favorecer a URSS quando se retira do Afeganistão (cujos rebeldes tinham apoio norte-americano) como à URSS não criar dificuldades para a solução dos problemas centro-americanos.⁷⁰ As bases para um processo contínuo e de longo prazo no sentido da convergência estavam lançadas.

⁶⁹ Assim começa o seu texto: “in 1989, peaceful change, which a leading realist theorist declared a very low probability event in international politics less than a decade before, accommodated the most fundamental geopolitical shift of the postwar era and perhaps of the entire twentieth century: the collapse of the Soviet East European empire and the attendant end of the cold war. Many factors were responsible for that shift. But there seems little doubt that multilateral norms and institutions have helped stabilize their international consequences. Indeed, such norms and institutions appear to be playing a significant role in the management of a broad array of regional and global changes in the world system today” (RUGGIE, 1993, p.3). O autor a que se refere é Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.

⁷⁰ Antonio Patriota aponta, com base em observação de Chris Coleman, funcionário da ONU, que “o apoio russo à intervenção comandada pelos EUA no Haiti foi dado na clara expectativa de que as potências ocidentais respeitariam ações equivalentes da Rússia na Geórgia ou no Tadjiquistão. Neste sentido, a atitude de Moscou na articulação de respostas do Conselho aos novos desafios que lhe são trazidos se tenderá a se orientar menos por posições de princípio do que por um interesse em seu papel legitimador da consolidação de esferas de influência.” Antonio Patriota, *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A articulação de um Novo*

Porque não perduram? Ou melhor, perduram seletivamente? Não existe uma razão única. Mais precisamente, os momentos de clara convergência, como o início dos 90, ou de clara divergência entre os P5, são fáceis de compreender. Hoje, a partir do que poderíamos chamar de período do pós-pós-Guerra Fria, em que os movimentos são ambíguos e variados, qualquer generalização é arriscada. A noção de reciprocidade difusa ajuda a entendê-los?

É possível responder à questão, lembrando a evolução do tratamento multilateral do Iraque de Saddam Hussein, que, entre outras consequências, levou à reintrodução de diferenças estratégicas entre os P5. Com isto, o jogo das vantagens compartilhadas ficou prejudicado. Não é caso de estudá-lo em mais profundidade, mas assinalar uns poucos aspectos que interessam ao argumento que desenvolvemos. O mecanismo da reciprocidade difusa é bloqueado quando um ator (ou grupo) considera que perde no curto prazo o que não recupera no longo. Desde o início, o dossiê iraquiano foi controvertido, sendo objeto de várias disputas entre os membros do Conselho, como a condenação russa às ações norte-americanas e britânica, que teriam sido unilaterais, como os bombardeios em 1999. Mas, apesar das fichas valiosas do jogo real, como vantagens estratégicas e econômicas, as controvérsias estavam contidas e não saíam dos trilhos multilaterais. O que muda, com a chegada de George W. Bush ao poder, é a própria natureza do jogo, quando os EUA, ao elevarem unilateralmente o valor das fichas, alteram o sentido da reciprocidade. Até certo ponto, o problema era controlar Saddam Hussein e evitar que se transformasse, mais uma vez, em “ameaça à paz” (sanções, controle da economia, inspeções, etc. eram os instrumentos multilaterais, desenhados pelo Conselho, para que o controle fosse eficaz e é em torno disto que se dão as controvérsias, especialmente entre EUA e Grã-Bretanha de um lado, e Rússia, China e, por vezes, França, de outro). Quando os Estados Unidos mudam o sentido do jogo, e buscam claramente destituir Saddam, como plataforma para uma nova geografia política no Oriente Médio, muda simultânea e necessariamente o jogo multilateral. A visão americana é peculiar, única, compartilhada por poucos, e exige, correspondentemente, ações únicas e respaldo diferente do Conselho de Segurança. A nitidez com que o projeto norte-americano é unilateral elimina a possibilidade de que o mecanismo da reciprocidade difusa opere. Ceder aos EUA na invasão significaria, para os P5, com a exceção da Grã Bretanha, entregar o comando do Conselho aos EUA e seria impossível imaginar, no futuro, uma retribuição americana, sob a forma de apoio irrestrito a alguma ação russa na Chechenia, para propor uma hipótese. O que ocorre? Há dois

Paradigma de Segurança Coletiva, Brasília, FUNAG, 1998, p.183. Curiosamente, é a China que veta, em 1997, uma missão de paz para a Guatemala não por razões ligadas à missão, mas porque aquele país centro-americano mantinha relações com Taiwan.

planos de poder, o real, que é ser exercido unilateralmente, dada a vantagem estratégica de quem o exerce, e, assim, se explica a invasão do Iraque em 2003. No outro plano, o do poder multilateral, os EUA são derrotados, tanto por lhe faltarem argumentos suficientes para convencer a maioria do Conselho e ganhar legitimidade para o movimento quanto pelos riscos decorrentes do que seria uma imposição ao Conselho, com evidente distorção no mecanismo da reciprocidade. O apoio negado aos EUA vale como uma advertência sobre limites da reciprocidade. Seria paralisante se houvesse uma sequência de demandas similares, o que não ocorreu. A realidade dos fatos e o fracasso da “administração” dos EUA no Iraque levam a que voltem às Nações Unidas, já com perspectiva mais conciliatória.⁷¹ Mesmo desprestigiado, o tabuleiro continua a valer até para os que promovem o desprestígio, talvez pela legitimidade intrínseca que, apesar de tudo, ainda mantém as Nações Unidas. Estar ao “lado” da ONU traz, ao menos, vantagens simbólicas.

Passando, dentro do mesmo marco conceitual, a outro problema, o da passividade da Organização. Os Membros usam os serviços da ONU por muitas razões. Buscam vantagens específicas (ou trégua em uma guerra ou a ajuda para o desenvolvimento) ou generalizáveis (os países em desenvolvimento e a Nova Ordem Econômica Internacional), legitimação para posições nacionais (como os EUA no Iraque), ou adições de prestígio (quando se elegem para certos cargos), ou atendimento de pressões sociais (o efeito CNN), etc. As motivações gerais (a paz, a ajuda humanitária, a defesa dos direitos humanos, etc.) ganham efetividade quando os participantes em uma atividade percebem vantagens claras de curto ou de longo prazo. Quando se combinam a reciprocidade difusa com a específica.

Há situações em que a segunda desaparece ou se dilui muito, o que gera riscos institucionais. Como? Pela letra da Carta, quando um tema está na agenda do Conselho, com o objetivo claro de que se façam esforços para alcançar a paz, configura-se quase a “obrigação” de agir para cumprir os objetivos da Carta. Um dos sintomas da crise recente da ONU veio simplesmente do fato de que não agiu ou agiu tardiamente ou agiu de maneira inconsequente em situações dramáticas, de grande visibilidade para a opinião pública, como nos casos de Ruanda e Srebrenica. Não são os únicos e a inação – ou a falsa ação, limitada à retórica – é um dos flancos que mais se abre à crítica dos que analisam a história da ONU. Ocorrem no universo da segurança, mas também em outras áreas, especialmente na Assembleia Geral, quando a ação se disfarça de resoluções vazias.

⁷¹ A Resolução 1511, aprovada pelo Conselho de Segurança em outubro de 2003, determina a volta da ONU ao Iraque, para organizar a nova situação institucional (eleições) e, curiosamente, determina que os EUA, como líder da força multinacional, informe o Conselho, a cada seis meses, da evolução dos acontecimentos no Iraque.

Para entender porque e como isto acontece, lembremos que o multilateralismo se exprime em uma série de compromissos de abstenção (não agressão, não intervenção, etc.) e de ação (proteger os direitos humanos, cooperação econômica, etc.). Os compromissos são, em sua maioria, frágeis, não sancionáveis (ou só sancionáveis moralmente). Isto leva a que as decisões de agir, especialmente na área de segurança, dependam de muitas circunstâncias para que possam ser efetivos. Para a maior parte dos Estados, as ações no campo da segurança não envolveriam reciprocidade (a maioria não tem problemas imediatos de segurança)⁷² e, por isto, as vantagens do engajamento em operações de paz devem partir de uma percepção do que se poderia chamar *vantagens derivadas*. Assim, a reciprocidade difusa seria qualificada pela específica, medida por ganhos localizados, institucionais, militares ou estratégicos. Na ausência de interesse estratégico (como o da contenção da invasão do Coveite em que era relevante a motivação do abastecimento de petróleo), as vantagens individuais dos contribuintes de tropas passam a *derivar* de outros fatores. Por que contribuir? Em tese, pelo compromisso com o multilateralismo, com a paz. Mas, ainda que seja nobre e convincente, o compromisso tem que oferecer algo mais, e assim as vantagens de integrar operações de paz se transferem para campos secundários, como o melhor treinamento de soldados, o prestígio do país, a participação em decisões específicas do Conselho de Segurança etc. De outro lado, os custos políticos aumentam em função do risco, porque é sempre difícil justificar a perda de um soldado ou o deslocamento de tropas (o que exige adiantamento de recursos financeiros) quando não existe interesse estratégico envolvido, quando não está em questão a defesa de um interesse vital. Assim, torna-se, por vezes, problemático justificar, perante a opinião pública, uma missão militar que não seja a de combater um inimigo, afinal a vocação primeira das Forças Armadas. Os ganhos sistêmicos são abstratos, distantes, e as vantagens visíveis, menores, para justificar o apoio a missões de paz.⁷³ O argumento é reconhecidamente abstrato, difícil de prevalecer em um debate político, mas, teoricamente, seria o melhor para quem acredita no multilateralismo como via para uma ordem internacional mais estável.⁷⁴

⁷² No contexto da Guerra Fria, porque a segurança estaria garantida pelos blocos e, hoje, na ausência de disputas globais, os temas de segurança são localizados, como se ao contrário do pensamento clássico, a paz fosse divisível.

⁷³ Foi um argumento frequentemente repetido no Chile e no Brasil quando se enviaram tropas para o Haiti em 2003, apesar das alegações governamentais de que se tratava de ação politicamente importante, porque eram os latino-americanos a 'tomar conta' de uma crise regional, além, claro das necessidades intrínsecas de ajudar o Haiti a sair da profunda crise humanitária que vivia. No caso do Brasil, é sempre mais fácil o envio de tropas quando se trata de países de língua portuguesa, como foi o caso de Angola e Timor.

⁷⁴ No debate político, há sempre dois argumentos que repetem os críticos das operações de paz, o da irrelevância estratégica para o país e o dos usos alternativos dos recursos orçamentários. São fatores que levam a que crescentemente as operações ganhem contornos regionais, como na África, uma vez que o sentido de ameaça à paz "regional" é clara para a Nigéria quando a crise é na Libéria ou na Costa do Marfim.

No sistema internacional contemporâneo, a dispersão dos interesses estratégicos tem consequências ambíguas para a ação multilateral. De um lado, está superado o processo paralisante da reciprocidade perversa. A ONU está mais livre para agir, pois, para as Potências, as motivações para intervir em suas esferas de influência e para bloquear ações multilaterais tenderiam a se atenuar. Em contrapartida, faltam as motivações para apoiar as operações de paz, salvo quando existem interesses estratégicos específicos. Há uma inversão da reciprocidade, que gera outra dinâmica perversa, na medida em que os Estados se desinteressam de cumprir compromisso multilateral por não saber exatamente o que vão ganhar mais adiante (embora avaliem as perdas de curto prazo). O fracasso na Somália em 1992 está na raiz da atitude relutante dos norte-americanos e de outros países em aprovar uma operação mais efetiva em Ruanda. Além disto, existe outro fator, a ineficácia da ação internacional quando se trata de conflitos em que se misturam o interno e o externo, que, em parte, explica o que se passou em Ruanda e Srebrenica. É difícil rever a história e dizer que o genocídio dos tutsis ou dos bósnios teria sido evitado se mais tropas tivessem sido enviadas para as operações de paz naquelas regiões. Mas, a própria indagação e a maneira como se desenvolveram os dois processos mostra que a negativa de agir é um dado da política internacional, mesmo quando o “racional” seria o contrário. Não há ações desinteressadas e, tantas vezes, evitar custos imediatos é a motivação que termina por enfraquecer o multilateralismo.⁷⁵

É evidentemente mais difícil aplicar a ideia de reciprocidade difusa a questões mais abstratas e, para tanto, valeria a pena um rápido excuroso sobre o que significa um *ganho* em instituições internacionais como a ONU, em que é ampla a variedade de temas e modos de decisão. A noção de ganho é clara quando se trata de questões concretas, por exemplo, em comércio (reduções simultâneas de tarifas engendrariam vantagens mútuas), em operação de paz que serve a interesses de país ou grupo de países ameaçados por um conflito, ou na aprovação de recursos para determinado fundo, que servirá ao combate de uma doença no país **A** ou **B**. Os ganhos podem ser imediatos e, portanto, a reciprocidade é precisa. Como há movimentos irregulares na reciprocidade, é a projeção no tempo, a perspectiva de vantagens futuras, que assegura a adesão aos mecanismos multilaterais. Se não existissem, os processos de negociação seriam únicos e, a cada momento de barganha, restaurar-se-ia um jogo de poder específico, com consequências para a estabilidade do sistema internacional. Por isto, a

⁷⁵ Vale ler o livro de Samantha Power, “*A Problem from Hell*”, *America in the Age of Genocide*, Londres, Harper Perennial, 2007 (ed.1, 2003), para um brilhante e minucioso relato sobre a prevalência paralisante dos interesses estratégicos americanos sobre as “exigências” do multilateralismo nos casos da Bósnia e de Ruanda.

primeira aposta - especialmente para os países que não têm “excedentes de poder”⁷⁶ - é na preservação do *tabuleiro*, porque, sem ele, não existem jogadas específicas e ganhos pontuais. Se isto é verdade, a resposta à questão sobre as vantagens simbólicas fica clara. Há, para grandes e pequenos, uma adição de legitimidade quando o interesse que defendem ganha aprovação multilateral, além de outros ganhos, a cada tema. A Carta é suficientemente vaga para oferecer a todos, às vezes no mesmo capítulo, razões diferentes para sustentar seus argumentos. Tomemos a defesa dos direitos humanos, como prescrita nos artigos 1(3) e 55 (c). Ainda que tenham sido desdobrados em convenções, a referência ao artigo da Carta serve aos EUA como base para condenar Cuba e, de outra perspectiva, serve aos PEDs para promover o direito ao desenvolvimento. Assim, um dos núcleos do trabalho da ONU, a articulação de legitimidade, é, em sua essência, processo que, apesar das ambiguidades na utilização, tem a vantagem de estar fundada em referências com a vocação da permanência (normas, resoluções, etc.). A legitimidade se reforça se for “usada” no mesmo sentido, baseada em consensos amplos e com constância. É sempre preciso lembrar que as referências podem ser frágeis, com modesto impacto na realidade, apesar de apoiadas em maiorias amplas. Como um dos fatores a determinar a legitimidade são maiorias, os países do Terceiro Mundo obtiveram vantagens em vários momentos da história da ONU, como na aprovação da Nova Ordem Econômica Internacional, na descolonização, no desarmamento, etc. Os ganhos ficam, às vezes, no plano simbólico, quase restritos ao mundo multilateral, com pouco impacto sobre a realidade externa.

Que conclusões tirar da análise de Ruggie?

A primeira é formal: existe, bem definida, com traços claros, uma lógica do multilateral. A indivisibilidade, a universalidade e a reciprocidade difusa a diferenciam da unilateral, que teria características opostas, e da bilateral, onde a reciprocidade tende a ser precisa e o campo é circunscrito⁷⁷. Em segundo lugar, essa lógica esclarece que o argumento diplomático terá que recorrer normalmente a esses princípios quando se articula em um foro multilateral. Assim, quanto mais nitidamente a proposta do Estado A se confundir com o universal, mais possibilidades de legitimidade terá de vencer naquele foro. Para praticamente toda a agenda internacional, existe a oferta de um caminho multilateral e sabemos o que é preciso para invocá-la.

⁷⁶ A expressão é do Ministro Saraiva Guerreiro, que assim caracterizava a posição brasileira nos assuntos internacionais.

⁷⁷ Entre vizinhos, as possibilidades de reciprocidade difusa são possíveis. Cede-se em pontos específicos, mesmo sem reciprocidade, quando a vantagem maior da relação é a estabilidade e a concessão serve para evitar conflitos maiores. Neste caso, a concessão hoje faz sentido se, no futuro, significar ganho sistêmico.

É possível, contudo, ir mais adiante e organizar o exame de temas mais substantivos. A indivisibilidade é construída socialmente e estabelece a *possibilidade do multilateral*. Mais: a retórica da indivisibilidade tem, naturalmente, um ingrediente utópico. Suas marcas distintivas (a paz é indivisível, o meio ambiente é um problema de todos os países, os direitos humanos são universais, etc.) é, em si, a afirmação de um *projeto* e compõe o multilateralismo, mas não o sustenta. O que pode reforçá-lo e dar mais densidade às instituições? Já vimos que o multilateralismo contemporâneo têm fundamentos simbólicos e reais. Hoje, supunha-se que, com a globalização, a perspectiva de que haja mais coordenação entre os países para lidar com problemas práticos e o conhecimento simultâneo do que ocorre no mundo reforçasse o sentido de indivisibilidade e, conseqüentemente, o universo multilateral. Imaginava-se que, livres da Guerra Fria, nos 90, iniciar-se-ia um círculo virtuoso: mais conexões entre Estados e sociedades, mais consenso sobre valores, mais multilateralismo, que, por sua vez, levaria a que os consensos ficassem explícitos e se tornassem normas, que regulariam as relações entre Estados para que, entre eles, houvesse mais paz e mais justiça, etc. A indivisibilidade, vivida na multiplicação concreta das conexões entre sociedades, levaria à necessidade de normas e os mecanismos de reciprocidade difusa se instalariam com mais vigor. Vimos porque a tendência se reverteu a partir de meados dos 90.

Não se estabelece, no começo do século XXI, um ciclo perverso, em que a falta de consenso se transformasse em conflitos parlamentares que minassem a vida multilateral. A bem sucedida operação de paz no Haiti e, de certa maneira, no Líbano (em 2007) contrasta com as dificuldades no Afeganistão e no Iraque, além da trágica omissão no Sudão. A promoção dos direitos humanos ganha *status* mais alto com a criação do Conselho de Direitos Humanos, ligado diretamente à Assembleia, mas repete os mesmo vícios da Comissão anterior. Avança-se com a Comissão de Construção da Paz, que amplia formalmente as responsabilidades que a Organização já assumira em diversas circunstâncias. O Tribunal Penal Internacional funciona plenamente. Os sinais ambíguos sugerem a pergunta: dada a irregularidade do desempenho da ONU, significa que o multilateralismo, pela sua própria natureza, ficará sempre aquém de suas promessas? A irregularidade marcará a sua performance?

O tributo retórico à indivisibilidade é irreversível e assinala-se um ganho histórico para o multilateralismo, expresso no fato de que seu símbolo maior, a ONU já comemorou o seu 60º aniversário. A oferta multilateral é ainda sólida e nenhum Estado, mesmo aqueles que distorcem ou negam episodicamente seus objetivos, quer tirá-la do mercado. A aceitação da indivisibilidade não significa a aceitação das normas que a regulariam – e, a rigor, mesmo no

feito impreciso de algumas das normas da Carta essa atitude aparece. É nessa passagem do indivisível para o universal que a subjetividade dos Estados nacionais, regulados por interesses particulares, atua plenamente. Não é preciso ser adepto do realismo para admitir que a oferta multilateral nunca será plenamente tomada pelos Estados, dadas as múltiplas diferenças entre eles e necessária preservação de um campo de competências soberanas. De um lado, porque os objetivos podem divergir quanto aos contornos da oferta, já que, se uns querem mais constrangimentos em matéria de direitos humanos, outros querem menos; uns querem mais regras sobre desarmamento, outros, menos e preferem que se concentrem as preocupações de segurança em não proliferação: de outro lado, porque a oferta “realmente existente” é muito irregular e, a esse respeito, vale lembrar o que dizia Sergio Vieira de Mello, “there are currently more international instruments to control the illicit production and trade of compact discs than there are for small arms” (POWER, 2007) e a frase explica muito sobre quem constrói a oferta. A diferença entre ideais e prática é a “normalidade” das instituições, até porque as demandas dos Membros se cruzam e nunca serão plenamente satisfeitas. As instituições terão graus de eficiência que não dependem – ou não dependem essencialmente -- de seu organograma ou de como decidem, mas que vêm de fora, da maneira como o sistema internacional distribui poderes e valores. O objetivo de uma ordem mais estável seria o de fazer com que as regras multilaterais influenciassem crescentemente o mundo de fora.

3.3 O GERAL E O PARTICULAR: A PASSAGEM DA TEORIA PARA O EXAME DAS ATITUDES MULTILATERAIS DOS ESTADOS

A curta reflexão sobre as origens intelectuais e a lógica do multilateralismo sugere que, ao passarmos para o exame da atitude multilateral do Brasil, algumas questões surjam naturalmente. Se o multilateralismo – tanto o regional quanto o universal – combina objetivos idealistas mediados (ou implementados) por interesses realistas, uma primeira questão é a de que maneira os dois ingredientes aparecem na trajetória multilateral do Brasil. Os países que não têm poder são propensos a um discurso idealista, mas a adesão ao multilateralismo não será regida exclusivamente por ideais. De que maneira o Brasil “ganha” com a participação em instituições multilaterais? Que interesses promoverá?

Outra questão importante é o fato de que o Brasil, nas Nações Unidas, especialmente nas questões políticas, não está no centro do jogo. Não é membro permanente do Conselho de Segurança e, portanto, não tem direito de veto nem participa regulamente dos processos de solução de conflito (salvo quando assume assento não permanente). Essa condição não

predetermina o papel que o país vai jogar, mas o limita. Ao rever a trajetória multilateral, revelam-se as opções possíveis, que vão desde posições subordinadas e a participação discreta até disposição de se transformar em um ator central na Organização. O que as condiciona? Que objetivos revelam? Se há variações nas atitudes, quais são as constantes? São outros temas necessários para entender a evolução do multilateralismo brasileiro.

Vimos que, desde os utópicos, o tema dos limites da cessão de soberania é essencial para a compreensão da autoridade de uma instituição multilateral. Para os países “fortes”, a cessão é sempre qualificada pelos excedentes de poder, que controlam os níveis de compromisso e engajamento na instituição. O limite mais clamoroso é o que se fixou institucionalmente no Conselho de Segurança da ONU. E, para os mais fracos, os que não dispõem de excedentes de poder, como lidar com o problema? É interessante acompanhar a atitude brasileira, correspondente ao que seria o de uma potência média.⁷⁸ A disposição de engajamento existe, já que, em tese, o mundo organizado em normas (se forem respeitadas) é melhor do que o anárquico e isto será uma tônica do discurso brasileiro. Porém, o cuidado em definir limites da autoridade multilateral é outro componente da atitude brasileira. Revela uma medida de ambiguidade e seletividade, haverá normas melhores que outras (e, nisto, aliás, estaremos acompanhados de países fortes e fracos, já que não há exceções à seletividade: o problema é saber quais as normas preferidas e que caminhos são escolhidos para fortalecê-las e, aí, sim, diferenciam-se os membros).

O processo multilateral tem um ritmo próprio, a agenda persiste no tempo e, portanto, os Estados são obrigados a repetir respostas ao mesmo tema ao longo de anos (o processo fica claro na Assembleia Geral da ONU, em que a mesma resolução, às vezes com pequenas variações, é repetida durante anos). Exatamente por isto, o exame das atitudes e posições, especialmente em organizações como a ONU, contribui para uma compreensão melhor nos caminhos de continuidade e ruptura das políticas externas nacionais. É essa será uma preocupação central da reflexão que se segue.

No universo multilateral, muitas vezes, o país, diante de uma agenda que não escolheu, é obrigado a propor uma “visão de mundo”, que, no caso dos países pequenos e médios, partiria normalmente do que impõe o seu entorno e o quadro global. A necessidade de ter perspectivas próprias sobre a ordem internacional passa a acontecer especialmente depois das Nações Unidas, com os discursos na sessão inaugural da Assembleia Geral. Mas, antes, a obrigação se impõe em

⁷⁸ A literatura sobre potência médias é extensa. Para um excelente resumo do estado atual do debate, ver Ricardo Sennes, *As Mudanças na Política Externa Brasileira nos anos 80*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003. Ver também Ricardo Sennes (Ed.) *Brasil e a Política Internacional*, Santiago, FLACSO/IDESP/Wilson Center, 1998 e, nessa coletânea, o meu, “Brasil como Potência Média: possibilidades de ação internacional”.

várias ocasiões. A formulação de uma doutrina brasileira de igualdade jurídica nasce no debate da Conferência da Paz de 1907.

É evidente que a evolução das atitudes multilaterais não se explica isoladamente. As atitudes são parte do quadro maior das opções de política externa. De qualquer modo, haveria, como se tentou indicar, uma lógica multilateral diferente da que prevalece nas relações bilaterais. Na primeira, existe uma “construção coletiva” que, quando bem sucedida, acaba por valer em si mesma e condiciona o comportamento de quem participou na criação (mesmo de quem não participou, como basta lembrar o constrangimentos globais que tratados com vocação universal, como o TNP, criam para a comunidade internacional). Na bilateral, a agenda é determinada por circunstâncias mais imediatas, próprias dos que participam diretamente da relação. A referência criativa não é à “comunidade internacional”, mas a interesses específicos. Na multilateral, as relações de poder se “escondem” atrás da igualdade jurídica dos que dela participam; na bilateral, é o primeiro aspecto que surge, ainda que a retórica a disfarce. Outro dado, a geografia tem um peso determinante na relação bilateral (em regra, são com os vizinhos que as guerras acontecem, especialmente em tempos anteriores á I Guerra Mundial) enquanto que, na multilateral, as alianças (e disputas) têm, como referência, vantagens coletivas em que a geografia pode ou não ser relevante (é relevante, por exemplo, quando países que tem florestas ou são mediterrâneos se unem para reivindicações específicas). É claro que as instituições multilaterais influenciam – e cada vez mais – os limites das escolhas bilaterais, especialmente porque são aquelas que determinam padrões de legitimidade universais. Não é possível assinar uma convenção bilateral que promova o armamentismo ou fomenta a poluição... É evidente que, no plano bilateral, há opções criativas no caminho da paz e o Brasil terá sido precursor de algumas, como nas relações nucleares com a Argentina. Da mesma maneira que as instituições multilaterais são campo de tensão, inclusive com a projeção de disputas bilaterais (em nosso caso, por exemplo, quando a controvérsia de Itaipu chegou à Assembleia Geral das Nações Unidas).

Buscar as constantes do comportamento multilateral brasileiro requer, portanto, levantar algumas das questões que a teoria sugere. É o que se tenta fazer em seguida.

4 MOMENTOS FUNDADORES DA DIPLOMACIA MULTILATERAL BRASILEIRA

O aprendizado do jogo multilateral, para os latino-americanos, se dá no âmbito continental e em conferências marcadas por um desequilíbrio estrutural, em vista da posição preeminente dos Estados Unidos no continente. Como lidar com essa realidade política, o que ganhar (e perder) com ela vai definir os primeiros movimentos da atitude multilateral do Brasil. Compreendê-los corresponde à primeira parte deste estudo. Nela, haveria um capítulo especial sobre a posição de Rio Branco diante do monroísmo e do pan-americanismo, não só porque aí se desenham atitudes paradigmáticas da diplomacia brasileira, como também se mostra de que maneira o jogo dos interesses bilaterais se serve do multilateralismo para ganhos específicos. Nos outros momentos fundadores, como nas posições que assumimos na Conferência da Haia, em 1907, na negociação do estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e na tentativa de obter um assento permanente no Conselho da Liga, a atitude brasileira se refina e se consolida. Diante das duas vertentes das instituições multilaterais, como fonte de ordem e cooperação e, de outro lado, como palco de disputa política, as respostas diplomáticas, naqueles momentos, iniciam um padrão de comportamento que, com variações, persiste e permite discernir continuidades significativas no estilo brasileiro de lidar com os desafios multilaterais.

4.1 ACEITAÇÃO DO MULTILATERALISMO

Na mais que centenária história multilateral da diplomacia brasileira, o passo inicial se dá em 1889, quando comparecemos à Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington e que criará o embrião do que é hoje a OEA. Antes, ainda ao longo do século XIX, havíamos firmado vários tratados de conteúdo multilateral, o que leva Paulo Roberto de Almeida a dizer que o Brasil “foi um país relativamente precoce aos instrumentos mais importantes do multilateralismo, mas obviamente foi menos importante no processo decisório dessas organizações”, como a União Telegráfica Internacional, a União Geral dos Correios, Bureau Internacional de Pesos e Medidas, a União Postal Universal, além da Convenção sobre Propriedade Industrial, etc.⁷⁹ Esses tratados fazem parte da dimensão técnica do multilateralismo, que lida com matérias que impõem regulação e coordenação entre os que participam do processo envolvido (como trocas postais, telegráficas, etc.), dimensão

⁷⁹ Ver Paulo Roberto de Almeida, “Cousas Diplomáticas – 296”, www.prlameida.org, que traz uma lista completa das convenções multilaterais que assinamos ao longo do século XIX.

em que a temática política está ostensivamente afastada. De qualquer modo, se adotamos os procedimentos de cooperação, não fizemos parte da “política” que definiria o alcance da cooperação.

A participação brasileira nas instituições multilaterais é, portanto, limitada pela natureza da agenda e possibilidade de influência nos processos decisórios. Isto muda com a nossa presença a reunião de Washington. Aí tínhamos matéria controversa, algum protagonismo (afinal, éramos o segundo maior país do continente) e, sobretudo, a inevitabilidade de lidar com o impacto naquele foro das relações políticas com os vizinhos e com os Estados Unidos. Pela própria posição que tínhamos no continente, pela história de intervenções no Prata, pela rivalidade com a Argentina, os movimentos brasileiros, naquele novo cenário, tinham que ser calibrados politicamente pelo peso das questões regionais. Aliás, se aceitávamos o multilateralismo técnico, vale sublinhar que, até então, tínhamos rejeitado o multilateralismo político ao não participar das conferências que, ao longo do século XIX, tinham sido convocadas pelos vizinhos latino-americanos. A diplomacia imperial, por representar um regime monárquico, despertava desconfiança nos vizinhos republicanos e, com isto, tinha dificuldades em se associar a plataformas gerais dos países latino-americanos.⁸⁰ Não só isto. Luiz Cláudio Villafañe analisa os resultados⁸¹ do que ele chama os “encontros interamericanos” e mostra que seus objetivos centrais não interessavam ao Império, “nem mesmo no plano retórico”. A ideia de uma união e confederação com os vizinhos hispano-americanos seria a própria negação da autoimagem do Império. Identificado com a ideia da civilização europeia, ele via na anarquia que projetava nas repúblicas vizinhas, o ‘outro’ que confirmava sua identidade... A ideia de arbitragem como modo de resolução de conflitos, em especial, como recurso obrigatório, tampouco se coadunava com os objetivos do governo imperial. Este via suas teses mais fortalecidas em negociações bilaterais, sem a participação de terceiros (SANTOS, 2003, p.100).

Villafañe acrescenta que o objetivo de criar um mecanismo de coordenação dos Estados americanos também poderia mesmo voltar-se contra os interesses do Império, em especial no que concernia á questão de limites, liberdade de navegação fluvial e abolição da escravatura. De qualquer modo, desde Bolívar, os hispano-americanos estavam, com

⁸⁰ Para o exame das razões brasileiras para não aceitar as convocações latino-americanas, ver os *Cadernos do CHDD*, 2003, ano II, n.2 e 3, que trazem coleção completa da correspondência trocada sobre o assunto entre a Secretaria de Estado e as nossas missões no continente.

⁸¹ Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (Panamá, 1826); Tratado de Confederação (Lima, 1848); Tratado Continental (Santiago, 1856), Tratado de Aliança de Confederação (Washington, 1856) e Tratado de Conservação da Paz entre os Estados da América (Lima, 1865). Nenhum deles teve plena vigência.

consequências muito limitadas, no mesmo diapasão retórico dos utopistas europeus. Cada conferência criará um ambicioso projeto institucional, constituindo as bases de uma “tradição” que, mais adiante, valerá como contraponto modelo pan-americano dos EUA.

Em 1889, em boa medida porque a conferência tinha sido convocada pelo EUA, aceitamos comparecer.⁸² No curso da conferência, proclama-se a República e o Chefe da Delegação, Lafaiete Rodrigues Pereira, é substituído por Salvador de Mendonça, republicano histórico. Vale lembrar de que maneira a diplomacia brasileira, a imperial e, em seguida, a republicana, vai lidar com o novo desafio. Como nota Clodoaldo Bueno, a diplomacia imperial não demonstrara entusiasmo com as propostas americanas, que eram vistas com um projeto de criação de um protetorado no continente, além de nos afastar da aproximação tradicional com os europeus (BUENO, 1995, p.28). Daí, as instruções cautelosas e que rejeitavam as propostas de uma união aduaneira e de arbitragem obrigatória, que beneficiariam principalmente os Estados Unidos.⁸³ A união aduaneira tentava abrir espaço em um mercado ainda fortemente dominado pelos europeus; o tribunal de arbitragem teria sede em Washington e seria um instrumento nas mãos dos Estados Unidos para controlar conflitos nas América Latina. A aceitação do multilateralismo vem, portanto, marcada por uma medida de ambiguidade, ou melhor, de relutância. Aceitamos o formato, mas desconfiamos do conteúdo. Villafañe analisa com pertinência fatores de ambiguidade, o primeiro é a ideia de que a aproximação americanista não deveria significar distância da Europa, parceiro tradicional. O segundo é a resistência a ser mais “positivo” nos diversos temas da conferência, aliás, muito ambiciosos e reveladores da disposição norte-americana de ganhar influência sobre o continente.⁸⁴

Com a proclamação da República, o sentimento americanista começa a dominar a diplomacia brasileira e as novas instruções autorizam a dar um “espírito americano” à nossa atitude. Como indica Bueno, em Washington, as posições brasileiras passam a se aproximar

⁸² O Brasil aceitou participar da primeira convocação da conferência, feita pelo Secretário de Estado, Blaine, em 1881. A conferência não se realizou em virtude do assassinato do Presidente Garfield. Para entender as razões da aceitação, vale ler o Parecer, emitido pelo Conselho de Estado, em 7 de novembro de 1888, sobre o convite americano. *O Conselho de Estado e a política externa do Império, 1875-1889*, Brasília, FUNAG, 2000.

⁸³ “Foreign Minister José Francisco Diana feared that Blaine’s well known desire to establish a machinery for the arbitration of disputes was really intended to create an American protectorate over Latin America” (SMITH, 1991, p.9).

⁸⁴ A conferência pretendia estabelecer, entre outros objetivos, uma moeda comum, uma união aduaneira, arbitragem obrigatória, sistema uniforme de pesos e medidas, etc. Mas, o primeiro tema seria “medidas para a conservação e desenvolvimento da prosperidade dos diversos Estados americanos, e o comentário das instruções brasileiras, transcrito por Villafañe, é esclarecedor: “a prosperidade de um país refere-se ao seu estado interno. As manifestações externas são efeitos desse estado. Parece, pois que as medidas de que trata esta primeira indicação não são da competência da projetada reunião de delegados. Mas, ainda quando, no pensamento do governo americano, só devam ser de interesse comum, está esse pensamento tão vagamente expressado, que permite tudo e nada esclarece” (SANTOS, L; 2003).

das norte-americanas e, em certos pontos, das argentinas. Neste sentido, contribuímos para que se chegasse, sob a inspiração do delegado argentino, Saenz Peña, a uma fórmula diluída do tribunal de arbitragem⁸⁵ e se alcançasse algum entendimento no tema das conquistas territoriais derivadas da guerra (que os latino-americanos rejeitavam fortemente).⁸⁶ Apoiamos a criação do Bureau das Repúblicas americanas em Washington (que ficaria sob a supervisão do Departamento de Estado) e a ideia das reuniões periódicas, embora a proposta central dos EUA, a criação de uma zona livre de comércio, tivesse sido rejeitada por nós e pela totalidade dos latino-americanos.⁸⁷

Apesar das dificuldades que a delegação brasileira teve para atuar, em vista da mudança do regime, a conferência de Washington é o ato inaugural da diplomacia multilateral. Em que sentido? É o primeiro momento em que a política externa, ainda que nos limites da região, se confronta com opções sobre a organização do sistema regional, ou seja, com a hipótese (ainda que modesta e diluída) de aceitar constrangimentos à soberania, em troca de valores como a paz (no caso da arbitragem) ou da riqueza (no caso da união aduaneira).⁸⁸ Ao mesmo tempo, especialmente nas instruções ainda imperiais, fica claro que,

⁸⁵ É interessante a descrição dos trabalhos da conferência que faz Salvador de Mendonça, republicano histórico e encarregado de negócios em Washington, que, como segundo, assumirá a chefia da delegação com a renúncia de Lafayette Rodrigues Pereira, nomeado pelo imperador. Na biografia de Salvador, Carlos S. Mendonça transcreve trecho de um dos seus livros, quando diz ele que, como as instruções imperiais repudiavam a ideia do arbitramento compulsório, “Apenas verifiquei o fato do que isolamento em que tais instruções colocavam a Delegação do Brasil, dirigi-me por telegrama a Quintino Bocaiuva e perguntei-lhe se podia dar *interpretação republicana* (grifo meu) às instruções monárquicas e, notadamente, se podia aceitar e trabalhar pelo arbitramento obrigatório” (Apud MENDONÇA, 1960, 143). Aliás, a movimentação de Mendonça para que tratado de arbitramento fosse aprovado e, também, a cláusula que abolia a guerra de conquista, é notável e valeira como um primeiro ensaio das iniciativas de conciliar posições divergentes entre os EUA e os latino-americanos. Teria sido Salvador que consegue de Blaine a aceitação daquela cláusula, ainda que com o argumento de só valerá entre os países que tivessem firmado o acordo.

⁸⁶ Diz Saenz Peña: “a resistência norte-americana a condenar as guerras de conquista viria do entendimento de que não poderiam amarrar as próprias mãos para uma eventualidade de guerra com a Inglaterra, em virtude da qual tivesse que tomar o Canadá” (PEÑA apud SANTOS, L; 2003 p.126). A cláusula, apesar de aprovada, não teve consequências jurídicas maiores.

⁸⁷ É interessante ver o sóbrio e realista resumo dos argumentos que levam à rejeição da união aduaneira, tal como aparece na página 9 do *Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1891*: “... a comissão pensa que o estabelecimento dessa União como systema continental não é praticável por ora, entre outros motivos, porque todas as nações Americanas tiram as suas principaeas rendas dos direitos que cobram do commercio exterior; e as que não são manufactureiras soffreriam redução mais ou menos considerável nessas rendas das quaes dependem em grande parte para cobrir as suas despezas publicas. As manufactureiras, como os Estados Unidos da America, teriam que prescindir, ao menos parcialmente, do systema de protecção que tem adoptado em maior ou menor escala; e não parecem estar preparadas para dar esse passo. Demais, um tratado de reciprocidade mutuamente vantajoso entre duas nações contiguas poderia ser gravoso, se estendesse a todas com caracter de continental, principalmente attendendo-se a que os productos de muitos dos Estados Americanos são similares”. Ver também o verbete na <Wikipédia.org/wiki/First_International_Conference_of_American_States>. Acesso em 21/03/2011.

⁸⁸ Samuel Inman indica com clareza os limites da conferência: “The resolutions and recommendations of the conference were very general since the territory was too new, the principle of cooperation untried and the questions too complicated to allow them to undertake the elaboration of definite projects for treaties or laws with any assurance as to their results. Also the mutual relations of the powers involved were not sufficiently well

por trás dos benefícios gerais a serem obtidos pela criação institucional, há interesses específicos de países específicos, como é o caso dos Estados Unidos na Conferência. De certa maneira, a Conferência pode ser visto como a expressão multilateral das ambições de uma potência que surgia e que via, na América Latina, o terreno natural de expansão. A agenda da conferência ia, assim, na direção de criar um “sistema de comércio”, já que, além da união aduaneira, previam-se medidas para criar uma ferrovia interamericana, uniformizar legislação aduaneira, estabelecer moeda comum, etc.⁸⁹

De outro lado, também fica claro que o poder americano não intimida e a vantagem do multilateralismo é justamente a propiciar, em tese, condições iguais de negociação a países desiguais em poder. A resistência argentina à união aduaneira, que transforma, aliás, o seu delegado, Saenz Peña, em um dos personagens centrais do encontro, é responsável direto por destruir a ilusão americana do comércio livre em contexto de economias fortemente desiguais. Outro ponto importante: em Washington, percebem-se as possibilidades e as exigências que o foro multilateral oferece para a criação de identidade internacional. A passagem de uma atitude mais realista para uma mais “ideológica”, de corte americanista e republicano, quando se instaura a República, é emblemática. O foro multilateral facilita a criação de identidade e, ao mesmo tempo, exige que se exprima. De uma situação, no Império, em que o isolamento e a diferença eram vistos como sinais diplomáticos positivos, passa-se a outra em que o isolamento preocupa, deve ser evitado, como anuncia claramente Salvador de Mendonça, ao pedir “instruções republicanas” a Quintino Bocaiuva.

A Conferência de Washington marca, afinal, a passagem das reuniões com vistas à formação de alianças “contra” algum inimigo – e esse foi o espírito que predominou nas convocadas ao longo do século XIX – para uma reunião propriamente multilateral, em que o objetivo fundamental é criar princípios comuns para ações comuns. É evidente que a realização dos princípios, especialmente os de comércio, interessava, sobretudo, ao parceiro mais forte. Mas, tinham que ser aceitos por todos, como uma coletividade e, daí, desde os seus primeiros dias, a ambiguidade do foro interamericano, que permite aos EUA inventar instrumentos para assegurar legitimidade ao seu “império” e às “vítimas” instrumentos de resistência.

defined to allow for a more definite treatment of the subjects under discussion...The conference differed from most others in that it was not convened for the settlement of a specific diplomática problem nor did it confine itself for the discussion of any definite interest. It had the charcter of a general advisory meeting of the representatives of neighoring countries summoned for the purpose of bringing these countries into closer touch with one another and f arriving at a better understanding”. INMAN(1921), 198

⁸⁹ Para uma coletânea das decisões tomadas na conferência de Washington – e nas seguintes -, ver *Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936)*,. Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938. (introdução de James Brown Scott e prefácio de Leo S. Rowe).

Em suma, com a República, o multilateralismo entra, a princípio discretamente, no repertório da diplomacia brasileira. E, será Rio Branco, que ao aceitá-lo quando se realiza, no Rio de Janeiro, a 3ª Conferência dos Estados Americanos, o primeiro a testar as vantagens e os riscos das instituições multilaterais. Mais adiante, na conferência da paz de Haia (1907), o processo se completa.

4.2 A CONSOLIDAÇÃO DA ACEITAÇÃO E O USO DO MULTILATERALISMO: RIO BRANCO, O MONROÍSMO E O PAN-AMERICANISMO

Depois de uma participação modesta na reunião de 1902 no México, já que nosso delegado morre pouco antes de iniciada a II Conferência Internacional dos Estados Americanos, damos um passo decisivo para consolidar a aceitação do multilateralismo em 1906, quando o Brasil oferece o Rio de Janeiro para sediar a Terceira Conferência Pan Americana. A ela, comparece o Secretário de Estado, Elihu Root (foi a primeira visita que um Secretário de Estado fazia um país da América do Sul, tendo estendido à Argentina a sua passagem). Aqui, mais do que 1889, a atitude multilateral ganha contornos políticos mais claros. Dir-se-ia que, se o primeiro momento em Washington é ideológico (a necessidade de confirmar credenciais americanistas), o segundo é claramente político no sentido de que não vamos tomar o multilateralismo como um valor em si, mas como uma moldura em que podemos projetar interesses, construir alianças, usando o instrumento multilateral para reforçar posições diplomáticas, especialmente na vizinhança. Em qualquer circunstância, a participação nas reuniões vai exigir articular objetivos próprios ao foro e pensar em cautelas que o modo multilateral impõe. Mas, é o caminho natural para participar do compromisso multilateral, sempre uma soma de interesses particulares que, quando convergem, ganham sentido comum e, de modo mais ou menos tênue, abrem possibilidades de atuação para o Estado e constrangimentos equivalentes.

No caso da conferência do Rio, é razoável admitir que seja lembrada menos pelos seus resultados propriamente multilaterais (acordos, resoluções ou tratados), do que pelo que serviu para consolidar a “aliança não escrita” com os EUA, promovida pelo Barão do Rio Branco. A aliança supunha que os norte-americanos nos apoiariam diante de ameaças vindas da Europa e de dificuldades na vizinhança e, em troca, teriam a nossa ajuda nos questões continentais. É claro que o jogo de interesses abalou a simplicidade de uma escolha identitária e levou inevitavelmente a alguma tensão com os vizinhos. Teresa Dulci resume de forma

simples o núcleo da questão pan-americana que enfrentávamos então e que continuará como uma constante até a década de 1960:

Com relação à diplomacia brasileira, vemos que nosso país, na maior parte das contendas, tentava manter uma posição neutra, no limiar entre esses dois discursos (o pan-americano e o latino-americano). Assim, quando convinha, a chancelaria brasileira se aproximava dos Estados Unidos e, conseqüentemente, se valia do discurso pan-americano, principalmente se isto aumentasse seu poder de influência nas Conferências Pan-americanas. Noutras vezes, a diplomacia brasileira se aproximava dos demais países latino-americanos, especialmente quando estavam em jogo, na perspectiva do Itamaraty, acordos que prejudicassem os interesses nacionais brasileiros (DULCI, 2008).

Vale mencionar Rio Branco também adota um discurso latino-americanista, como no pronunciamento que abre o 3º Congresso Científico americano, inaugurado em agosto de 1905. É interessante que o discurso é mais defensivo do que propositivo, já que o tema central é negar que o Brasil tenha vocação expansionista: “nunca nos deixamos dominar do espírito agressivo, de expansão, de conquista que mui injustamente nos querem atribuir” (BUENO, 2003, p.348).⁹⁰

Se regulamos o comportamento nos encontros pan-americanos por medidas concretas de interesse e não por uma inclinação ideológica ou idealista, é natural que tensão entre o lado americanista e o latino-americanista venha a ocorrer, quando, por exemplo, relutamos em aceitar, com os latino-americanos, a defesa da Doutrina Drago (que proibia o uso da força na cobrança de dívidas contraídas com estrangeiros) e o debate sobre o tema foi transferido para a conferência da Haia no ano seguinte. Nossa atitude iria na direção oposta, já que, seguindo o corolário Roosevelt da Doutrina Monroe, admitíamos que, em situações específicas de desorganização do Estado (como no caso de maus pagadores), a soberania não poderia ser usada como escudo pelo governo inadimplente. A atitude multilateral brasileira era, porém, cautelosa em qualquer questão que envolvesse limites formais e constantes à soberania, como tratados de arbitragem obrigatória, outro tema da agenda da conferência e, mais tarde, em outras conferências Pan-Americanas, em matéria de desarmamento.

Em 1906, delinea-se, pela primeira vez, para a diplomacia brasileira, a necessidade de defender a peculiaridade e a relativa autonomia do sistema pan-americano, onde a nossa margem de manobra deveria ser maior do que no universal. Também, a ênfase no regional

⁹⁰ Bueno nota que é o delegado uruguaio, Eduardo Acevedo, que exprime a feição propositiva do latino-americanismo, falando em favor de aproximação econômica e ação comum, já que, no resumo de Bueno, “as nações latino-americanas, no jogo de poder mundial, via de regra eram abandonadas às suas próprias forças, mas, agrupadas, poderiam defender-se e fazerem-se respeitar diante dos princípios do direito internacional público que agora, como nos tempos mais penosos de luta pela existência, só regem de maneira permanente quando estão mantidos por eficazes forças materiais”.

valeria para acompanhar os Estados Unidos, mas com o objetivo implícito de constranger ou limitar os seus movimentos. Assim, surge a ideia brasileira de “multilateralizar” a doutrina Monroe, até então domínio reservado unilateralmente pelos Estados Unidos. Como indica Burns, “para ser aceitável para os brasileiros, a Doutrina Monroe precisava ser responsabilidade de todo o Hemisfério; ao contrário dos norte-americanos, eles insistiam em dar-lhe uma interpretação coletivista”. O objetivo de multilateralizar não terá, porém, sucesso real, pois na IV Conferência Pan-Americana, quando é formalmente tentado, é rejeitado pelos latino-americanos.⁹¹ Ainda assim, continuaremos pan-americanistas ao longo da Primeira República, o que seria outra maneira de dizer que continuamos monroístas.

A ênfase no regional não significou abandono do interesse na construção de sistemas universais. Porém, o fato de que tenhamos começado o exercício multilateral pelo regional leva a que, quando se construíram os foros globais, defendêssemos alguma autonomia para o regional. Assim, nas negociações de Versalhes, estivemos ao lado dos EUA para obter o reconhecimento da doutrina Monroe (artigo 21, do Pacto da Liga) e, em São Francisco, a possibilidade de que as organizações regionais tivessem atuação na manutenção da paz e da segurança (artigo 52, da Carta das ONU). Talvez se possa dizer que, do ângulo brasileiro, a defesa do espaço regional no quadro universal tivesse a vantagem de servir como uma proteção adicional às imposições de uma agenda global, naturalmente menos suscetível à nossa influência. Além disto, na região, contávamos com a aliança norte-americana, o que garantia também alguma proteção contra qualquer “ameaça” gerada nos debates multilaterais (como, por exemplo, as tentativas de levar adiante acordos regionais de desarmamento). Para um país que não fazia parte do rol das Potências, o multilateralismo é tanto oportunidade como ameaça. Procurávamos tratá-lo mais como lugar de cooperação do que de constrangimentos em forma de normas. E, para tanto, a exceção regional poderia ser um instrumento de cautela, como também o argumento da soberania.

De fato, a navegação difícil entre as vantagens dos sistemas multilaterais (que sempre envolvem constrangimentos à liberdade de agir) e a defesa da soberania (que garante a liberdade) reaparecerá, de várias formas, ao longo da história diplomática brasileira (como, aliás, é ocorrerá com todos os países que aderem a organismos multilaterais). Se aceitávamos os constrangimentos multilaterais, manifestávamos simultaneamente a nossa preocupação com o fato de que a responsabilidade para definir a natureza de constrangimento ficava, em regra, com as Potências. Por isso, tanto em Washington quanto no Rio, evitamos decisões que

⁹¹ O tema está desenvolvido em Burns, 1996, capítulo VI.

tivessem natureza mandatária, como tratados que obrigassem ao arbitramento, sistemas universais de propriedade intelectual, etc. A dificuldade de aceitar os constrangimentos estava ligada ao receio de que multilateralismo viesse a se converter em um instrumento para a institucionalizar vantagens dos poderosos. É curioso que pouco depois da Conferência do Rio, o problema aparece claramente na Haia, quando posições americanas e brasileiras se chocam.

Os anos da gestão Rio Branco são, pois, decisivos para compreender os primeiros passos para o processo de fixação das condutas multilaterais da diplomacia brasileira. Daí, vamos alongar, neste capítulo, a exposição e aprofundar o tema da reação do Chanceler aos desafios que encontra ao assumir o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Como vimos, um dos problemas centrais é lidar com uma “nova potência”, os EUA, que tem, para afirmar sua disposição hegemônica, uma proposta multilateral, o pan-americanismo, apoiada em outra, unilateral, a doutrina Monroe. Vale ainda sublinhar a questão dos limites do que pode ser multilateralizado e, portanto, demandar coordenação e um comando coletivo e o que deve ficar no limite da jurisdição do Estado. Finalmente, o multilateralismo não exclui as relações bilaterais, as afeta e é afetado por elas. No caso do Brasil, a tensão é, como mostrou Dulci, entre as vantagens do alinhamento com os EUA e a aproximação com a América Latina. De qualquer modo, a entrada brasileira no universo multilateral está ligada a uma iniciativa norte-americana e a natureza de nossas relações com os EUA são decisivas para compreender os primeiros movimentos da atitude brasileira nas instituições multilaterais.

4.2.1 Rio Branco e as realidades do multilateralismo

A aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos não começa com a República, mas é, depois de 1889, que ganha impulso. Com Rio Branco, adquire consistência e leva a que se mude o eixo tradicional da diplomacia brasileira, que deixa de ser a Europa e passa ser a “aliança não escrita” com os EUA.⁹² Em sua gestão, do ângulo político, a aproximação teve

⁹² Demétrio Magnoli caracteriza, com precisão, o processo: “como regra, o enquadramento da política externa brasileira na moldura do pan-americanismo é associada diretamente com a proclamação da República. Essa interpretação, superficial, assenta-se sobre uma confusão entre dois processos que não são idênticos: a substituição da polaridade britânica pela americana, de um lado, e a absorção do pan-americanismo como concepção do mundo e doutrina diplomática, de outro. O primeiro é anterior à República, ainda que se tenha completado com o gesto da Proclamação. O segundo é posterior à mudança de regime e constitui a obra principal do Barão de Rio Branco na sua longa gestão da pasta de Relações Exteriores, entre 1902 e 1912” (MAGNOLI, 1977, p.207). Para a definição do “paradigma americanista”, ver Letícia Pinheiro, *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004, e M.R. Soares de Lima, “Ejes Analíticos Y Conflicto de

dois momentos definidores: a criação da Embaixada em Washington em 1905 e a realização, um ano depois, no Rio, da 3ª Conferência Internacional Americana. Em ponto menor de importância, valeria acrescentar a atitude brasileira na 4ª Conferência (Buenos Aires, 1910), quando a delegação brasileira, seguindo sugestão de Nabuco, naturalmente aprovada pelo Barão, tenta introduzir uma moção de reconhecimento à doutrina Monroe. Não obtém sucesso, mas a atitude marca simbolicamente um dos elementos centrais da “ideologia” da aproximação: o apoio ao monroísmo. Para reconstituir o processo que leva à proposta daquela moção, serão examinados, neste ensaio, aspectos do monroísmo e do pan-americanismo. Não se dirá nada de novo, já que, sobre esses temas, há uma longa lista de excelentes análises, a começar pelas de João Frank da Costa, Bradford Burns e Rubens Ricuperro, hoje clássicas. Assim, o que se procura é sublinhar e reorganizar aspectos de uma história conhecida.

4.2.2 A controvérsia sobre aproximação com os EUA

O exame do debate político nos primeiros anos do século XX mostra que a aproximação com os EUA não se faz sem alguma polêmica. Ainda que as ideias de Rio Branco tenham prevalecido e a “aliança não escrita” com os Estados Unidos tenha sido uma de suas realizações de mais longo alcance, definindo um novo paradigma para a inserção diplomática do Brasil nas Américas e no mundo (que perdura, com variações, até os anos 50), não prevaleceram sem controvérsia, intelectual e diplomática, sobre as vantagens (ou desvantagens) da aliança. A crítica mais conhecida à política de Rio Branco é de Oliveira Lima, que chama atenção por se tratar de um historiador conhecido e um diplomata que chega a ter pretensões a assumir a Chancelaria.⁹³ No principal órgão brasileiro de debate dos temas continentais, a *Revista Americana*, se encontramos defensores frequentes da adesão do Brasil ao monroísmo, não faltam críticos.⁹⁴ O debate intelectual tem uma contrapartida diplomática: a controvérsia se manifesta nas reuniões das Conferências Internacionais Americanas, em temas que oporiam o Brasil e os EUA à maioria dos latino-americanos. E aparecerá de modo explícito na 4ª Conferência.

Paradigmas En La Política Exterior Brasileña”. AMERICA LATINA/INTERNACIONAL, v.1, n.2, p.27-46, 1994. A expressão “aliança não escrita” foi cunhada por um historiador norte-americano, Bradford Burns.

⁹³Ver Oliveira LIMA, *Pan-americanismo: Bolívar, Monroe e Roosevelt*, Brasília, Senado Federal, 1980 (edição original, Rio, Garnier, 1907). Ver também, Paulo R. de ALMEIDA, “O Barão do Rio Branco e Oliveira Lima”, In C.H. Cardim e J. Almino (Org.), *Rio Branco: a América do Sul e a modernização da Brasil*, Brasília: FUNAG, 2002.

⁹⁴ Ver F. L. Vale CASTRO, “O Pan-americanismo nas páginas da Revista Americana”, mimeo.

A questão da aliança com os EUA tem sido objeto de vários estudos recentes no Brasil e, de certa maneira, desperta hoje mais interesse acadêmico do que o trabalho do Barão no encaminhamento dos problemas de fronteira. A explicação talvez seja simples. O tema das fronteiras se encerra; tem um ponto final quando se concluem as demarcações. Haverá narrativas contraditórias, especialmente se contrastarmos as brasileiras com a de alguns historiadores de países vizinhos. Mas, em qualquer circunstância, estamos diante de “atos jurídicos perfeitos”. A especulação se fixa no passado, já que não existem mais “problemas de fronteira” para o Brasil.⁹⁵ De outro lado, no caso da aliança com os EUA, o que começa com Rio Branco vai sofrer variações e alimentar debates quase continuamente durante estes últimos cem anos e por várias razões. Inicialmente, a relação com os EUA não era questão que se reduzisse ao universo do bilateral. É evidente que há aspectos exclusivamente bilaterais, como nas negociações tarifárias⁹⁶, mas não são o que importa decisivamente. Aliás, não por acaso, Villafañe termina a sua reflexão sobre a política externa brasileira nos primeiros anos da República e a nossa participação na Conferência de Washington de 1889, com um capítulo sobre a ALCA.⁹⁷

A aproximação com os EUA implicava uma mudança do eixo da política externa, porque teria consequências significativas para as relações do Brasil com os vizinhos, para as relações do Brasil com a Europa e, finalmente, para a presença internacional do país; neste caso, exigindo mesmo que definíssemos qual seria a identidade internacional do país nos processos multilaterais que os Estados Unidos abriam.⁹⁸

Em outro plano, a aliança poderia ir além da diplomacia e adquirir, em autores como Nabuco, uma dimensão identitária, manifesta através de expressões de admiração pela civilização americana, transformada em exemplo a seguir (e mesmo modelo político, como foi com a federação adotada pela Constituição de 89).⁹⁹ A controvérsia sobre as relações com os EUA era, pois, natural. Compreendia-se que a adesão maior ou menor ao monroísmo teria

⁹⁵ Podem existir para os vizinhos, como é a controvérsia levantada pelo Uruguai sobre o Rincão de Artigas, embora o Governo brasileiro não a reconheça e, portanto, inexistem negociações sobre o assunto, apenas manifestações uruguaias unilaterais.

⁹⁶ Para um sumário das negociações tarifárias, v. Steven C. Topik, “As relações entre o Brasil e os Estados Unidos na Época de Rio Branco”, in CARDIM e ALMINO, op.cit., pag 407 e segs.

⁹⁷ “A despeito dos mais de cem anos que separam as duas iniciativas, ouvem-se nas discussões de hoje sobre a ALCA os ecos dos debates travados em 1889-1890” (SANTOS, 2003, p.144).

⁹⁸ Ver Gelson Fonseca Jr, “Rio Branco e o Panamericanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana”, in CARDIM e ALMINO (orgs), op. Cit. pag 393 e segs.

⁹⁹ Ver L. Bethell, “Nabuco e o Brasil entre Europa, Estados Unidos e América Latina”, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.88, Dez. 2010.

alguma influência sobre toda a agenda da diplomacia brasileira e, mesmo, sobre a natureza do desenvolvimento social e cultural do país.¹⁰⁰

A abrangência das implicações derivava do fato de que estávamos redefinindo a relação com uma Potência que, naquele momento, detinha clara hegemonia continental (concentrada, sobretudo na América Central e no Caribe) e ensaiava passos para irradiação universal. Ora, a escolha que um país (naquele momento, periférico na ordem internacional) faz em relação aos donos de poder traz consequências necessariamente amplas (quer quando adere quer quando contesta a liderança). Os contornos ideológicos da liderança americana são dados pela doutrina Monroe e, com outra lógica, pelo pan-americanismo. O segundo não se compreende sem a primeira, mas são modos diversos de ação diplomática e modos diversos de criação de espaços de legitimidade.

Com a solução do problema das fronteiras, Rio Branco encerra um capítulo da história diplomática brasileira; com a aproximação com os EUA, abre um capítulo que continuará permanente como objeto de debate de historiadores, e que será “reatualizado” no debate sobre rumos da política externa brasileira.

4.2.3 A Doutrina Monroe: a perspectiva brasileira

A origem e o sentido da Doutrina Monroe são bem conhecidos.¹⁰¹ Diante da fragilidade do processo de independência da América Latina, ainda sujeito a movimentos restauradores, o Presidente Monroe define a política norte-americana para o continente, voltada a impedir que as potências europeias retomassem as antigas colônias, de tal sorte que qualquer manifestação nesse sentido seria considerada como inamistosa pelos EUA.¹⁰² A Doutrina articulava, assim, de que modo os EUA agiriam diante de ameaças extracontinentais aos seus vizinhos. Faz parte do repertório diplomático o anúncio de plataformas doutrinárias;

¹⁰⁰ É suficiente contrastar a visão de Nabuco a de Eduardo Prado, para avaliar as perspectivas contraditórias sobre as consequências culturais da aproximação com os EUA.

¹⁰¹ Ver D. Perkins, *The Monroe Doctrine, 1867-1907*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937. A formulação inicial é resumida por Cleland: “1. The United States will not involve itself in European affairs; 2. The United States will not permit the restoration of Spanish rule upon the American continent by a combination of European powers; 3. No European power may extend its political system beyond its present limits in either of the Americas; 4. The Americas are no longer open to colonization by a European power” (CLELAND, 1923, p.45).

¹⁰² “the American continent, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization...we should consider any attempt on their part (potências europeias) to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety... It is impossible that the Allied Powers should extend their political system to any portion of either continent without endangering our peace and happiness; nor can we believe that our southern brethren, if left to themselves, would adopt it to their own accord. It is equally impossible, therefore, that we should behold such interposition, in any form, with indifference” (ROOT, 1914, p.10).

os Estados Unidos gostam da prática e, para a América Latina, a Política da Boa Vizinhança, a Aliança para o Progresso, são as mais conhecidas. Embora, à diferença das propostas recentes, que orientam projetos definidos, a Doutrina Monroe não nasce com alto grau de consistência. Como dizia um de seus intérpretes em 1923, quando a Doutrina ainda era uma referência fundamental da política externa dos EUA:

[...] knowing the subsequent place of the Monroe Doctrine in human affairs, is somewhat confused at the undramatic and almost casual way in which Monroe here and there introduces the great principles which were forever after to bear his name and to serve as the basis for his country's foreign policy from that day to this (CLELAND, 1923, p.15).

A Doutrina Monroe será consagrada no artigo 21 do Pacto da Liga das Nações como “entendimento regional”, característica que, aliás, não possuía nas origens, mas foi a expressão, imposta pelos EUA, para que a comunidade internacional reconhecesse que a América Latina ficava em sua esfera de influência. Na verdade, a Doutrina nasce e se desenvolve com três características principais: a *unilateralidade*, a *ambiguidade* e a *plasticidade* (ou seja, a adaptabilidade a circunstâncias, expressa nos corolários).

A origem da doutrina é uma declaração unilateral, proposta pelo Governo norte-americano para atender a interesses próprios: a sua necessidade de segurança. Em artigo que aparece em 1914, o ex-Secretário de Estado, Root interpreta clara e, creio, corretamente o sentido da doutrina, quando diz:

The doctrine is not international Law but it rests upon the right of self-protection and that right is recognized by international law... It is well understood that the exercise of the right of self-protection may and frequently does extend in its effect beyond the limits of territorial jurisdiction of the state exercising it (ROOT, 1914, p.6).¹⁰³

Na formulação de Root, que antecipa a “preemptive diplomacy” do Governo George W. Bush, o Governo norte-americano teria o “direito” de definir quem seriam os inimigos e as ameaças e, simultaneamente e sem qualquer contraste, os meios de superá-los, inclusive através de formas de intervenção. Não poderia ficar mais patente a unilateralidade da reedição renovada da Doutrina Monroe, só que agora com alcance universal.

¹⁰³ Completando o argumento e mostrando que a Doutrina é uma afirmação do interesse especial dos EUA nas Américas, em 1916, diz Bushnell Hart, “It is the daily common-sense recognition of the geographical and political fact that the United States of America is by fact and by right more interested in American affairs, both on the northern and southern continents, than any European power can possibly be. What is called the Monroe Doctrine, in all its varieties and ramifications, is only an attempt to apply this simple principle to changing needs and conditions” (HART, 1916, p.2).

Os que criticam a Doutrina podem ter o mesmo entendimento. De fato, em linha similar, e com natural contundência, argumenta Eduardo Prado:

[...] há setenta e um anos que escritores, oradores e políticos americanos explicam que aquilo (a Doutrina Monroe) não é um compromisso nem uma aliança; há setenta e um anos que, por palavras, atos e omissões, o Governo de Washington praticamente demonstra a significação restrita e, por assim dizer, platônica das palavras de Monroe, e, ainda hoje, há quem tenha a superstição de tomar aquilo ao pé da letra. A estultícia parece que é invencível (PRADO, 1958, p.18).

Para traduzir em linguagem de ciência política, a Doutrina, para Prado, é um “disfarce ideológico”: esconde pretensões, não as revela.¹⁰⁴

A unilateralidade não é incompatível com a segunda característica da Doutrina, a de que carrega uma medida de ambiguidade. Monroe diz o que pretende, sugere objetivos de política externa, mas não exatamente que meios utilizará para realizá-los. A Doutrina estende proteção aos países americanos e, ao mesmo tempo, por não dizer como vai proteger, oferece aos EUA legitimidade antecipada para agir (unilateralmente) em questões latino-americanas. É um auto-oferecimento, o que fere a ideia de que a legitimidade que, para se realizar, depende da aceitação daqueles para os quais se dirige. Não obstante, a Doutrina admite tanto uma leitura benigna (a oferta de garantias para as novas soberanias) e quanto uma perversa (controle norte-americano que dirá quando há ameaça e de que maneira – e se – agirá para protegê-las). Como diz Cleland:

The purpose, then, of Monroe’s message was both to safeguard the independence of the Latin American countries and at the same time to protect the interests of his own country. Altruism and self-interest were this combined in about equal parts in the Doctrine (CLELAND, 1923, p.333).¹⁰⁵

Na verdade, o altruísmo é parte do interesse, pois, a oposição a intervenções europeias é condição para a afirmação da segurança dos Estados Unidos no continente.

Finalmente, a Doutrina tem, porque não é precisa, a vantagem da plasticidade e, de fato, adaptou-se a várias circunstâncias, com os corolários que chegaram, como no caso do corolário Polk, a preconizar algo que equivaleria ao oposto das ideias originais de Monroe, justificando intervenções em assuntos latino-americanos e a aquisição de territórios

¹⁰⁴ Um autor contemporâneo a estuda como “mitologia”, ver K. M. Coleman, “The Political Mythology of the Monroe Doctrine: reflection on the social psychology of hegemony”, in J. D. Martz e L. Schoultz (Eds), *Latin America, the United States and the Inter-American System*, Boulder, Co., Westview Press, 1980, p.97.

¹⁰⁵ Sobre a ambiguidade da Doutrina Monroe, ver A. Lins, *Rio Branco*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, p.333.

(Califórnia e Novo México, além das posteriores incursões centro-americanas e caribenhas) pelos EUA.¹⁰⁶ Como diz Dexter Perkins:

In the development of the Monroe Doctrine, one of the most extraordinary and interesting objects of study must be the evolution of a doctrine which was intended for the protection of Latin American states by the United States into one that justified and even sanctified American interference in and control of affairs of the independent republics of this continent (PERKINS, 1937, p. 396).¹⁰⁷

As características da doutrina condicionam os modos de reagir diplomaticamente à sua lógica. Numa perspectiva estrita, diante da sua unilateralidade, a opção é apoiá-la ou rejeitá-la, o que valeria como sinal (ou não) de aproximação com os EUA. A própria formulação da Doutrina oferece opções para a retórica de apoio (*a doutrina como proteção*) e de crítica (*a doutrina como controle*). A opção de apoiá-la se vincula – e não poderia ser de outro modo – à interpretação da Doutrina como proteção. No conhecido artigo que escreveu sobre o tema, com o pseudônimo J. Penn, “O Brasil, os Estados Unidos e o Monroísmo”, o objetivo de Rio Branco é justamente o de contestar os “desdenhosos da Doutrina Monroe” que se arvorariam de “genuínos intérpretes e propagadores do pensamento político do Império”. Ora, daí o primeiro argumento da defesa que faz o Barão de sua política é justamente o argumento da continuidade, citando Rodrigues Alves:

Não tenho feito mais do que seguir a política traçada desde 1822 pelos fundadores da nossa independência e invariavelmente observada por todos os Governos que o Brasil tem tido (RIO BRANCO, 1906, 120).¹⁰⁸

Não deixa de ser curioso, mas explicável, que a defesa da “mudança de eixo” se justifique com a noção de continuidade, certamente porque a continuidade (ainda que limitada, distorcida) é um fator em si mesmo de legitimidade para as políticas externas.¹⁰⁹ Mas, a noção de continuidade não é totalmente injustificada, afinal o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a Doutrina Monroe e a propor, nela baseada, uma “aliança ofensiva e defensiva

¹⁰⁶ O que leva os críticos a dizer que o campo das nações latino-americanas “was kept inviolate against Europe in order that it might be saved for the United States” (apud Cleland, op cit. p.58)

¹⁰⁷ A citação é a primeira frase de um capítulo intitulado “Non intervention becomes intervention”, que começa justamente com o episódio da emenda Platt.

¹⁰⁸ O artigo foi originalmente publicado sob pseudônimo no *Jornal do Commercio* em 1906. Foi republicado pela *Revista Americana*. Em 2011, foi feita uma seleção de textos pelo CHDD, que saiu com o título *Revista Americana: uma iniciativa pioneira de cooperação intelectual (1909-1919)* Brasília, Senado Federal, 2001. O texto de Rio Branco está na pag 119 e segs.

¹⁰⁹ A credibilidade da diplomacia se funda, entre outros fatores, em comportamentos consistentes no tempo, daí a valorização da continuidade, mesmo quando se muda de comportamento. Para uma discussão do problema, ver o meu, “Política Externa Brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano”, *Relações Internacionais*, Lisboa, março 2011 n.29, p.15-32.

com a Grande Nação do Norte”, com o propósito de prevenir alguma agressão portuguesa. Como explica Rio Branco, os EUA rejeitaram a ideia da aliança voltada para a segurança e propuseram um tratado de amizade, comércio e navegação, que foi assinado em 1828.¹¹⁰

A outra linha de argumentação diz respeito às vantagens concretas obtidas pela aliança com os EUA, que aumentariam a capacidade brasileira de enfrentar situações de conflito. Um dos exemplos teria sido o apoio americano para fazer cessar a ocupação francesa do Amapá em 1840 e evitar uma reocupação em 1895. Ainda, os EUA poderiam tomar atitudes que favoreceriam o prestígio internacional do Brasil, como no caso do convite para integrar o tribunal arbitral que julgou, em Genebra, as reclamações americanas contra a Inglaterra no caso do Alabama. Finalmente, a aproximação com os EUA serviria para Rio Branco como instrumento de diplomacia preventiva, pois “Washington sempre foi o principal centro de intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns dos nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião” (RIO BRANCO, 1906,139). Burns resume com clareza a “utilidade” da Doutrina para o Chanceler:

The Chancellor showed no reluctance to employ the doctrine when it might serve to strengthen Brazil's international position. .. For Brazil's purpose, he considered the doctrine very useful, and for that reason he employed it to give himself greater diplomatic maneuverability. Rio Branco first discovered its usefulness in the dispute with France over the Guiana frontier. He understood that French willingness to arbitrate the boundary dispute resulted more from a respect for the Monroe Doctrine .. than from an affinity for the principle of arbitration.... His first recourse to it was na argument against the Bolivian Syndicate, which the pointed out, could fall into European hands and thereby constitute na extracontinental enclave in the heart of South America. Its use against the syndicate won sympathy for his cause in Washington and demonstrated the strength which it could add to Brazilian diplomacy (BURNS, 1966, 158).

Para um país frágil militarmente, cercado de estados vulneráveis, em um ambiente em que a expansão imperialista da Europa estava viva e o Congresso de Berlim ainda recente,¹¹¹ a busca de uma aliança com os Estados Unidos, que já mostrara capacidade de interferir em situações de instabilidade no Brasil, como durante a Revolta da Armada, parecia uma alternativa razoável, exatamente para ampliar a margem de manobra diplomática. É o que Ricupero denomina o “elemento pragmático” do paradigma americanista.¹¹²

¹¹⁰ Para uma análise minuciosa do artigo de Rio Branco, explicando as raízes do argumento da continuidade, ver H.G. da Silveira “Rio Branco e as relações interamericanas: ruptura e tradição em uma ideologia americanista”, In M.G. Pereira (org), *Barão do Rio Branco, 100 anos de Memória, Brasília*, FUNAG, 2012, pag 475 e segs.

¹¹¹ Para uma análise da maneira como Nabuco via o Congresso de Berlim e suas implicações para a atitude europeia diante do Brasil e da América Latina, ver Humberto França e Silva Jr, “A Evolução do Pensamento Americanista de Joaquim Nabuco”, Dissertação de Mestrado, UFPE, 2006, ppg 95.

¹¹² R. Ricupero, “José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): A Fundação da Política Exterior da República”, In J. V. S. PIMENTEL, *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, Brasília, FUNAG, 2013, Vol. II, pag 415.

A essas razões objetivas, haveria ainda outra a acrescentar, formulada por Nabuco (mais do que por Rio Branco) e de alcance mais abstrato, quase utópico: a ideia de que as Américas constituiriam um mundo aparte, construindo uma civilização diferente, mais livre e mais pacífica do que a europeia que estava corroída pelas disputas de poder. Paulo Reis Pereira, ao analisar a atuação diplomática de Nabuco em Washington, chama atenção para os fatores que explicam a adesão do embaixador ao monroísmo. A primeira, próxima ao argumento de Rio Branco, é a necessidade de proteção do território brasileiro contra pretensões imperialistas de potências europeias. Para Nabuco, que sabe manejar soluções retóricas, a formulação é posta com algum excesso: “Para nós a escolha é entre o Monroísmo e a recolonização europeia”.¹¹³ A segunda é definida como o

Ideal de união americana, considerada como uma esteira de progresso e desenvolvimento contínuo para o alcance do bem-estar social dentro dos Estados das Américas num primeiro momento e, depois, mediante irradiação dessa civilização, dos Estados do mundo inteiro (PEREIRA, 2006, p.141).

Nessa visão, a aliança iria além da diplomacia: a adesão ao monroísmo teria força simbólica, exprimindo uma identidade de valores, de modos de estar no mundo. Em suas palavras, em um conferência que pronunciou em Chicago no ano de 1908, dizia a um público americano que:

...with your high civilization, can do no wrong to any nation. Intimate contact with you Will, therefore, under whatever conditions, bring only good and progress to the other part. The only certain effect I can see of a permanent and intimate intercourse of Latin America with you is slow Americanization. (Apud, ALONSO, 2013, 392)

Das formulações de Nabuco e mesmo de Rio Branco, uma das conclusões a tirar é a ambiguidade necessária das relações com os Estados Unidos: o alinhamento era um instrumento para garantir o oposto do que requeria, ou seja, o exercício pleno da soberania, o afastamento das ameaças. Lidar com a ambiguidade e colocar o peso no segundo elemento da equação é o desafio “prático” que Rio Branco enfrenta. Mas, antes de examiná-lo, vale a pena olhar os que criticam em tese as inclinações do paradigma americanista.

Para quem utiliza a chave negativa, como Oliveira Lima, e antes Eduardo Prado, a Doutrina Monroe é simplesmente um estratagema ideológico norte-americano para levar adiante sua vontade de dominação à região ao sul do Rio Grande.¹¹⁴ O interesse de proteger

¹¹³ Apud Angela ALONSO, “Joaquim Nabuco: Diplomata Americanista”, in PIMENTEL (org), 2013, p 377.

¹¹⁴ Aliás, não faltam manifestações de uma explícita vontade imperial dos EUA. Aguilar cita várias, como uma do Senador Platt, depois da Guerra Hispano-Americana: “Every expansion of our territory has been in

que a Doutrina oferecer não seria real. Para sê-lo, os Estados Unidos deveriam atender aos reclamos dos latino-americanos, sem critérios seletivos unilaterais, evitando assim que as “manifestações e ações” da Doutrina só ocorressem quando coincidisse com vantagens efetivas para os EUA. Isto está longe da realidade. Conceitualmente, a Doutrina explicita o conteúdo hegemônico com o corolário Roosevelt, que legitima as intervenções norte-americanas na América Central e no Caribe. De uma maneira contundente e direta, diz Oliveira Lima:

O irmão mais velho anda neste momento armado de cacete (*o big stick* preconizado pelo atual presidente e que, aliás, faz parte dos trastes da Casa Branca) para chamar à ordem as irmãs malcriadas e, quando lhe parece, não trepida em despojar qualquer delas de um adorno mais vistoso ou do melhor do seu mealheiro. Foi o que aconteceu no Panamá com a mana Colômbia (2001, p.193).¹¹⁵

A adoção da perspectiva da Doutrina como instrumento imperialista bloquearia o jogo diplomático. E, claro, para homens de inclinação conservadora, como Rio Branco, diagnósticos radicais não fazem parte do repertório diplomático. Que atitudes tomar? Diante da Doutrina que, desde McKinley, mas especialmente com o Roosevelt e seu corolário, tornara explícita a vocação hegemônica dos EUA no continente, haveria umas tantas reações possíveis. A primeira corresponderia a uma apropriação coletiva de seu lado positivo. Lembremos que a Doutrina, ao propor uma solução de legitimidade para as ações unilaterais dos EUA na América Latina, traz uma medida de incomodo (talvez implícito), mesmo para os que a apoiam.¹¹⁶ Daí, um dos objetivos marcantes dos primeiros movimentos do sistema interamericano é justamente o de multilateralizar a Doutrina Monroe, ou seja, transformar as decisões unilaterais norte-americanas em decisões compartilhadas.¹¹⁷ É curioso notar que,

accordance with the irresistible law of growth... The history of territorial expansion is the history of our nation's progress and glory. It is a matter to be proud of... We are today the most wealthy nation on the face of the globe... The statemanship of the present and the future is to extend our commercial relations and secure markets for our marvelous surplus production.” Para uma análise abrangente do discurso americano, ver Alonso Aguilar, *Pan-Americanism from Monroe to the Present: a view from the other side*, Nova York, Monthly Review Press, 1968, p.41 (ed.1 Mexicana, 1965).

¹¹⁵ A citação está em T. Malatian, que fez, na biografia de Oliveira Lima, uma primorosa reconstituição do pensamento do historiador-diplomata e mostra como ele evoluiu de uma atitude francamente monroísta quando serve em Washington sob Salvador de Mendonça para uma de crítico acerbo do imperialismo americano.

¹¹⁶ Afonso Arinos anota que, mesmo Rodrigues Alves, depois de deixar a Presidência manifestará dúvidas sobre a “política de excessivos compromissos com os EUA”, especialmente em vista da atitude americana no caso do plano de valorização do café de 1912. Ver Afonso Arinos, *Rodrigues Alves*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1973, v.1, p.282 e v.2, p.675.

¹¹⁷ O argumento de que o multilateralismo pode limitar a Potência hegemônica é recorrente na história das relações interamericanas. Um exemplo interessante é a defesa que Roberto Campos faz da Força Interamericana de Paz: “tal como a concebia o presidente Castello Branco. A Força Interamericana de Defesa restringiria a possibilidade de intervenções unilaterais de Washington. Era um instrumento que credenciaria os latino-americanos a exigir de Washington uma mediação coletiva, antes de decisões unilaterais de

mesmo Drago, visto como o contraponto latino-americano ao corolário Roosevelt, o que pretende, em um primeiro momento, é justamente multilateralizar a doutrina Monroe.¹¹⁸ O mesmo vale para Oliveira Lima e certamente para Nabuco e Rio Branco. Como diz Burns:

During the Rio Branco period, a majority of the Brazilians upheld the traditional view that the Monroe Doctrine required hemispheric cooperation and responsibility. Unwilling to accept the doctrine passively, Rio Branco and Nabuco sought to share its responsibilities and benefits with the United States by making it a part of the hemispheric law enforceable by the cooperative action of the principal republics. To be acceptable to the Brazilians, the Monroe Doctrine had to be the responsibility of the hemisphere, and they unlike the North Americans, insisted and persisted in giving it a collectivist interpretation (BURNS, 1966, p.147).

O objetivo de multilateralizar a Doutrina Monroe culmina quando se tenta levar o tema explicitamente à 4ª Conferência e não vai adiante, como veremos. Mas, já se pode antecipar que uma das razões deriva do próprio sentido unilateral da Doutrina.¹¹⁹

Ainda no plano multilateral, a segunda hipótese de reação à Doutrina seria constituir uma alternativa latina ao monroísmo, recuperando e modificando a tradição bolivariana (afinal, Bolívar convidou os EUA para o Congresso do Panamá). Os países latino-americanos se reuniriam sem os Estados Unidos para resistir aos seus propósitos imperiais. O projeto, que se cogitou na Venezuela em 1905, fazia parte do acervo de intelectuais latino-americanos, como Alberdi. Em despacho para a legação em Caracas, neste momento, chefiada por Oliveira Lima, Rio Branco descarta a ideia. Malatian o reproduz e vale transcrevê-lo porque mostra de que maneira o Barão analisa as relações entre o Brasil e a América Latina no contexto monroísta:

Devo desde já dizer que o Governo brasileiro não concorrerá de modo algum para que se forme semelhante liga e nela não entrará, caso possa vir a ser constituída por algumas nações do nosso continente. Tenho motivos para acreditar que o México, a

intervenção... as intervenções deveriam ser precedidas de a) Consulta e consentimento coletivo para a intervenção; b) De determinação da natureza e seriedade da ameaça à segurança continental” (CAMPOS, 1994, p.756).

¹¹⁸ Diz Drago, ao usar a Doutrina Monroe para justificar a sua: “le recouvrement manu militari des emprunts implique l’occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements, Cette situation contraire ouvertement les principes maintes fois proclamés par les nations de l’Amérique et particulièrement la doctrine de Monroe, si efficacement soutenue et défendue par les États-Unis, doctrine à laquelle la République Argentina a déjà adhéré implicitement” (DRAGO, 1903, p.8.)

¹¹⁹ Comentando a fria reação americana à nota de Drago, citada acima (nota 21), Whitaker faz um interessante paralelo entre as duas doutrinas, a Drago e a Monroe, ambas voltadas para conter intervenções europeias na América Latina, e mostra que começam a diferir nos métodos: se Drago propõe multilateralizar a defesa, Roosevelt a implementar unilateralmente. Ademais, prossegue Whitaker, “...instead of abolishing intervention in the Western Hemisphere, Roosevelt explicitly sanctioned this practice and claimed for the United States a monopoly of the right to engage in it. “...whereas Drago confined his proposal to forcible intervention for the collection of public debt, the Roosevelt corollary applied to intervention of all kinds and for whatever purpose” (WHITAKER, 1954, p.96).

Argentina, o Chile, o Uruguai, o Paraguai, a Bolívia e o Peru também se absterão de tomar parte nessa manifestação de desconfiança e hostilidade ao Governo de Washington. Mesmo que se pudessem unir em tal pensamento sessenta milhões de latinos ou latinizados que vivem desde o México até o Cabo de Horn, ainda assim a liga seria, nos nossos dias, perfeitamente inócua para a grande República do Norte e só prejudicial para as nações coligadas, em grande parte atrasadas e enfraquecidas pelas convulsões políticas, guerras intestinas, pronunciamentos militares e ditaduras periódicas ou sucessivas (MALATIAN, 2001, p.196).

O despacho reflete uma atitude essencial para compreender o modo como Rio Branco lida com o monroísmo. Somos parte da América Latina, mas somos “diferentes”. A atitude vem do Império, em que o contraste entre a estabilidade brasileira e a instabilidade dos vizinhos é um dado da identidade nacional, com implicações diplomáticas (uma delas a não participação das reuniões latino-americanas que foram convocadas ao longo do século XIX para unir o continente contra pretensões imperiais europeias).¹²⁰ Mas, é justamente a diferença que abre uma porta, a bilateral, para uma perspectiva própria para lidar com os Estados Unidos.

De fato, a terceira reação reduz a Doutrina ao que pode valer no plano bilateral. A Doutrina é uma moldura abstrata de que nos valem para ganhos específicos. Inverte-se o modelo imperialista e trata-se de fazer que o hegemônico sirva a nossos interesses concretos. Parte-se da ideia de que EUA estavam realmente dispostos a proteger os países latino-americanos de ameaças extracontinentais e deles se aproximar, como anunciava em 1889 a convocação da conferência de Washington. A questão era de que maneira “aproveitar” politicamente o espaço aberto pela disposição norte-americana. A história da aproximação é bem conhecida e está fixada na obra clássica de Bradford Burns. O episódio do Acre é a melhor prova de que seria importante contar com os americanos para solução de problemas com os vizinhos. Além do que a amizade com os EUA evitaria que se consolidassem as “intrigas contra nós”.

No movimento de aproximação, havia dois custos possíveis. O primeiro diz respeito à própria natureza da aproximação, ou seja, como se aproximar dos EUA sem que a aliança parecesse subserviente (custo ideológico) ou que nos fosse cobrado algo em reciprocidade (custo político)? Posto de outra forma: em que medida Rio Branco poderia extrair as vantagens minimizando o ônus? O segundo custo derivava do fato de que, se a aproximação com os EUA tem vantagens porque aumenta a segurança brasileira no trato com os vizinhos, poderia representar um ônus regional, especialmente com a Argentina, que é das mais

¹²⁰ Para uma análise da maneira como Rio Branco via os vizinhos, ver Clodoaldo BUENO, “O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul”, In: CARDIM e ALMINO (orgs), 2002, p 359.

resistentes a aceitar o monroísmo (justamente pela ligação com a Europa e pela rivalidade com o Brasil). O ganho diplomático poderia trazer simultaneamente perdas com o aumento da desconfiança por parte dos vizinhos (na linguagem de hoje, o que se ganharia em *hard power* se compensaria com perdas em *soft*).

Vamos começar pela dinâmica das relações bilaterais. Há dois fatores decisivos que estruturam e equilibram o relacionamento Brasil-EUA. O primeiro é o sentido de defesa da soberania (a honra nacional, como se dizia então), tão marcante na diplomacia de Rio Branco e que leva a que meça as suas opções por metro pragmático, realista, tendo extremo cuidado em evitar qualquer gesto que signifique diminuição da autonomia diplomática do país (o caso Panther, como veremos, é um exemplo marcante). Em segundo lugar, é a própria vontade norte-americana de ter próximo, no continente, um país de peso. Talvez a primeira motivação norte-americana de aproximar-se do Brasil tenha sido econômica (o comércio do café, o aproveitamento do mercado brasileiro para colocação de produtos industrializados, etc.), mas os ganhos poderiam ir além das vantagens comerciais. Assim, a motivação teria um componente propriamente político, o interesse mesmo na aliança diplomática com o Brasil que, comparado com os vizinhos, tinha estabilidade e tradição diplomática para crescer politicamente nos negócios internacionais. É inegável que o apoio brasileiro ao corolário Roosevelt, à independência do Panamá contribuem para legitimar políticas norte-americanas, na contramão do pensamento majoritário latino-americano.¹²¹

O Brasil, além dos interesses diplomáticos a reforçar com a aliança com os EUA, tinha confiança suficiente para se aproximar dos EUA sem o receio de “sofrer” com a vontade imperial americana. No relacionamento, Rio Branco não via ameaça explícita à soberania e aos valores que definiam a essência de sua ação externa. Daí a possibilidade de aliança que, além de não escrita, seria “equilibrada”. Outro fator do equilíbrio está relacionado às similaridades das perspectivas dos dois países em relação ao que se passava na América do Sul (o despacho a Caracas acima citado é, ao lado de outras atitudes brasileiras, uma demonstração disto). Além de criticar a Doutrina Drago, especialmente na Conferência da Paz

¹²¹ Ver Rubens Ricupero, “Um personagem da República”, *Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica*, Brasília, FUNAG-CHDD, 2002, para uma completa e aguda análise da relação do Brasil com os EUA. Como lembra Conduru, Burns e Bueno também sublinham o sentido pragmático da política de aproximação com Washington e, do lado americano, nota que: “O pan-americanismo, reanimado a partir de 1888, pelo EUA, atendia ao interesse específico de aumentar a influência norte-americana na região”, o que explicaria, afinal, o lado do interesse dos EUA em se aproximar do Brasil. Ver G.F. Conduru “O Subsistema americano, Rio Branco e ABC”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (2), 1998, p.67. Burns também examina as vantagens políticas dos EUA ao se aproximar do Brasil, lembrando o episódio da assunção dos pelo legação do Brasil em Caracas da proteção dos interesses americanos quando se rompem as relações diplomáticas em 1908, o mediação no caso ALSOP que afastara o Chile e os EUA, etc.

na Haia em 1907, o Brasil aceita o corolário Roosevelt, portanto, a hipótese de intervenções que corrigissem o “chronic wrongdoing” dos vizinhos, quando ultrapassassem a linha da instabilidade (da qual, para Rio Branco, estávamos imunes). É o que diz em um despacho de 31 de janeiro reservado a Washington em 1905:

Não vejo motivos para que as três principais nações da América do Sul, - o Brasil, o Chile e a Argentina, - se molestem com a linguagem do Presidente Roosevelt... Ninguém poderá dizer com justiça que elas estão no número das nações des governadas ou turbulentas que “não sabem fazer bom uso de sua independência”... As outras Repúblicas latino-americanas que se sentirem ameaçadas pela “política internacional” dos EUA têm o remédio em suas mãos: é tratar de escolher governos honestos e providentes e, pela paz e energia do trabalho, progredirem em riqueza e força (RIO BRANCO apud PEREIRA, 2006, p.57).

O Brasil se vê como uma Potência (em construção, hoje se diria emergente) e, portanto, parecido com os EUA, embora sem as credenciais para se identificar plenamente com os EUA; afinal as nossas condições de poder ainda não eram suficientes para alcançar “privilégios”, como os EUA queriam para os tribunais de presas e de arbitragem na Haia.

É sintomática a reação de Rio Branco a situações de instabilidade na América do Sul. Aceita, como os EUA, uma categorização de países e os instáveis precisariam de, algum modo, ser policiados. Quem deixa de pagar as suas dívidas não pode ficar impune, como insinuava que se passaria com a adoção da Doutrina Drago. A questão ultrapassava, porém, a fronteira do jurídico, já que a instabilidade era a abertura para as intervenções estrangeiras, primariamente europeias, mas, secundariamente, norte-americanas (aliás, nos primeiros anos do século XX, estas mais reais do que aquelas). Para Rio Branco, não estava explícito, mas o que nascera para proteger a América dos europeus advertia para a necessidade de proteger a América dos americanos.

Outro episódio que marca o cuidado de Rio Branco com a aliança dos EUA ocorre no episódio Panther. A atitude de Nabuco de buscar, sem instruções específicas, uma audiência com o Secretário de Estado para relatar o episódio teria desgostado Rio Branco, que critica formalmente a Nabuco e o obriga a explicitar junto ao Departamento de Estado o sentido do encontro, para descaracterizá-lo como gestão. O Barão pedira a Nabuco para levar o caso aos jornais, influenciar a opinião pública, mas não falara em gestões diplomáticas. Diz Reis Pereira:

O Barão, pelas suas convicções, nunca apelaria para algo como uma intervenção dos Estados Unidos, mesmo que parcial, em incidentes internacionais. Parecia-lhe uma fraqueza, uma abdicação de soberania, ao mesmo tempo em que um reconhecimento do poder excessivo dos Estados Unidos... A ênfase dada à Doutrina Monroe, somada

à ida de Nabuco ao Departamento de Estado fazia transparecer que o Brasil se escondia por não dar conta de sua soberania (PEREIRA, 2006, p.92).¹²²

No episódio, fica claro o delicado equilíbrio que Rio Branco buscava, o de apoiar o monroísmo, preconizar a aliança com os EUA, e, ao mesmo tempo, limitar os custos que a aproximação “excessiva” poderia acarretar.

Para concluir, o Monroísmo nasce como instrumento para legitimar determinada visão norte-americana de seu perímetro de segurança. A ameaça histórica inicial seriam incursões europeias, a começar pelas restauradoras da Santa Aliança e, mais tarde, no início do século XX, as alemães (o episódio da Panther ganhou notoriedade e impacto, justamente por sinalizar a rivalidade inter-imperial, que alcança o apogeu nos anos 1930); no século XX, as soviéticas. As atitudes da diplomacia brasileira, diante das “ameaças”, variaram em função das conjunturas históricas. Há, como sabemos, momentos de alinhamento e outros de distância, que significam modos diferentes de lidar com o legado de Rio Branco, mas envolvem necessariamente opções diante da disposição norte-americana de aplicar, em regra a partir de leitura unilateral, o legado de Monroe, e que significava proteger, inclusive através de intervenções, o que definiam como ameaça à sua segurança na vizinhança continental.

A estabilidade e a ordem eram pré-condições necessárias para que os EUA se projetassem no continente, entrassem pela porta econômica, a do comércio num primeiro momento e, mais tarde, a dos investimentos. Comércio e ordem vão juntos. Daí, a segunda versão do projeto americano dos EUA, que é o pan-americanismo, desenhado na 1ª Conferência Internacional Americana.

4.2.4 O Brasil e os primórdios do Pan-americanismo

Não é por acaso que no discurso de Root à 3ª Conferência Internacional Americana, não há menção à Doutrina Monroe. De fato, o projeto pan-americano é essencialmente diferente do monroísta. Este nasce unilateral e o que tentam os latino-americanos (com graus variados de empenho e modesto sucesso, até os anos 1930) é controlá-lo pela via multilateral. Já o pan-americanismo nasce multilateral, como expressão da igualdade entre os Estados, como apresenta com eloquência o Secretário de Estado Blaine, em texto que,

¹²² Ver também Renato Amado Peixoto, “Depois aconteça o que acontecer: por uma rediscussão do caso Panther e da política externa de Rio Branco”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.54(1): p.44-66, 2011.

ideologicamente, é quase o reverso do monroísmo.¹²³ Se o ímpeto moderno para realizá-lo vem dos EUA, era razoável entendê-lo também como expressão da vontade de um concerto continental, iniciado por Bolívar.¹²⁴ Como diz um historiador venezuelano contemporâneo:

El panamericanismo siempre fué más que una idea. Representaba um estado de espíritu, o mejor uma conciencia coletiva de autodefensa y preservación econômica de los pueblos del Continente Americano (ZURITA, 2005, p.15).

Exatamente porque o discurso que o legitima não é exclusivamente norte-americano e porque cria um espaço multilateral, o pan-americanismo introduz uma medida de *igualdade formal* entre os países americanos.¹²⁵ E, mais do que isto, nos força a lidar simultânea e formalmente com os EUA e com os vizinhos, e equilibrar o complexo de relações que o multilateralismo americano desenhava.

Um primeiro dado a considerar é o de que os resultados do debate que proporciona não estão predeterminados, ainda que o poder norte-americano seja decisivo para iniciar temas, não será necessariamente para encerrá-los à sua feição. Ou seja, o processo pan-americano não tem um desfecho pré-fixado, servindo, como nota Tereza Dulci, como espaço para construção identitária. A dinâmica parlamentar está aberta para discursos contraditórios: haveria um discurso pan-americano, que, exprimiria a agenda dos EUA, e o outro, latino-americano, a dos países do sul (DULCI, 2008). Qualquer delegação para vencer (ou seja, criar ou reforçar legitimidade para a sua posição), deveria tomar em conta a perspectiva do outro, como obrigam, em tese, os foros multilaterais (e, em regra, os parlamentos nas democracias). Para resumir a reflexão da autora, o Brasil se aproxima ideologicamente da versão norte-americana do pan-americanismo, mas não necessariamente se move, no novo

¹²³ O discurso de Blaine na 1ª Conferência é expressivo: "... they (os delegados) can show to the world an honorable, peaceful conference of seventeen independent American Powers in which all shall meet together on terms of absolute equality; a conference in which there can be no attempt to coerce a single delegate against his own conception of the interest of his nation; a conference which will permit no secret understanding on any subject, but will frankly publish to the world all its conclusions; a conference which will tolerate no spirit of conquest, but will aim to cultivate an American sympathy as broad as both continents; a conference which will form no selfish alliance against the older nations from whom we are proud to claim inheritance (BLAINE apud INMAN, 1965, p.38). A mesma atitude é recolhida nas instruções de Roosevelt aos delegados à 2ª Conferência, quando diz: "it is not... opportune for the Delegates of the United States to assume the part of leadership in the conference, either in its official organization or in the discussions" (REPORT, 1907, p.47).

¹²⁴ É a interpretação de Helio Lobo, "A Assembleia do Istmo", *Revista Americana*, v.1, n.1, p.86-113, out. 1909, cf. Vale Castro, op. cit. p.22.

¹²⁵ Para examinar a importância que Rio Branco atribui à igualdade formal na constituição do multilateralismo, ver Gelson Fonseca Júnior, "Rio Branco e o Pan-americanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana", In: J. Almino e C. H. Cardim (Orgs.), *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*, FUNAG, 2002, p.395. Vale lembrar que, desde a Conferência de Washington, os latino-americanos tentam introduzir resoluções que reforcem a soberania e evitem que estrangeiros tenham tratamento privilegiado em seus territórios (na linha da Doutrina Calvo). As resoluções são sistematicamente rejeitadas pelos EUA até os anos 30. Ver J. L. Mehan, *The United States and Inter-American Security*, Austin, University of Texas Press, 1967, p.54.

foro, por uma concepção marcadamente monroísta, já que, no plano multilateral, não existe um alinhamento automático com os EUA, como, aliás, Burns e Ricupero já haviam notado. Lembramos acima a observação de Dulci sobre a flutuação da posição brasileira, ancorada em uma neutralidade que permitia ora o alinhamento com os EUA, ora a aproximação com os latino-americanos,

Especialmente quando estavam em jogo, na perspectiva do Itamaraty, acordos que prejudicassem interesses nacionais brasileiros (destaque para o campo da economia, cujo melhor exemplo é a união aduaneira) (DULCI, 2008, p.34).

Enquadrado o pan-americanismo no jogo multilateral, ainda que no modelo embrionário das conferências internacionais americanas, há que sublinhar que agrega um ingrediente inovador nas relações continentais, já que as conferências tomam, como eixo, a perspectiva de construir objetivos comuns (a serem determinados por negociação entre “iguais”, e não estão movidas pelo fim de uma guerra, como ocorria com os congressos diplomáticos na Europa). Assim, nas conferências, a questão inicial é determinar quem controla a agenda e quem se beneficia das vantagens das decisões tomadas e dos acordos negociados. Como sabemos, nas conferências que ocorrem durante a gestão de Rio Branco, a 3ª e a 4ª, a definição da agenda é comandada pelos Estados Unidos, afinal é deles a proposta da reunião e é em Washington, sob a direção do Secretário de Estado, que se discutem os temas que seriam incluídos para o primeiro encontro dos delegados do hemisfério.¹²⁶ Assim, é o comércio que domina e, em plano não menor, o instrumento que, naquele momento, era o privilegiado para promover a paz entre as nações, o arbitramento. Os temas mais polêmicos e que exprimiriam rivalidades, especialmente as disputas bilaterais, entre os países não são apreciados (embora fiquem como pano de fundo).¹²⁷ Ou são apreciados indiretamente, como

¹²⁶ Tereza Maria Spyer Dulci cita uma carta de José Higinio Duarte Pereira, delegado à 2ª Conferência, ao Chanceler Olyntho Magalhães que caracteriza a predominância dos EUA: “... as instruções da delegação norte-americana nos recomendam que deixemos a direção dos trabalhos da Conferência às delegações ibero-americanas, mas, na realidade, são eles que dirigem tudo por trás da cortina, fazendo valer a sua enorme influência sobre as repúblicas da América Central, do Haiti, São Domingos, da parte setentrional da América do Sul e sobre o México, as quais todas giram na órbita política dos EUA. Essa influência fez-se bem sentir no número e composição das Comissões da Conferência (DULCI, 2008, p.36). O padrão terá sido mantido e se vemos a correspondência de Nabuco na preparação da 3ª e da 4ª Conferências, percebe-se a influência dos EUA na definição da agenda.

¹²⁷ Somente depois que o Secretário de Estado garantiu que a questão de Tacna e Arica não entraria na agenda é que o Chile aceitou o convite para a I Conferência. V Samuel G. Inman, *The Inter-American Conferences, 1836-1954: History and Problems*, Washington, DC, The University Press of Washington DC, 1965, p.34. Na visão americana, como transparece nas instruções à 2ª, as conferências não deveriam “accomplish any striking or spectacular final results; but it is to deal with many matters which, not being subjects of controversy, attract little attention, yet, which taken together, are of great importance for the friendly intercourse among nations...”. *Report of the Delegates of the United States to the Third International Conference of the American States*, Washington, Government Printing Office, 1907, p.39;

na resistência chilena a aceitar a condenação à guerra de conquista e o arbitramento obrigatório, em vista dos resultados da Guerra do Pacífico.

Qual é a atitude de Rio Branco em relação ao pan-americanismo? O primeiro compasso é de apoiá-lo, da mesma forma como apoiou o monroísmo, porém menos como uma ideologia unificadora da região (à maneira de Nabuco) e mais como um palco político. As conferências serviam aos interesses americanos de obter legitimidade para a presença crescente no hemisfério (ainda que não fosse uma condição essencial, dado a projeção para o desempenho unilateral modelado pelo monroísmo) e “organizar” a seu modo as relações comerciais no continente. O dado da legitimidade teria sido importante no caso da 3ª Conferência, a oferta do Rio de Janeiro como sede “ajuda” os EUA a atenuar a imagem de imperialistas que começava a prevalecer entre os latino-americanos¹²⁸. De fato, os primeiros anos do pan-americanismo (e das duas conferências iniciais) coincidiriam com uma boa imagem dos EUA na região, que começa a se reverter nos primeiros anos do século (a atitude dúbia em relação ao bloqueio da Venezuela, o caso do Panamá, as intervenções na América Central etc.).¹²⁹ Ao sediar a conferência, o Brasil ganha politicamente, já que a decisão favorecerá a consolidação da aliança não escrita.

A convergência com os EUA, como já analisou Ricupero, tinha elementos ideológicos e pragmáticos. Para o pan-americanismo, valeria a observação de que:

A convergência ideológica derivava, é óbvio, da homogeneidade do sistema internacional de então, mas foi levada por Paranhos a mais alta expressão, em razão talvez de sua personalidade mais acentuadamente conservadora do que a de contemporâneos como Oliveira Lima ou Barbosa Lima. Seus valores e padrões não diferiam muito dos predominantes em Washington, assim como eram as mesmas as suas convicções acerca dos critérios determinantes da legitimidade internacional (RICUPERO, 2002, p.91).

Reis anota, contudo, que a convergência ideológica tem limites: de nosso lado, a política externa se distancia da norte-americana, por não ter qualquer elemento expansionista.¹³⁰ Para caracterizar a adesão cautelosa ao pan-americanismo, são sempre

¹²⁸ Vale notar que o Brasil não pleiteou diretamente ser sede da conferência. Como lembra Arinos, “A decisão foi tomada por proposta do representante da Venezuela em Washington, possivelmente por insinuação do Secretário de Estado, Elihu Root, grande admirador de Joaquim Nabuco”. A. Arinos, op. cit., p.292.

¹²⁹ Comentando a presença dos EUA nas duas primeiras conferências, a de Washington e a do México, diz Fagg: “the United States was still able to present itself as an amiable neighbor. President Roosevelt, who had recently succeeded the assassinated McKinley, was not yet the ogre to the Latins that he would soon become” (FAGG, 1982, p.27).

¹³⁰ “Não é possível atribuir a Rio Branco uma convergência ideológica fina com Roosevelt, já que a política externa brasileira da época era dotada de um liberalismo jurídico fiel a compromissos internacionais, defensora dos direitos herdados, moderada e equilibrada em seus intentos que nunca tiveram caráter de agressão ou intromissão nos assuntos de outras nações” (PEREIRA, 2006, p.62).

mencionados os cuidadosos discursos de Rio Branco na Conferência do Rio de Janeiro, especialmente o da inauguração quando faz questão de mencionar o legado europeu para a formação da América Latina.¹³¹ O segundo dado é o de que, apesar de nem sempre concordar com as posições norte-americanas, o Brasil tendia a se alinhar, em alguns temas polêmicos, com os EUA, o que também contribuía para criar o “clima de aliança” que servia aos interesses brasileiros.

A convergência ideológica não elimina o sentido pragmático e a perspectiva realista na análise das propostas abertas pela agenda das conferências. Rio Branco tem, com razão, uma *atitude minimalista em relação ao multilateralismo*.¹³² Foge dos compromissos que afetariam a soberania e aceita o multilateralismo como moldura para cooperação (e se afasta daqueles que levariam ao estabelecimento de regras de conduta para os Estados, ainda que, frequentemente a linha que os separa é tênue). Isto ficará claro, por exemplo, na resistência (em aliança com a Argentina que lidera movimento) a assinar tratados de constituição de união aduaneira com os Estados Unidos ou, em outro caso (em oposição à Argentina e Peru) na resistência a compromisso de aceitar o arbitramento obrigatório.¹³³ Era natural, e amplamente compartilhada, a cautela diante das implicações das decisões que se tomavam em modelos novos de convivência internacional com um parceiro cujas vantagens de poder já eram evidentes e com vizinhos que, frequentemente, como a Argentina, desconfiavam das intenções brasileiras. Neste sentido, o resultado das conferências é compatível com o que esperávamos do pan-americanismo. Compromissos maiores poderiam significar ou agregar poder a quem já tinha muito, os EUA, legitimando uma atitude imperial que já praticava, ou atribuindo poder aos que tinham pouco (nossos vizinhos) que passariam a ter mais peso nos negócios continentais. O Barão terá percebido que o multilateralismo cria situações novas nas relações entre Estados e, se não as modifica, qualifica as equações realistas do jogo de poder.

¹³¹ Arinos analisa os discursos de Rio Branco na 3ª Conferência e os qualifica de “voluntariamente parcos. No primeiro, repete algumas noções correntes de história diplomática, acentuando-lhes o caráter óbvio com a declaração de que sabia que eram lugares comuns. No segundo, ironiza sobre a eloquência latina e leva a malícia (ou indiferença) ao ponto de dizer que a escolha do Rio para sede fora uma surpresa...e que as festas e recepções excessivas deveriam ter sido uma provação para os hóspedes... A saudação de Rio Branco a Root, no banquete oferecido a este, espanta pela segura”. A. Arinos, op cit. p.293. A atitude de Rio Branco marca distância, mas não desfaz o fato de que a conferência no Rio ajuda a legitimar o pan-americanismo, o que converge com o interesse dos EUA.

¹³² É possível que Rio Branco endossasse o seguinte trecho das instruções de Root à delegação americana, antes citadas: “it is important that you should keep in mind and, as occasion serves, impress upon your colleagues that such a conference is not an agency for compulsion or a tribunal for adjudication; it is not designed to compel states to make treaties or to observe treaties; it should not sit in judgement upon de conduct of any State, or undertake to redress alleged wrongs, or to settle controverted questions of right” (REPORT, 1907, p.39).

¹³³ Para examinar as variações das alianças e posições no caso do arbitramento, ver S. Guy Inman, *Inter-American Conferences, 1826-1954: History and Problems*, Washington DC, The University Press of Washington DC, 1965, p.42, 56 e 67.

São evidentes as limitações do que se conseguiu nas primeiras conferências: a constituição do Bureau, a regularidade das conferências, o reforço ideológico das peculiaridades continentais, a convivência mais direta entre os vizinhos, a constituição de um corpo de doutrinas e normas possíveis para compor as bases das relações continentais, os ensaios de temas de integração econômica (como a ferrovia pan-americana) e, *last but not least*, o aprendizado coletivo a lidar com os EUA que revela com a viagem de Root ao Rio, nova medida de interesse pelo continente. Com os olhos de hoje, é pouco. Não há tratados importantes que perdurem, modelos para soluções de conflitos políticos, etc., mas, para a época, dadas as diferenças de cultura e poder, o resultado é significativo, já que abre o caminho para um novo modelo de relação entre os países americanos.

Como vimos, o equilíbrio é traço distintivo das posições brasileiras. Não estaremos alinhados automaticamente nem com os EUA nem tampouco com os latino-americanos. Na verdade, as conferências não se caracterizam por uma oposição necessária entre os EUA e a América Latina, que afetasse todos os temas. Em alguns, sim, como nas propostas de união aduaneira, que vêm de 1889, e que foram rechaçadas pelos latino-americanos, inclusive pelo Brasil. Na verdade, os EUA pretendiam “organizar” as relações econômicas continentais, o que envolvia, além da união aduaneira, uma série de outras medidas, na área da proteção da propriedade intelectual, na área de transporte (a construção de uma ferrovia intercontinental) de uniformização de procedimentos aduaneiros, etc. (REPORT OF THE DELEGATES OF THE UNITED STATES TO THE FOURTH INTERNATIONAL CONFERENCE OF AMERICAN STATES, 1911). Se a ideia da união aduaneira não avançou, os temas paralelos, sim, como os acordos sobre marcas, patentes, e propriedade intelectual, especialmente na 4ª Conferência. São tratados padrões, que essencialmente estendem o reconhecimento de direitos de propriedade intelectual obtidos em um Estado para os demais signatários.¹³⁴ Um dos historiadores das conferências anota, com alguma ironia, a vitória dos EUA na 4ª Conferência:

These three treaties were a victory for the United States. An industrial country needs to protect the trademark of a certain type-writer or brand of shoes. But since Latin American countries seldom sold manufactured goods to the United States, they were little interested in working out agreements to protect patents for a new electric bulb or a printing press. As for an original Latin American book being pirated by a North

¹³⁴ O artigo 3, da convenção sobre propriedade intelectual, diz: The recognition of a right of literary property obtained in one state, in conformity with its laws, shall be in full effect in all the others, without the necessity of fulfilling any other formality, whenever there appears in the work some statement indicating the reservation of the property right”. No caso das patentes, o artigo central é o 2, que diz: Every citizen of each of the signatories states shall enjoy in each of the other states all the advantages conceded by their respective laws relative to patent and inventions, designs and industrial models”. Cf Inman, op cit. p.81.

American publisher, the author would have considered it a great honor (INMAN, 1965, p.82).

Outro ponto de divergência foi o alcance da doutrina Drago na 3ª Conferência e, neste caso, o Brasil se alinhou com os EUA. A consideração do assunto foi remetida à Conferência da Haia, no ano seguinte, e a solução, que ficou conhecida como Doutrina Porter, admitia o arbitramento quando houvesse controvérsia sobre dívidas soberanas. A atitude brasileira sobre o arbitramento compulsório também se aproximou da norte-americana em contraponto com a argentina.¹³⁵ A autonomia é um valor central para a diplomacia do Barão e, daí, os limites que coloca a adoção de qualquer compromisso obrigatório de arbitramento. Nas instruções para a 3ª Conferência, como mostra Teresa Dulci, as ideias do Barão estão claramente expressas:

[...] na discussão recusaremos o arbitramento incondicional, abrangendo qualquer questão que possa surgir (DULCI, 2008, p. 96). Queremos excetuar as que ponham em causa os interesses vitais, a honra, a independência ou a integridade territorial do país. O Brasil não aceitaria um árbitro previamente designado para resolver todas as questões que surgissem, pois, além de ser abdicação da soberania, “é evidente que um árbitro que convenha hoje pode não convir poucos anos depois, queremos deixar aos governos futuros inteira liberdade de escolha (DULCI, 2008, p. 102).

Como indiquei acima, as conferências pan-americanas serviam para articular identidades. Ora, as identidades em oposição revelavam evidentemente diferença de interesses. Ao Brasil, apesar do cuidado em não se identificar com atitudes latino-americanistas, não poderia “perder” na relação com vizinhos ao se aproximar dos EUA. Deveria buscar minimizar os custos da aproximação, pois, com os vizinhos, as relações tinha história complexa, com guerras, intervenções, e encontros político-diplomáticos difíceis. Os vizinhos poderiam constituir, até mais que os EUA, ameaças potenciais (tivemos uma corrida armamentista com a Argentina, não com os norte-americanos) e nada garantia antecipadamente que, em caso de conflito, o poder norte-americano estaria de nosso lado. O pan-americanismo superaria as relações com vizinhos no sentido de que, havendo contradição, a aproximação com os EUA prevaleceria? A resposta pode ser antecipada e é negativa. Não se chega, no marco das relações com os vizinhos, a uma disputa tão ampla e

¹³⁵ Teresa Dulci mostra os antecedentes da atitude que Rio Branco tomará na posição que adotamos na 2ª Conferência, quando se discutia a criação de um tribunal arbitral e o comentário de Hygino Duarte, ao analisar o possível modelo de composição, representação proporcional à população ou representação por país, concluía: “Na primeira hipótese o Tribunal seria composto em sua maioria por juízes norte-americanos e isso não pode convir ao Brasil, nem as demais repúblicas sul-americanas, na segunda hipótese não conviria nem ao Brasil nem aos Estados Unidos da América, porque dominaria no Tribunal uma maioria de juízes hispano-americanos. Como se vê, em nenhum dos dois casos não convém ao Brasil semelhantes juízes”. Citado em Dulci, op. cit., p.96.

profunda que exigisse uma opção desgastante de alinhamentos. Mas, o tema merece alguma reflexão.

No âmbito das conferências pan-americanas, a atitude brasileira é de equilíbrio com viés americano (em alguns temas polêmicos, aproxima-se dos EUA). Rio Branco, como é sabido, um “realista”, se move por medidas de interesse, por uma perspectiva de defesa e promoção da soberania (em oposição ao que seria uma diplomacia mais ideológica).¹³⁶ Não fazia sentido pré-determinar a orientação da diplomacia, quer no sentido de um alinhamento integral com os EUA e, muito menos, com a América Latina. Era um mundo cambiante, não só pela emergência norte-americana, mas pela própria dinâmica regional (ainda muito conflituosa nos Andes e, no Sul, condicionada pela rivalidade geopolítica entre Brasil e Argentina). Já que ganhar pelos dois lados era impossível, o problema era minimizar os custos do equilíbrio, o que, de certa maneira, foi conseguido. Não perdemos as vantagens da aproximação com os EUA, pois não ocorreram desdobramentos desfavoráveis quando atuamos em conjunto os países médios (latino-americanos) e em confronto com as posições norte-americanas no tema dos tribunais de presas e de arbitragem na Conferência da Paz da Haia em 1907; de outro lado, não acentuamos a nossa distância (que já existia) dos latino-americanos no caso de nossa resistência a aceitar a Doutrina Drago.¹³⁷

É interessante anotar como o espaço multilateral força acomodações. Rio Branco chega a considerar não enviar representantes à 4ª Conferência, quando sabe que Zeballos foi nomeado para compor a delegação argentina e só um mês antes da reunião confirma a presença brasileira. A Argentina, da mesma forma, só confirmara a presença no Rio um mês antes da 3ª Conferência. Ora, a ausência agregaria tensão a uma relação já tensa e, neste sentido, o feitiço multilateral obriga a aproximações e mantém a ideia da boa convivência, mesmo quando essa é pobre.¹³⁸ Como diz Nabuco:

¹³⁶ O tema da oposição Rio Branco (realista) e Nabuco (ideológico) foi frequentemente analisada por historiadores. Uma análise interessante do processo é a de Humberto França, que dirá que a escolha realista de Rio Branco (a mudança de eixo da diplomacia brasileira) precisava de um “ideológico” em Washington para ganhar consistência e peso. V. Humberto França e Silva Junior, 2006., p. 151.

¹³⁷ Moniz Bandeira menciona um ofício da legação em Washington em que se diz que Roosevelt teria elegido a Argentina para sustentar a Doutrina Monroe na América do Sul. V. L. A. Moniz Bandeira, *A Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Rio, Civilização Brasileira, 2007 (Ed.4), p.250. Mas, a ideia não parece ter tido consequências.

¹³⁸ Em despacho de 3 de setembro de 1909 a Embaixada em Washington, diz Rio Branco: “para informação de Vossa Excelência e do Governo Americano, só em 26 de junho (de) mil novecentos e seis, lembrarei que o Governo Argentino menos de um mez antes da Conferencia do Rio de Janeiro respondeu ao nosso convite para nella tomar parte e isso depois de uma campanha de imprensa em que se fazia aconselhar a não comparecer. Não está resolvido que o Brasil deixe de comparecer à Conferencia de Buenos Aires mas em presença da escolha de Zeballos que pyrronicamente há dias afirmou que o Brasil deseja conquistar a República Oriental, o Paraguay e as Províncias Argentinas de Corrientes e Entre Rios entendeu o Governo, sem fazer reclamação alguma, como também não fez no caso da falsificação do telegramma numero nove, deve reservar para mais

Aqui, a ideia Brasil não assistir conferência Buenos Aires produziria péssimo efeito contra nós como teria produzido contra a Argentina não ter assistido à do Rio de Janeiro. Suponho mesmo que ela aceitou afinal por saber que a opinião americana a condenaria por abandono de posto. Confio que não deixaremos de lá ir ainda que tivéssemos que pedir salvo conduto (NABUCO, 2011, p.226).

Partindo da visão que Rio Branco tinha da América Latina, os limites para adotar uma visão diferente, como a de Oliveira Lima, eram evidentes e, mais, dadas as diferenças intrarregionais, seria pouco provável ir mais adiante do que se foi nas reuniões pan-americanas, ou seja, uma harmonia tênue na medida em que os problemas “reais” eram escamoteados e as conferências acentuavam pontos de convergência, ainda que modestos e, portanto, com consequências diplomáticas menores. Era harmonia possível para o universo multilateral interamericano que começava a se desenhar. Na perspectiva minimalista do multilateralismo que Rio Branco tinha, o pan-americanismo é um dado na equação diplomática, em que há, naqueles anos iniciais, pouco a ganhar, e a preocupação central é evitar perdas. Serve, contudo, para criar uma identidade diplomática, marcada pelo equilíbrio, por esforços de mediação e, sobretudo, pela clareza da visão dos interesses do país. Ainda, para caracterizar a fragilidade dos anos iniciais do pan-americanismo, vale lembrar que pouco das resoluções ou convênios se converte em realidade. Ficam traços de desenhos utópicos, como a ferrovia intercontinental, e de acordos que serão aperfeiçoados e aceitos ao longo da história das conferências.

4.2.5 O Pacto ABC

O foro multilateral pode contribuir positiva ou negativamente para as relações bilaterais, mas não as resolvem. São lógicas diversas, e certamente o multilateralismo incipiente das Conferências Pan-americanas não serviria para conter, organizar ou controlar a relação com os vizinhos, especialmente com a Argentina. No Cone Sul, o multilateral é simplesmente um dado a mais em um processo que tem longa história anterior. Do lado das relações bilaterais com os EUA, o pan-americanismo é um fator positivo para o Brasil. A aliança se tece em parte com a “ajuda” do instrumento multilateral (que, aliás, corre paralela aos problemas propriamente bilaterais, como o das tarifas americanas para o café). O campo multilateral é confortável porque não existem disputas maiores entre os dois países (as

tarde o problemático comparecimento a Conferência” (NABUCO, 2011, p.224). Cogitava-se de enviar uma delegação para as festas do centenário da independência argentina, que ocorreriam antes da Conferência, mas Rio Branco não a designa.

tarifárias ficam restritas ao mundo do comércio). Poderia se pensar em processo similar para a relação do Brasil com os vizinhos? O pan-americanismo poderia ajudar a aproximação com a Argentina? Seria difícil, senão impossível, porque a dimensão dos problemas bilaterais é outra, mais abrangente, com pano de fundo histórico complexo e, por vezes, conflituoso. Uma “aliança não escrita” com os vizinhos talvez fosse impossível, daí a tentativa de Rio Branco de propor uma escrita, como na primeira tentativa de um pacto entre Brasil, Argentina e Chile, desenhado em 1908.

O que significaria o pacto que não se completou para o pan-americanismo ou, mais amplamente, para as relações continentais? O tema já foi objeto das reflexões de Ricupero e, mais recentemente, de Guilherme Conduru e Francisco Doratioto e não creio que seja o caso de retomá-las plenamente. Argumentando em tese, o pacto poderia ter, ao menos, três significados diferentes. No primeiro, o pacto dividiria o controle do processo pan-americano, organizando uma espécie de hegemonia complementar a dos EUA para a América do Sul. Os três países fariam, em seu entorno, o mesmo papel “estabilizador” que os Estados Unidos tinham para a América Central e Caribe. Como diz Ricupero, estar-se criando uma espécie de “Conselho de Segurança” para a América do Sul, já que, para o Caribe e a América Central, o “conselho” era os EUA. Teriam uma visão própria da estabilidade, que complementaria a americana. Na segunda interpretação, o pacto seria um instrumento adicional da hegemonia dos EUA na região (uma antecipação da tese do subimperialismo); finalmente, na terceira, um escudo de resistência à penetração imperial norte-americana. Não é o caso de elaborar sobre essas hipóteses, mas chamar atenção para a variedade das alternativas diplomáticas que se abrem na América do Sul para o Brasil diante da realidade do poder norte-americana. De uma forma ou de outra, versões das hipóteses alimentaram a reflexão sobre a relação entre os EUA e a América Latina ao longo desses últimos cem anos.

Voltando ao projeto do Barão, há uns poucos fatos que chamam a atenção. O primeiro era o aspecto restritivo da aliança. Só entram os países “responsáveis”, o ABC. Como anota Ricupero, o diagnóstico de Rio Branco é contundente:

Um acordo geral de todas as nações americanas é ainda mais impossível do que entre as europeias [...], porque, prossegue Ricupero, [...] o concerto europeu era formado apenas pelas grandes potências; na América, o acordo, para ser viável, só devia ser tentado entre os EUA, o México, o Brasil, o Chile e a Argentina. Entrando muitos, seremos suplantados pelo número (RICUPERO, 2002, p.123).

É importante fixar o que diz Rio Branco porque é uma das chaves para entender o movimento de equilíbrio que busca na região. Para o Barão, os países são iguais no plano

jurídico (e, na Haia, é o cerne de nossa argumentação), mas diferentes no plano político, social (os irresponsáveis, instáveis, etc.). Para o Brasil, o problema é que estava cercado de “diferentes” e era necessário, até para ganhar respeitabilidade internacional, mostrar a diferença. O debate em torno do pacto ABC coincide com problemas institucionais no Paraguai, no Uruguai, no Peru. Ora, se levado adiante, o Pacto serviria para isolar aqueles problemas e, neste sentido, argumenta Doratioto que uma das “novidades” da política platina do Barão foi justamente a da não intervenção, deixar que os problemas institucionais dos instáveis se encaminhassem nacionalmente, para que não perturbassem o delicado equilíbrio regional (Argentina e Brasil). Ao propor um instrumento que favoreceria a estabilidade regional, Rio Branco garantia espaço para uma liderança brasileira e uma medida de controle do monroísmo. Diz Doratioto:

Rio Branco postulava uma hegemonia defensiva nessa parte do continente (Cone Sul). Defensiva porque não se propunha a garantir outros objetivos que não o de preservar o espaço territorial brasileiro... e garantir a soberania nacional, cuja ameaça maior, interpretava-se, vinha de principalmente de potências extra-região. Hegemonia porque caberia ao Brasil, secundado pela Argentina e Chile, papel preponderante na definição das relações entre os países sul-americanos e as potências centrais... Rio Branco acreditava que as revoluções e os golpes de Estado no continente americano criavam situações de instabilidade que poderiam comprometer interesses de países europeus e dos Estados Unidos, levando-os, eventualmente, a intervirem onde se sentissem lesados (DORATIOTO, 2000, p.8).

A proposta da aliança ABC, frustrada em 1909, pelas dificuldades com a Argentina, pode ser lida, assim, também como elemento para conter ou controlar o pan-americanismo. Atenuaria, para o Brasil, o sentido de “alinhamento automático”, que parecia ter a aproximação com os EUA e criaria mecanismo independente de segurança para a zona tradicionalmente mais difícil para o manejo diplomático brasileiro. Naquele momento, havia um obstáculo difícil de transpor para que a aliança do sul fosse efetivamente criada, que era dada pela rivalidade entre Brasil e Argentina. O objetivo era afinal complexo: conter simultaneamente o que poderiam ser eventuais ameaças extrarregionais e o que poderia perturbar a segurança regional.¹³⁹

¹³⁹ Conduru lembra o Artigo 11, do projeto do Pacto: “sempre que se dê qualquer perturbação da ordem pública, insurreição política ou levante militar que confine com alguma das três Repúblicas Contratantes, tratarão elas, imediatamente, de assentar entre si nas providências a tomar, de acordo com os princípios do Direito Internacional, combinando instruções que devam mandar às suas autoridades civis e militares na fronteira, assim como aos seus representantes diplomáticos, cônsules e comandantes de navios de guerra no país em que tais perturbações de produzirem, de modo a que evitem atritos ou desinteligências entre os seus respectivos agentes no teatro dos acontecimentos.” E comenta: “... mesmo que não se considere esse artigo como diretamente hostil aos interesses norte-americanos, ele pressupunha uma nova leitura da Doutrina Monroe. Ao abrir a possibilidade para ações militares coordenadas entre as forças do ABC, o acordo concebido por

4.2.6 A frustrada multilateralização da Doutrina Monroe

Se o Pacto ABC poderia significar hipoteticamente um mecanismo para controlar de fora para dentro o monroísmo, ainda houve, com Rio Branco, outra tentativa com o mesmo objetivo, só que levando em conta a lógica interna do espaço multilateral criado pelas Conferências Pan-americanas. É inerente ao processo multilateral, como vimos, a possibilidade de que os fracos, iguados juridicamente aos fortes, tenham peso no processo decisório. Se o monroísmo fosse internalizado no pan-americanismo, talvez perdesse o sentido ameaçador que tinha.

Valeria registrar um episódio ligado ao debate sobre a agenda da 4ª Conferência Internacional dos Estados Americanos e que, como anotou Helio Lobo, “não deixou vestígio nos anais”, mas vale pelo que tem de simbólico para a ação de Rio Branco (LOBO, 2003 apud BUENO, 2003).¹⁴⁰ Já mencionei o esforço de Rio Branco de “multilateralizar” a doutrina Monroe. Não creio que o verbo fosse usado no princípio do século, mas o objetivo do Barão era evidentemente o de tornar os objetivos da doutrina “compartilhados” pelos países americanos.¹⁴¹ Ora, neste sentido, a tentativa efetivamente explícita de obter, aí, sim, a multilateralização se dá nos preparativos da reunião de Buenos Aires. A iniciativa parte de Nabuco em ofício a Rio Branco, de 2 de agosto de 1909, quando comenta as ideias que ouvira do Secretario de Estado a respeito do programa da 4ª Conferência. As propostas de Knox visariam mais aos impactos simbólicos da reunião, como abrir a agenda para a celebração do centenário da independência da América Latina e para estimular o intercambio de estudantes. Na mesma linha, Nabuco menciona a possibilidade de celebrar a abertura do Canal do Panamá, marcada para 1915 ou 16. Em seguida, entra em matéria, sem deixar de reclamar (o que fizera outras vezes) da falta de instruções:

Continua sem instruções algumas a respeito da Conferencia (e), portanto quando diz respeito (a) esta manifestando somente interesse sucesso. Proposta Secretario de Estado dar-lhe-á grande brilho. Se tivesse liberdade propria, havendo unanimidade, reconhecimento Doutrina Monroe. Seria isso coerente política nosso Governo desde 1824 até ato de Vossencia dando nome Monroe ao Palácio da Terceira Conferencia. Mais cedo ou mais tarde essa ideia surgirá. Quando cheguei aqui nações espanholas tinham outra orientação respeito deste país (e) hoje emulam em conquistar-lhe confiança. Argentina faz todo possível. Embaixada com Drago seria grande golpe (NABUCO, 2001, p.226).

Paranhos Junior em 1909 pode ser interpretado como uma resposta sul-americana ao Corolário Roosevelt, ao encontro da proposição de Burns” (CONDURU, 1998, p.72).

¹⁴⁰ Para uma descrição do episódio, ver Burns, 1966, p. 154).

¹⁴¹ Nos dicionários etimológicos americanos, a expressão multilateralismo para as conferências internacionais só aparece em meados dos anos 30.

A proposta de Nabuco é redigida em termos muito diretos e simples. Não tem mais de um parágrafo e está transcrita por Helio Lobo:

O largo período decorrido desde a declaração da doutrina Monroe habilita-nos a reconhecer nela um fator permanente da paz externa do continente americano. Por isso, festejando os primeiros esforços para a sua independência, a América Latina envia à grande irmã do Norte a expressão do seu reconhecimento por aquela nobre e desinteressada iniciativa, de tão grande benefício para todo o novo mundo (LOBO, 2003 apud BUENO, 2003, p.471).

O parágrafo poderia ter feição anódina, pois, afinal, não trazia qualquer implicação diferente de um “reconhecimento” que ficaria mais no plano simbólico do que das consequências diplomáticas. Ora, no universo multilateral, as referências simbólicas são sempre políticas, e, no caso, nada que referisse o monroísmo era anódino na região (especialmente, qualificá-la de “desinteressada”). Assim, o destino da proposta de Nabuco dificilmente teria curso tranquilo.

A reação inicial de Rio Branco, em despacho de 11 de setembro de 1909, não é de entusiasmo. Sobre a conferência, como vimos, está mais preocupado com a indicação de Zeballos para a delegação argentina, que considera um passo atrás nas relações bilaterais, depois do sucesso da visita de Saenz Peña ao Brasil poucos meses antes. Também se preocupa com a possibilidade de que a Bolívia, em conflito com a Argentina por que esta recusara mediar a disputa com o Paraguai, não compareça ao encontro de Buenos Aires¹⁴². Sobre a proposta de Nabuco, não reage e diz que ainda tem dez meses para estudar o assunto.

Mais adiante, em telegrama a Moniz de Aragão em Buenos Aires, Rio Branco finalmente elabora sobre a proposta, com uma alta dose de “whisful thinking”. Assim, começa por acreditar serem inexatas as informações que Moniz transmitira e que adiantavam que a delegação argentina contrariaria a moção. Em seguida, diz que:

¹⁴² O ambiente latino-americano não é de tranquilidade. O Peru vivia convulsão interna, além de dificuldades com os seus vizinhos, especialmente com o Chile com o qual rompera relações diplomáticas por causa da disputa sobre Tacna e Arica. Em 1910, Argentina, o Brasil e os EUA intervieram para evitar uma guerra entre o Peru e o Equador. Paraguai e Bolívia viviam dificuldades no Chaco. Também o Chile e a Bolívia tinham problemas diplomáticos, ainda decorrentes da Guerra do Pacífico. Para um exame do contexto regional, ver. S. Guy Inman, *Inter-American Conferences, 1826-1954: History and Problems*, Washington DC, The University Press of Washington DC, 1965, p.75. A Bolívia finalmente não comparece a Buenos Aires, mas é interessante acompanhar o debate sobre o direito de presença a uma reunião internacional. A posição brasileira era a de que a Argentina, como anfitrião, não poderia obstar a presença de um membro do Bureau e que, na falta de convite do país sede, o Bureau poderia fazê-lo.

Todos os países americanos estarão de acordo no pensamento de reconhecer que Doutrina Monroe opondo-se a expansão colonial do ultramar ao nosso continente foi como disse Root um baluarte para a independência continental. Não se contesta que as possessões europeias na America são em geral bem governadas, prósperas e felizes. Não se contesta que toda a America deve e continua a dever muito a Europa com a qual mantém e quer manter as melhores relações. A moção não é um ato de hostilidade a Europa e na Conferência Pan-americana do Rio de Janeiro, o Ministro das Relações Exteriores ao abrir e encerrar a conferencia afirmou os nossos sentimentos de simpatia e reconhecimento a Europa. Mas, não se pode deixar de reconhecer a declaração de Monroe e a influência mundial adquiridos com o tempo pelos Estados Unidos contiveram em várias circunstâncias antigos projetos de expansão contra países de nosso continente. O fato de não haver hoje o mesmo perigo não impede que se reconheça o grande serviço que os Estados Unidos prestaram a uma causa comum.¹⁴³

O processo de negociação começa com os mesmos países do pacto ABC. Para Rio Branco, eram os “responsáveis” na região que, na visão brasileira, não teriam receio em endossar a proposta original de Nabuco. O primeiro passo foi apresentá-la ao Chile, que propõe uma redação que amplia e dilui a proposta original, mas não a descaracteriza. Num segundo momento, a negociação envolve também a Argentina e o projeto final a ser apresentado na conferência, dizia:

Upon celebrating the centennial of their first efforts towards political independence, the nations represented in the Fourth Pan American Conference send to their Great Sister Nation of the North the expression of their thanks and record the conviction that the declarations contained in the message of President Monroe met the aims of all America and contributed effectively to guarantee its independence (Inman, 1965, p.84).

Na versão final, o projeto perde os adjetivos e, de certa maneira, a América Latina passa a ter a primazia no processo, já que, ainda que se reconheça sua contribuição para a independência, a Doutrina Monroe “encontra” os objetivos que já estavam delineados pelos latino-americanos.¹⁴⁴ Consultados os americanos, são eles que dissuadem que se vá adiante com o projeto. Inman diz que, apesar de aceitarem que os latino-americanos se apropriassem da Doutrina Monroe, os americanos imaginam que o debate criaria tal dissensão na conferência que seria preferível não apresentá-lo. O historiador americano acrescenta que:

¹⁴³ Telegrama reservado a Moniz de Aragão em Buenos Aires, 22 de julho de 1910 (Arquivo Histórico do Itamaraty).

¹⁴⁴ Em 1923, em discurso que faz à delegação brasileira que segue para Santiago, lembrando que participara da polêmica sobre a moção brasileira na Conferência de Buenos Aires, Felix Pacheco comenta: “defendi, então, eu próprio a redacção que aquelle formoso espírito (Nabuco) dera ao documento, cujo sentido ficou alterado pela troca da palavra ‘reconhecimento’ pela palavra ‘aplausos’, que mudou uma expressão de gratidão da América aos Estados Unidos em um acto de jactância da mesma América, a qual parece que assim queria vaidosamente considerar-se já habilitada a sustentar a doutrina doméstica alheia” (PACHECO apud RELATÓRIO, 1925, p.116).

[...] it was virtually impossible to find a wording which, without exciting the susceptibility of Europe, would be satisfactory to all Latin American republics. Another difficulty was that same states desired to incorporate within the statements calculated to limit the hegemony of the United States (INMAN, 1965, p.85).

De fato, a lógica multilateral, ao colocar as repúblicas latino-americanas e os EUA no mesmo espaço de igualdade, poderia transformar o que nascera como projeto de hegemonia em processo de controle da hegemonia. Daí, talvez, a cautela dos EUA em afastar a discussão para prevenir riscos de um desafio que vai se formar gradualmente e que se resolve, no plano normativo, nos anos 30, quando se aceita que a não intervenção faça parte do receituário do comportamento do pan-americanismo.¹⁴⁵

O episódio é curioso, porque é um dos raros momentos de formulação diplomática *irrealista* do Barão.¹⁴⁶ O diagnóstico que faz do quadro parlamentar é manifestamente equivocado. Entende-se a insistência talvez pelo interesse em legitimar multilateralmente o que praticara bilateralmente e, de novo, pela concepção que articulava de “controlar” os impulsos norte-americanos, enquadrando-os no universo do diálogo parlamentar que as conferências proporcionavam. O fato é que a iniciativa estava destinada ao fracasso. Por quê? Creio que a falha deriva de que, naquela negociação, o Barão colocou as ideias, a sua versão do monroísmo, na frente da realidade. A afirmação ideológica nublou a compreensão do quadro parlamentar e, com a iniciativa, não ganhamos nem com os vizinhos nem com os norte-americanos.

4.2.7 Observações finais

Luiz Felipe de Seixas Correa afirmou na Conferência de abertura das comemorações do centenário do Barão do Rio Branco no Palácio do Itamaraty em fevereiro de 2012 que para a diplomacia brasileira, celebrar Rio Branco é, portanto, de certa forma dialogar consigo

¹⁴⁵ Um despacho publicado no *New York Herald*, em 4 de setembro de 1910, intitulado “Chilians (sic) killed Pan-Monroeism”, esclarece as motivações do Chile, que temiam “would prevent their country from ever regaining by war the lost provinces of Tacna e Arica”. O despacho cita comentários argentinos que criticam o plano: “... that it would injure Argentine trade with Europe, and that it would humble Argentine pride to force admission by that Government that it needed protection against invasion from any European foe...” Finalmente, para o delegado norte-americano, “ Mr White gave no intimation as to whether it favored the plan or not beyond intimating that if the matter came up he would not oppose its discussion”. AHIRJ, maço da 4ª Conferência.

¹⁴⁶ Para examinar o descompasso entre a proposta brasileira e, como se diria hoje, o “quadro parlamentar”, ver J. L. Mechan, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin, University of Texas Press, 1967, p.72.

mesma, indagar a própria memória medir-se com a promessa do passado e expectativa do futuro.

Ao rearticular a política externa no início do século XX, Rio Branco se depara com dois vetores de legitimação, a Doutrina Monroe e o Pan-americanismo. Como vimos, representam modos diferentes de constituir espaços de legitimidade e, portanto, parâmetros diferentes para construir o argumento diplomático. Numa leitura estrita, a Doutrina encontra amparo nos interesses de segurança dos Estados Unidos e, em última instância, a fonte de sua legitimidade é primariamente nacional. Porém, como doutrina de potência, oferece algo a quem se dirige e, no caso dos vizinhos continentais, seria a proteção contra ameaças externas. Dir-se-ia que a sua legitimidade ganharia mais consistência e valeria regionalmente se a promessa de proteção se realizasse. Sabemos como a promessa foi, *to say the least*, irregularmente cumprida e como a Doutrina mais perde do que ganha legitimidade no período de Rio Branco. Haverá momentos de recuperação quando, nos anos 30, os Estados Unidos aceitam a ideia de não intervenção ou, mais adiante, quando conseguem rearticular a cooperação hemisférica com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), finalmente a solução para a multilateralização da segurança continental, e a criação da OEA nos anos 40. Porém, as diferenças intra-continentais se acentuam e o monroísmo vai desaparecer do discurso norte-americano depois da invasão da República Dominicana em 1965.

No princípio do século passado, porém, o pan-americanismo abre outro espaço de legitimação, movido pela lógica do multilateralismo. Se a Doutrina Monroe é expressão em si mesmo de uma “superioridade” dos EUA, as conferências pan-americanas partem, ao menos no nível formal, a igualdade dos parceiros. Não há, assim, um roteiro pré-estabelecido e os encontros continentais serviriam, como serviram, ora para reforçar a hegemonia dos EUA, ora para resistir a ela.

Como as demais chancelarias americanas, a brasileira é obrigada a lidar com os dois vetores, que, como em todo processo de legitimação, se exprimem em valores.¹⁴⁷ O problema é como incorporá-los ao processo diplomático. Em ambos os casos, Rio Branco parte do que, para ele, é primeiro valor fundamental da ação externa, a defesa da soberania e, de outro lado, a convivência em paz com os vizinhos, a escolha de métodos pacíficos de solução de

¹⁴⁷ As formas de legitimidade combinam valores e interesses e, no caso da Doutrina Monroe, o valor “estabilidade continental” é simplesmente outro nome para o controle que os EUA pretendiam exercer sobre a região.

controvérsias. Os vetores de legitimação induzem a que se tais valores se aperfeiçoem, gerem argumentos diplomáticos, ganhem sentido mais objetivo, mais explícito.

O caso da Doutrina Monroe, especialmente com o corolário Roosevelt, leva a uma categorização de países no continente, os instáveis e os estáveis. A soberania é condição necessária para caracterizar o Estado nas relações internacionais, é um valor que marca o que o Estado é para os outros. Daí decorrem umas tantas consequências, a mais relevante é a norma da não intervenção. Porém, a soberania, se condiciona, não determina o comportamento político dos Estados, das instituições multilaterais que cria, e nem pré-define a maneira como vai lidar com as suas obrigações internacionais.¹⁴⁸ Como a soberania é a norma mais “forte” do sistema, construir a legitimidade para quebrá-la é sempre uma tarefa controversa e difícil. Assim, a Doutrina Monroe, para justificar movimentos de intervenção, será completada por um componente reativo, ou seja, os EUA teriam a liberdade de quebrar a soberania quando se definisse uma intervenção anterior, que, na origem, se imaginava que seria de potência extracontinental. Com Roosevelt, a instabilidade passa a ser um justificativa adicional para intervenção, mascarando o ímpeto expansionista dos EUA, na suposição de que a fragilidade dos países induziria intervenções estrangeiras. Como medir a instabilidade é o problema (como hoje, quando se acompanham as controvérsias sobre que tipo de ação tomar quando a sociedade internacional se depara com violações graves de direitos humanos na perspectiva da doutrina da responsabilidade de proteger). Como vimos, Rio Branco aceita as consequências do Corolário Roosevelt e adota a mesma dicotomia estabilidade-instabilidade para distinguir entre vizinhos. Porém, com finalidade diferente da que preconizava Roosevelt. A aceitação do Corolário serve, em primeiro lugar, para “distinguir” o Brasil, não de modo explícito, mas para mostrar possibilidades de atuação que alguns dos vizinhos não teriam. Éramos *soberanos e estáveis*, o que nos legitimava para ter atuação moderadora no Cone Sul, como preconizava o Pacto ABC e lidar de igual para igual com os EUA. Afinal, *se éramos “estáveis”, a aproximação com o vizinho do Norte não constituía uma ameaça, mas uma oportunidade*. Não nos aproximamos dos EUA porque éramos “estáveis”, mas a estabilidade garantia equilíbrio na aproximação (ao menos no plano ideológico). A segunda diferença é na maneira como lidamos com os vizinhos. Da vantagem da estabilidade não derivava, como no caso dos EUA, justificativa para intervir. Rio Branco não condena o imperialismo norte-americano, mas não o emula. Ao contrário, com os vizinhos, como mostra Doratioto, a atitude

¹⁴⁸ Hoje, a doutrina da soberania como responsabilidade cria obrigações do Estado em relação aos seus cidadãos e abre espaço para que a sociedade internacional, em situações determinadas, aja sobre o comportamento do Estado de formas variadas, desde a crítica por violações de direitos humanos até, em situações extremas, a intervenção militar.

é justamente a de não intervenção, a de reverter a política imperial diante de quebras institucionais nos vizinhos, mesmo quando partes em conflito nos procurassem. Na verdade, a atitude responde à essência do estilo diplomático de Rio Branco, que Celso Lafer qualifica de moderação construtiva que:

Está permeada por uma leitura grociana da realidade internacional, nela podendo identificar-se um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar, mediante Diplomacia e Direito, com o conflito e a cooperação e, desta maneira, reduzir o ímpeto da 'política de poder' (LAFER, 2009, p.47).

Praticamos no Cone Sul (até nas tentativas de aproximação com a Argentina) o oposto do que praticava a diplomacia norte-americana no Caribe. A ideia de multilateralizar a Doutrina Monroe talvez tenha sido uma ilusão, mas não deixou de ter vantagem diplomática. Controlar a política dos EUA era uma impossibilidade, mas interessava revelar que o país era “seguro” para se aproximar sem subserviência, com sentido pragmático, da nova potência. O preço pago foi aceitar a Doutrina Monroe como um instrumento de aproximação com os EUA, mas não transformá-la em exemplo de comportamento.

O pan-americanismo tem inicialmente a legitimidade do processo ao propor um diálogo entre iguais no continente. Mas, não só. No plano regional, ao introduzir o arbitramento na agenda regional, estava perto, do ângulo substantivo, das novas correntes de legitimação internacional que buscavam, como em Haia, substituir as doutrinas de balanço de poder por formas pacíficas de solução de controvérsia. O Barão aceita ambos, mas incorpora com alguma cautela a legitimidade que se desenha. *O jogo multilateral tem um limite, que é o da afirmação da autonomia.* A cooperação não deve se transformar em constrangimentos à soberania, daí a sua resistência ao arbitramento e, ao mesmo tempo, a sua defesa da igualdade jurídica na conferência da Haia em 1906. Visto com olhos de hoje, a cautela é traço da política multilateral de Rio Branco, o que é natural. Afinal, tratava-se de um modelo novo de fazer diplomacia, com potenciais que ainda não eram claros. Aliás, a cautela e a atitude defensiva mais do que se justificam quando dos debates na Haia, quando o multilateralismo se revela sob a face perversa de se transformar em instrumento de consolidação de diferenças de poder. Mas, a cautela não fecha os olhos de Rio Branco a outras possibilidades que as conferências pan-americanas oferecem. De fato, o campo multilateral serviu-lhe em, pelo menos, dois propósitos: o de auxiliar a diplomacia bilateral (sediar a 3ª Conferência no Rio e trazer Root ao Brasil serviu claramente à aproximação com os EUA) e, em segundo lugar, a

legitimar atitudes que nascem de interesses nacionais (como, na 4ª Conferência, a tentativa de reconhecer a Doutrina Monroe).

Sabemos que a diplomacia brasileira, de Rio Branco até hoje, tem enfrentado desafios muito diversos daqueles que o Barão conheceu. Porém, um dos problemas permanentes é o de como lidar com as Potências e com os vizinhos, os campos da assimetria e da simetria. Existe outro, que é o de como lidar simultaneamente com ambos, já que, como vimos, desde Rio Branco, são inseparáveis. Algumas distinções fundamentais ocorrem e recordar o Barão é instrumento, como diz Seixas Correa, para que o Itamaraty dialogue consigo mesmo. A primeira é a de que a afirmação brasileira no mundo não passa mais por alianças necessárias ou preferenciais. A aproximação com os EUA, para o Barão, era um caminho necessário para ganhar espaço diplomático na região e no mundo. Hoje, estamos livres para escolher caminhos e alianças no marco de amplíssimo leque de opções diplomáticas. As relações que mantemos com as Potências deixam de condicionar as que mantemos com os vizinhos, ainda que possam se influenciar em certas circunstâncias. Hoje, em um mundo em transformação, mais complexo e imprevisível, em que não faltam obstáculos para chegarmos a um novo modelo de ordem, a tarefa de buscar “bons equilíbrios” não é simples. Rever os contornos da sensibilidade do Barão é sempre inspirador diante do desafio de encontrar as alianças frutíferas que ajudem a projetar o interesse do país e sirvam simultaneamente a construir uma ordem estável e justa. Neste sentido, a maior lição do Barão é a psicologia da segurança, que lhe permite, confiante no peso do Brasil, aproximar-se dos EUA e aproveitar as vantagens da aliança, aceitar o multilateralismo e utilizar os foros que se abriam como um caminho útil ao país e à estabilidade das relações internacionais. Não há traços de temor na diplomacia do Barão.

Do ângulo da legitimidade, as mudanças em relação ao tempo de Rio Branco são profundas, especialmente com a criação da Liga das Nações e, depois com a ONU. Admitidos percalços e limitações, o pós Guerra Fria anuncia traços de uma legitimidade universal, orientada por valores como direitos humanos, desenvolvimento sustentável, crescimento econômico com equidade. Não há mais “donos da legitimidade internacional”, que passa a ser construção de todos, ancorada nos amplos e constantes debates das Nações Unidas. O problema atual é o de como fazer valer tais valores e aí as interpretações divergem e muito. A universalização de valores como ideais não os isenta do jogo político, da manipulação, quando se passa para a realidade, quando se pretende que moldem comportamentos e práticas de Estados. Neste domínio, nem tudo é simples, nem tudo é óbvio. Assim, a mesma cautela

do Barão não é um ingrediente que devemos esquecer, mas certamente estamos livres para ser mais afirmativos quando valores que constituem hoje a nacionalidade estejam em jogo.

O multilateralismo relutante da Conferência de Washington não se converte, com o Barão, em multilateralismo entusiasmado. O Barão reconhece que as negociações envolvem um elemento de cooperação e coordenação entre Estados, são essencialmente um processo político, em que as considerações de poder não são menores. O multilateral serve ao bilateral, o complementa e, ao mesmo tempo, cria padrões de comportamento e legitimidade. Mas, o passo que dá o Barão é decisivo para consolidar a perspectiva de que diplomacia multilateral, como pensam com outros diplomatas latino-americanos, a começar com Drago, é um instrumento para controlar a potência hegemônica. Lembro que, na diplomacia do Barão, a preocupação central é limitar qualquer cessão de soberania, justamente porque, naquele contexto, os valores comuns ficavam mais no plano retórico, não tinham raízes sólidas, em um continente desigual. De qualquer modo, o pan-americanismo introduz um valor essencial para as construções multilaterais posteriores, o da igualdade entre os Estados que participam das reuniões. Porém, o princípio será testado e ganhará sentido universal, quando é discutido na Conferência da Haia de 1907.

4.3 A DEFINIÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ATITUDE

MULTILATERALISTA: RUY NA HAIA

....o argumento em favor das potências pode tornar-se uma arma de dois gumes, impossibilitando o aperfeiçoamento da arbitragem internacional. Pois se os grandes não confiam na imparcialidade dos pequenos, os pequenos de sua parte podem apresentar razões para desconfiar da imparcialidade dos grandes. (Ruy, na Haia)

Ricupero caracteriza com precisão o sentido fundador da participação brasileira na Haia, quando diz que a “segunda conferência da Haia serviu de cenário para a grande estréia do Brasil no palco da modalidade diplomática que se converteria em elemento inseparável de sua personalidade externa. Muitos dos traços que até hoje diferenciam essa personalidade se viram antecipados na atuação de Ruy Barbosa: o ativismo na participação e formulação das propostas; a ação no sentido de mudar o status quo, com vistas a possibilitar a entrada do país na ‘esfera das grandes amizades internacionais a que tem direito’, segundo as palavra de Rio Branco; a disposição de confrontar os opositores à reforma da ordem internacional; a

promoção da igualdade no tratamento de todos os Estados”.¹⁴⁹ Vale aprofundar o que diz Ricupero e o ponto de partida é ainda o que ocorria no plano continental.

De fato, a aliança com os EUA e a defesa do pan-americanismo não determinaram alinhamentos automáticos e, no que seria *o segundo momento fundador* da diplomacia multilateral brasileira, a II Conferência da Paz da Haia em 1907, os dois países se afastam. A Conferência era a primeira reunião global a que comparecíamos. Participamos amplamente dos debates, mas, em três temas, a constituição de um tribunal de presas, a composição e a competência de uma corte de justiça (arbitral) internacional, a posição brasileira se singulariza, como ressalta Seixas Correa.¹⁵⁰ O Brasil não objetava a que as duas cortes fossem criadas. O que rejeitávamos era a maneira através da qual as Potências pretendiam definir a composição dos tribunais, em que reservariam, para si, posições privilegiadas. A discussão ia, portanto, além dos temas específicos e envolvia uma questão fundamental para a ordem internacional, *o de como decidir sobre quem decide*.

A disjuntiva era: decide quem tem mais poder (pelo tamanho da frota ou pelos atributos de potência) ou, na matriz jurídica, decide quem participa como soberano e, portanto, como igual (cada candidato, um voto). Vale uma palavra adicional sobre o projeto da Corte Internacional de Justiça. Lembra Bradford Burns que a proposta inicial, formulada pelos EUA, Alemanha e Grã-Bretanha, era de que fosse composta por dezessete membros, dos quais nove teriam assento permanente. Os outros participariam em base rotativa e de acordo com uma classificação por categorias. Completa Burns:

Classificado na terceira categoria, abaixo de Estados europeus menores e com menor população, o Brasil achava injusto esse plano. Ferido na sua sensibilidade nacional, Rio Branco considerava o plano ‘humilhante’, abaixo da dignidade do país (BURNS, 2003, p.155).

Burns ainda assinala que Rio Branco, em ocasiões anteriores, invocara o princípio da igualdade jurídica¹⁵¹, porém foi a defesa veemente que o nosso representante, Ruy Barbosa,

¹⁴⁹ Ricupero, “A Política Exterior da Primeira República (1889-1930)”, in Pimentel, *Pensamento Diplomático Brasileiro*, op cit, p 347.

¹⁵⁰ Diz Seixas: “da participação do Brasil na Conferência da Haia sob a liderança de Ruy Barbosa derivam pelo menos dois paradigmas seguidos desde então pela diplomacia brasileira: o paradigma da singularidade do Brasil e o paradigma do respeito ao direito internacional. É perceptível nas formulações de Ruy Barbosa a preocupação em singularizar o Brasil no contexto internacional como um país que não se sente confortável com tipificações apriorísticas e que rejeita enquadramento em grupos ou movimentos. Vem igualmente da Haia a pretensão do Brasil de atuar no concerto das nações não com o peso de suas armas ou com eventuais ambições de potência, mas a força de suas razões e a ascendência de seu direito” (SEIXAS CORREA, 2007, p.25).

¹⁵¹ Em 1905, Rio Branco escreveu: “o que a América deseja é a igualdade no direito internacional... e que a soberania de suas nações seja acatada como a das nações europeias” (RIO BRANCO apud Burns 1966, p 124)

fez do princípio que dá os contornos do que será uma das referências necessárias para o comportamento multilateral brasileiro. Naquela conferência, Ruy termina por liderar os latino-americanos e sua atuação foi um fator, entre outros, para que não se concluíssem as negociações sobre arbitragem.

O argumento sobre o tribunal de presas ia na mesma direção.¹⁵² Nesses temas, a nossa posição foi frontalmente contrária a dos EUA. Não éramos caudatários das posições norteamericanas, não só pela diferença na hierarquia de poder, porque, para ter presença internacional expressiva, o caminho brasileiro tinha que ser essencialmente o do direito – e, para Ruy, a norma não teria legitimidade se não estivesse lastreada na igualdade jurídica. Na Haia, entendemos que o multilateralismo, ao produzir regras universais, afetaria a autonomia brasileira e, por isto, era fundamental participar do processo de produção de normas, influenciá-lo para que não nos prejudicasse. É assim que se explica a relutância brasileira em aceitar a ampliação dos casos previstos para a arbitragem obrigatória, tal como era a intenção dos Estados Unidos. Burns comenta que as restrições brasileiras eram de tal ordem que anulavam o recurso à arbitragem (BURNS, 2003). Mais precisamente, não poderíamos ser contra um instituto que nos favoreceu em disputas importantes, porém não o queríamos controlado por árbitros e por critérios que pudéssemos definir com sentido de soberania.

Lafer, ao comentar o papel da Conferência da Haia na construção do paradigma do comportamento multilateral, lembra palavras do delegado brasileiro quando afirma que a

Segunda Conferência mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração dos direitos das gentes e revelou politicamente ao mundo antigo o mundo novo, mal conhecido a si próprio, com a sua fisionomia, a sua independência, a sua vocação no direito das gentes (LAFER, 2009, p.71).

Começava ali, como Lafer demonstra, o “questionamento do papel da gestão exclusiva da ordem mundial pelas Grandes Potências... que adquiriu clareza conceitual na perspectiva brasileira por ocasião da Conferência de Paz de Paris, de 1919” (LAFER, 2009). Isto se revelou quando se manifestou a nossa oposição ao artigo 1º do Regimento que distinguia entre as potências com *interesses gerais* (Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália e Japão),

¹⁵² Hull resume o argumento de Ruy Barbosa no caso da escolha dos árbitros para a corte de presas, que seria definido pela tonelagem das marinhas na proposta americana: “the interests of the large powers are alone considered, or at least made supreme, by it, and the weak will have to submit to the justice of the strong, whose common interests may not incline them to respect sufficiently the rights of the weak, especially since it is usually the most powerful Who have the least reason for obeying the Law” (HULL, 1908, p.440). A corte de presas foi aprovada com o voto contrário do Brasil e da Turquia, mas o tratado que a criava nunca foi ratificado. Ver também Penner da Cunha, *A Diplomacia da Paz – Ruy Barbosa em Haia*, Rio de Janeiro, MEC/Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1977 e Celso Amorim, *A diplomacia multilateral do Brasil, um tributo a Ruy Barbosa*, Brasília, FUNAG, 2009.

das demais, com *interesses limitados*, e que “por isso mesmo só tomariam parte nas sessões em que seriam discutidas questões que as interessassem diretamente” (LAFER, 2009). A oposição brasileira prevalece e tivemos acesso ao debate sobre os interesses gerais, o Tratado de Paz e a criação da Liga. A conclusão de Lafer caracteriza o momento fundador:

A afirmação de que o Brasil tem ‘interesses gerais’, ou seja, uma visão sobre o mundo e seu funcionamento, e de que esta visão é importante para resguardar e encaminhar os interesses específicos do país, explicitada no pós-Primeira Guerra Mundial, será uma constante da identidade internacional brasileira no correr do século XX (LAFER, 2009, p.73).

Não se dirá que definição da identidade é simples. Não éramos uma potência pelos padrões europeus e tínhamos pretensão de potência, fundada exatamente no argumento da igualdade jurídica. Garcia lembra duas afirmações de Calógeras, um dos delegados brasileiros, para explicar o curso de nossa atuação. Na primeira, criticando os europeus, a ênfase é na igualdade:

[...] era ilógico proclamar o princípio da Liga das Nações, cuja base é a igualdade delas perante o Direito, e negá-lo em sua aplicação[...]. Calógeras dizia que mesmo nas questões mais peculiares à Europa, o Brasil não poderia ser indiferente caso não quisesse fechar, ‘por inércia própria’, a porta que se abria, ‘de par em par’ a nosso ingresso como grande potência da política mundial[...] Essa conduta aparentemente contraditória, ou seja, a defesa dos direitos das potências menores, concomitante à aspiração de conquistar um *status* equivalente ao das grandes potências, iria permear toda a política brasileira na Conferência da Paz (GARCIA, 2000, p.33).

Em Versalhes, e com contornos similares ao que ocorrera na Haia, delineia-se o problema do lugar brasileiro no mundo. Na Haia, o argumento da igualdade alcançava coerência plena, já que o que estava em jogo eram mecanismos de escolha (de juízes) por processos eleitorais. Em Versalhes, o quadro era diferente. As potências não derivavam a sua legitimidade de eleições, mas da vitória na guerra, num desses momentos das relações internacionais (os pós-guerras) em que a força adquire, pela vitória, legitimidade para criar instituições. Não era o nosso caso e, diferente de Versalhes, não havia eleições para garantir lugares de influência. O problema brasileiro era de *reconhecimento*. Éramos iguais aos demais pela condição soberana e isto nos dava o direito de argumentar; porém, o argumento teria que ser fundado em alguma diferença que nos aproximasse dos que decidiam. O que faz um “igual” diferente, quando a disputa não é para cargos eletivos, mas posições privilegiadas? Essa será a questão que vamos levantar na década de 1920, quando aspiramos a um assento permanente no Conselho da Liga.

4.4 A DEFINIÇÃO DE UMA ATITUDE: A PREOCUPAÇÃO EM CONCILIAR

O *terceiro momento fundador do comportamento multilateral* ocorre, em 1920, na negociação da Corte Permanente de Justiça Internacional, estabelecida pela Liga das Nações. Um dos impasses se referia justamente ao alcance das consequências de adesão à Corte: implicaria ou não a obrigatoriedade de submeter os conflitos jurídicos à sua jurisdição? Os países estavam divididos e alguns rejeitavam de modo absoluto qualquer decisão mandatória da Corte. Foi Raul Fernandes, o representante brasileiro na Comissão de Juristas que preparava o projeto de estatuto da CPJI, que encontra a solução com a proposta da “cláusula opcional da jurisdição obrigatória”, incorporada ao artigo 36, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (que repete o 36, da CPJI). Como Lafer explica, preservou-se o princípio da igualdade jurídica de todos os estados, ressaltando-se, na prática, o interesse de todos, grandes ou pequenos (LAFER, 2009). A noção de poderíamos “mediar” posições contraditórias como um papel para o Brasil no mundo multilateral começou então a se delinear.

Nem sempre, nestes anos iniciais da definição da atitude multilateralista, a disposição para conciliar foi fácil e obteve resultados. Voltando às reuniões pan-americanas, na 6ª. Reunião, que ocorre em Havana em 1928, um dos temas centrais da agenda é o debate em torno do princípio da não intervenção. Para a maioria dos sul-americanos, a questão era central na medida em que o princípio se transformasse em instrumento para conter os EUA, que acabara, aliás, de intervir na Nicarágua, a combater os grupos de Sandino. O relator do tema, Victor Maúrtua, do Peru, propõe uma resolução que, para a maioria, seria considerada ambígua:

Toda nação tem direito à independência no sentido de que pode promover a felicidade própria, e é livre de desenvolver-se sem intervenção ou controle de outros Estados, contanto que, assim procedendo, não interfira em direitos de outros Estados ou os viole (RELATÓRIO, 1928, p.12).

E, imediatamente, o Delegado de El Salvador propõe, como alternativa, outra, mais simples e direta: “Nenhum Estado pode intervir nos negócios internos de outro”. O debate que se seguiu, considerado por Inman “the most acrimonious that had ever taken place in an inter-American conference”, dividiu os delegados, ficando os Estados Unidos e o Peru, de um lado, contra a maioria latino-americana.¹⁵³ Não é o caso de narrar as peripécias da negociação que, afinal, não chega a termo e a questão é adiada para a reunião hemisférica seguinte, quando,

¹⁵³ Inman, op. cit., p.114.

finalmente, os EUA aceitam o princípio. Vamos voltar à posição brasileira, que reflete a dificuldade de escolher entre posições que opõem tão nitidamente os EUA e os vizinhos. O antagonismo dá pouco espaço para a conciliação, mas, ainda assim, é o caminho que a delegação brasileira, chefiada, aliás, por Raul Fernandes, então nosso maior internacionalista, busca. O argumento central é simples: o Brasil é um país pacífico, renega o direito de conquista e, por isto, aceitamos o princípio da não intervenção e

Sem embargo das críticas que possam se possam fazer ao preceito assim formulado, ainda hoje o aceitaríamos por consideração de conveniência e psicologia política, se em torno dele pudéssemos congregiar a necessária unanimidade. Este, porém, não é o caso (RELATÓRIO, 1928, p.14).

O problema deixa de ser “substantivo” e se torna processual e a relutância em defender a fórmula Maurtua, obviamente inaceitável para a maioria, fica por conta da falta de unanimidade. E, a melhor solução é o adiamento da questão, como indica o próprio Raul Fernandes:

Se a Conferência não aceitar esta sugestão, muito me pesaria ver-me forçado a não emitir nenhum voto, porque *a política tradicional do Brasil é de não favorecer, por nenhum motivo, as causas que possam dividir os países da América e formar o que o Senhor Delegado do México chamou de ‘blocos continentais’* (grifo meu). Nesse caso, lastimaria abster-me para ser fiel a meu ideário pan-americano e às instruções terminantes do meu Governo (RELATÓRIO, 1928, p.17).

O debate de Havana interessa porque revela objetivos e limites da atitude conciliatória. A fidelidade ao princípio, obviamente derivado da igualdade jurídica dos Estados, de que fomos campeões na Haia, se chocava com a fidelidade à aliança aos EUA (que relutava em deslegitimar um instrumento, a intervenção, que tinha usado frequentemente) e, ainda mais, ao risco de divisão explícita no pan-americanismo. De certa maneira, a vantagem do conciliador é estar entre extremos, situação que ocorre com alguma frequência no mundo multilateral, abrindo espaço para países como o Brasil. Em momentos de construção das bases de uma organização, quando princípios estão em jogo, a atitude é mais difícil e a solução é evitar o debate, como ocorreu em 1928. De qualquer modo, o adiamento da “confrontação” serviu, para que mais adiante, na VII Conferência, o assunto voltasse e fosse resolvido de modo satisfatório para os latino-americanos.

A atitude conciliatória terá outras versões. No continente, estará sustentada pela posição peculiar do Brasil (o país de maior peso geográfico, com dez vizinhos, e diferente pela língua) que precisa de uma retaguarda pacífica para se lançar em qualquer projeto além

da região; e, no plano global, a condição de potência média, não voltada a proselitismo ideológico ou projeto de poder, sugere também a direção conciliatória. Assim, são muitos os exemplos históricos do sucesso da atitude: ocorreu no trabalho diplomático para aproximar os latino-americanos das posições americanas nas vésperas da II Guerra Mundial, ou para garantir a entrada da Argentina nas Nações Unidas, etc. É a presença brasileira simultânea em vários mundos que nos facilitaria o papel de construtor de consensos. No campo dos direitos humanos, por exemplo, a nossa adesão histórica a valores ocidentais e à democracia se combina com a nossa condição de país em desenvolvimento para permitir um diálogo fluido com o mundo desenvolvido ocidental e com os países de outras formações culturais. Além disto, a identidade brasileira está apoiada em atitude de tolerância, fruto da boa convivência (e integração) das comunidades estrangeiras que emigraram para o Brasil. Lafer lembra também a experiência da Rio 92: exatamente porque vivemos tanto os problemas de meio ambiente derivados da pobreza, quando os da produção industrial moderna, podemos contribuir para o encontro das posições de países ricos e pobres que se dá com a proposta do “desenvolvimento sustentável”. Importa deixar claro que ter condições privilegiadas para mediar não significará mediar sempre. Em várias circunstâncias, é um das facetas da identidade que prevalece e comanda a atitude multilateral (nos anos 50, éramos mais ocidentais, nos 70, mais terceiro mundo, etc.).

4.5 A DISPOSIÇÃO DE PARTICIPAR: O CASO DO ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DA LIGA DAS NAÇÕES.

Outro momento definidor se articula quando apresentamos a aspiração brasileira de obter um assento permanente no Conselho da Liga. Tínhamos sido eleitos para o Conselho em 1920 e fomos reeleitos sucessivamente até 1926. Como os EUA não estavam na Liga e não havia nenhum país latino-americano no Conselho, começamos a reivindicar um dos assentos permanentes. Havia simpatia por parte de muitos membros para o pleito. Para levá-lo adiante, fomos o primeiro país a instalar uma “sede permanente” em Genebra. Porém, com o Acordo de Locarno, as potências europeias atenderam à vontade da Alemanha de que, no processo de reincorporação aos negócios internacionais, aquele país deveria ter um lugar permanente no Conselho. O Brasil veta em 1926 a entrada da Alemanha e, um ano depois, diante das pressões, decide deixar a Liga. Ficava, assim, clara a disposição de participar do núcleo decisório dos problemas internacionais e não em papéis secundários (GARCIA, 2000).

Na verdade, a ideia não tem origem na Chancelaria brasileira. A primeira manifestação de que o Brasil deveria ocupar um lugar permanente veio do Chile, ainda na 2ª Assembleia, quando seu representante, Agustín Edwards, propõe que a ampliação do Conselho incluía Brasil e Espanha como membros permanentes. Garcia, que faz narrativa completa e precisa de toda a evolução da demanda brasileira, anota que, na mesma sessão, Gastão da Cunha, nosso delegado, sugere o que seria a primeira *rationale* brasileira para a aspiração:

Não é justo que um continente (a Europa) assim contaminado por paixões belicosas pretenda excluir das deliberações da paz mundial um continente completamente pacífico (a América), que por isso mesmo deve ser presumido imparcial em seus conselhos e deliberações (GARCIA, 2000, p.63).

Não é o caso de retomar a narrativa de Vargas nem a de Norma Breda dos Santos, que atualizaram com competência a pesquisa e a reflexão sobre o tema. O objetivo aqui seria simplesmente discutir uma atitude que vai voltar mais adiante em nossa história diplomática, e que diz respeito ao lugar do Brasil na ordem internacional. Tínhamos credenciais para o assento permanente? A resposta é óbvia: não, tanto que não o conseguimos. As que apresentamos, como a representação das Américas, a suplência dos Estados Unidos, a tradição da paz, etc. não foram suficientemente convincentes para legitimar o pleito perante os Membros da Liga, a começar pelos vizinhos. Teria sido, assim, fruto de uma “aspiração messiânica” e de um “sentimento grandiloquo” que os homens de Estado tinham da modesta realidade nacional, como argumentava Assis Chateaubriand, ou seja, um monumental erro de avaliação (GARCIA, 2000). Não cabe uma crítica *a posteriori* da atitude brasileira, que, claro, teve problemas. A pergunta que interessa é outra: porque insistir em aspirações que saem da ortodoxia de um mundo controlado pelas Potências e, no caso da Liga, pela Europa? Admitamos esquecer as circunstâncias especiais do Governo Bernardes, muito contestado internamente, e que levaria à explicação bonapartista do movimento (como, anos depois, o esquerdismo da política externa independente, argumenta-se, compensaria as inclinações direitistas de Janio em economia), porque a ideia de buscar um lugar de mais influência no mundo é recorrente. Terá que ver, na verdade, com certos fatores que são permanentes, a começar pelos geográficos (tamanho, população, recursos, etc.), mas que também decorrem do peso da diplomacia na vida do país. Assim, os argumentos que foram apresentados para legitimar a aspiração não são inconsistentes do ângulo diplomático e, de fato, a representação de um país americano seria natural no Conselho (sobretudo diante da ausência dos EUA). O argumento diplomático não era, porém, consistente com a situação política, tanto pela falta de

apoio latino-americano quanto pelo bloqueio europeu, interessado em usar a Liga para resolver um problema político grave, a reincorporação da Alemanha ao sistema europeu. A Liga olha o mundo com lentes europeias e, assim, o Brasil terá necessariamente um lugar secundário, coadjuvante, mas não de ator principal. Sem fundamento político sólido, mesmo o melhor argumento diplomático se torna frágil. A experiência valerá, contudo, para demonstrar os limites de nossa capacidade de atuação nas instituições multilaterais quando se trata de temas globais para definir a ordem *internacional*. A aspiração de participar estava fixada, como levá-la adiante continua como parâmetro da nossa história no universo multilateral.

4.6 CONSTANTES DO COMPORTAMENTO MULTILATERAL

As constantes do comportamento brasileiro em relação ao multilateralismo poderiam, portanto, ser resumidas:

a) experiência pan-americana leva à *aceitação do multilateralismo como alternativa de comportamento diplomático*, porém com cautela, já que se percebe que o “novo modelo de relações entre Estados” incorporava dois riscos: o de se transformar em instrumento para projetar os interesses particulares das Potências e, em segundo lugar, criar constrangimentos que limitariam a autonomia diplomática do país, como no caso do arbitramento obrigatório, das propostas de desarmamento (lançadas na VII Conferência e rechaçadas por nós); de qualquer modo, a presença na Liga completa o processo de aceitação e revela, com os percalços do abandono da organização, as vantagens e limites da atitude;

b) a compreensão, clara na conferência da Haia, de que o multilateralismo gera normas de comportamento e padrões de legitimidade de longo alcance e, para um país como o Brasil, era fundamental que tais *normas e padrões fossem fundados no direito e na ideia de igualdade soberana dos Estados*; ou seja, o multilateralismo seria útil se constrangesse igualmente o comportamento das potências e das “não potências”, ou seja, o maior “pecado” do multilateralismo seria a consagração formal de normas que reforçassem, com adicional de legitimidade, diferenças de poder (como veremos, isto levará, desde os primeiros momentos, à crítica ao modo como se constituiu o Conselho de Segurança);

c) a singularidade brasileira explicaria o terceiro fundamento da atitude, que é a *disposição de mediar*; na verdade, o Brasil, pelas próprias dimensões foi

acrescentando identidades ao longo da história (sul-americano, latino-americano, pan-americano, ocidental, país em desenvolvimento, industrializado, tolerante, amazônico, megabiodiverso, etc.) que permitiram jogar diversos papéis no processo multilateral e facilitou, em muitas ocasiões, a função mediadora; outro dado foi o de não ter, salvo raras exceções, contenciosos bilaterais transferidos para a agenda da Liga e, mais tarde, da ONU;

d) a *aspiração de participação influente* nos negócios internacionais através dos mecanismos multilaterais se explicaria, inicialmente, pelas dimensões do país (quinto maior território do mundo que representa a metade da América Latina e, hoje, está entre as dez maiores economias do mundo, etc.) e, em segundo lugar, pela própria força da tradição diplomática, ou seja, a presença brasileira no mundo não se marca pela força militar, pelo poder econômico ou pela projeção ideológica, e, sim, pela diplomacia e pela promoção do direito; o fato de que tenhamos dez vizinhos obriga, desde o Império, a processos constantes de negociação; ora, o caminho natural da diplomacia de um país médio para projetar influência é o multilateral. É, no campo multilateral, que poderíamos maximizar as nossas vantagens comparativas, centradas na diplomacia, além de ser o espaço natural para projetarmos preocupações e interesses de alcance global.

Antes de passar adiante, é importante fixar a ideia de que, nas reuniões pan-americanas e na Liga das Nações, estamos diante de um “multilateralismo fraco”, no sentido de que não existem normas que obriguem os Estados (como haverá com a criação do Conselho de Segurança ou, em outro ponto, com os mecanismos de soluções de controvérsias da OMC); de outro lado, ainda eram tênues os constrangimentos morais, como os que hoje gera a legitimidade gerada por resoluções da Assembleia Geral da ONU. Nesse quadro, as atitudes brasileiras vão em dois sentidos. A aceitação do multilateralismo, a despeito da cautela, inclui a possibilidade de que se fortaleça e possa ir além de um “palco político”, como caracterizei a visão de Rio Branco. O movimento para multilateralizar a doutrina Monroe iria nesse sentido, ao significar implícita ou explicitamente, a hipótese de limitações “morais” para a ação norte-americana na América Latina. De outro lado, apesar da visão negativa que se tem da série inicial das Conferências Internacionais Americanas, o fato é que produziram normas e de forma inovadora, como nos casos do direito de asilo, relações diplomáticas e consulares, etc. (BUENO, 2003). Houve muito de utopia e de irrealismo, mas

também focos precisos, que aceitamos, aí sim, como uma medida inicial de que a aceitação poderia ir além do “palco político”.

De qualquer maneira, como veremos, a “aceitação do multilateral” na ONU ganha novo alcance, ainda que, na Organização, os sinais de um multilateralismo fraco persistam (quando o Conselho de Segurança se paralisa com a Guerra Fria), com ressalvas importantes, já que são outros e mais consistentes os fundamentos da legitimidade das Nações Unidas. Ainda, veremos que a cautela (o cuidado em evitar constrangimentos à autonomia diplomática) se manifesta em muitos temas, como, nos anos 70, na área do desarmamento ou de meio ambiente.

5 O BRASIL EM SÃO FRANCISCO

O Brasil, em sua dupla qualidade de membro da comunidade de nações e de Estado integrante deste hemisfério, orgulha-se em ter contribuído para a criação da Carta das Nações Unidas. Seu passado, sua tradição pacífica, seu amor pela ordem, seu respeito pelo direito e seus sentimentos democráticos o prepararam para receber com entusiasmo a ideia da organização de uma sociedade internacional para a preservação da justiça e do respeito a tratados e outras fontes de direito dos povos.

Embaixador Leão Velloso, 1946.¹⁵⁴

A negociação para criar a Organização das Nações Unidas em São Francisco foi dominada, como era natural, pelos vitoriosos na II Guerra Mundial – Estados Unidos, União Soviética e Grã Bretanha. Para os outros participantes, a possibilidade de influenciar nas linhas gerais traçadas em Yalta era mínima. De qualquer, vale lembrar uns poucos episódios que marcam a presença do Brasil na Conferência. Em primeiro lugar, a ideia levantada por Roosevelt e Cordell Hull de que o Brasil poderia ser o “sexto membro permanente” do Conselho de Segurança, que sugeria, de alguma maneira, uma “recompensa” pela participação do Brasil na II Guerra Mundial. A permissão para instalar bases no Nordeste brasileiro foi decisiva para a ação aliada na África. E, para a ofensiva na Itália, enviamos cerca de 25 mil soldados, integrados ao IV Corpo do Exército americano, e sofremos cerca de 2000 baixas.¹⁵⁵

A atitude de Roosevelt demonstrava que as aspirações brasileiras de uma maior participação nos assuntos internacionais não seriam irrealistas já que reconhecidas pela maior potência da época. O que estava fora de propósito na Liga, onde justamente nos faltava um patrocinador com poder suficiente para influenciar decisivamente a vontade dos Membros, agora poderia ser superado. A ideia sofreu, de início, resistências da URSS porque o Brasil seria um aliado dos EUA no Conselho e, depois, da Grã Bretanha que alegava que a expansão do número de membros diluiria o poder no Conselho. Com a morte de Roosevelt, os próprios americanos abandonaram a proposta que, apesar de discretas gestões brasileiras, se tornou inviável naquele momento.

¹⁵⁴ As epígrafes dos capítulos a seguir são tiradas de trechos dos discursos brasileiros na abertura do Debate Geral da Assembléia Geral das Nações Unidas e identificadas por seu autor e pelo ano em que foram pronunciados.

¹⁵⁵ Para uma excelente revisão sobre a participação do Brasil na II Guerra Mundial, especialmente do processo negociador com os EUA que leva à constituição da FEB, ver Wagner Camilo Alves, *Da Itália à Coreia: Decisões sobre ir ou não à guerra*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

Com base no excelente texto de Eugenio Vargas Garcia, que traz minuciosa pesquisa sobre o Brasil em São Francisco, caberiam observações adicionais.¹⁵⁶ Depois dos tempos da “equidistância pragmática” do Vargas dos anos 30,¹⁵⁷ a Guerra revitalizara a aproximação com os EUA. A aliança não escrita ganhava contornos de aliança militar e, como entrávamos nos “negócios do mundo” para acompanhar os EUA, aceitava-se, em consequência, que a presença do Brasil em foros internacionais estaria voltada, em regra, a apoiar posições dos Estados Unidos. Vargas resume, com precisão, a atitude:

Considerando a política externa que Vargas vinha seguindo, eram quatro as posições básicas que o Brasil poderia adotar: 1) acompanhar os Estados Unidos; 2) associar-se ao grupo latino-americano; 3) buscar uma coalizão com o grupo mais amplo de potências menores; ou 4) perseguir uma posição independente, não alinhada a este ou àquele país ou grupo. Na realidade, as três últimas dependiam da primeira, ou seja, em caso de choque irremediável em matéria fundamental, prevalecia a orientação número um (seguir os EUA), à qual tudo mais devia acomodar-se (GARCIA, 2000, p.183).

O alinhamento com os EUA encontrava críticos dentro do próprio Itamaraty e, especificamente, em relação ao tema do Conselho. Cyro de Freitas Valle era um dos que via as consequências negativas na atitude alinhada e Garcia cita observações suas:

Eu não sou ingênuo a ponto de ignorar o quanto precisamos dos Estados Unidos e de seguir a sua política. Mas é fato que a eles desservimos quando os demais nos tomam por seus caudatários [...] os outros países [...] seriam contrários a um posto permanente para o Brasil no Conselho de Segurança se isso representasse uma 'duplicação do voto dos Estados Unidos... Pois tanto devemos abrir os olhos para encarar o mundo que está a criar-se quanto abrir os olhos dos outros, de que precisamos, coisa que eles sabem, para mostrar que, em igual medida, eles precisam de nós (GARCIA, 2000, p.185).

O debate não é simplesmente um movimento de percepções voluntaristas, mas uma tensão interna que, em outras ocasiões, reaparecerá na formulação da política externa brasileira. Pode-se dizer que a própria realidade do país, sua dimensão e suas aspirações, acabam por conspirar contra alinhamentos exclusivos e fechados. Em São Francisco, mesmo sob a regência do alinhamento, os interesses singulares aparecem. As instruções para a Delegação no tema do estabelecimento do Conselho de Segurança preconizam claramente o alinhamento, com uma qualificação significativa. Garcia as transcreve:

¹⁵⁶ Ver Eugenio Vargas Garcia, *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2012.

¹⁵⁷ A expressão é de Gerson Moura, no hoje clássico, *Autonomia na Dependência*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

Isto é, a nossa atitude deverá ser: 1º apoiar qualquer ideia tendente a democratizar o sistema de escolha do Conselho de Segurança; 2º não pleitear a criação de um sexto lugar permanente; 3º não concordar em que, na hipótese de ser criado esse lugar, o mesmo seja atribuído a qualquer outro país, que não o Brasil. A mera indicação, no Pacto, de um sexto lugar caberá à América Latina só poderá suscitar complicações. Porque surgiriam logo estas duas questões: 1ª) quem designaria o representante da América Latina? 2ª) como se faria essa designação? Em qualquer caso, não cremos que o Brasil tivesse muitas probabilidades de obter o apoio das chamadas “nações irmãs”. Na hipótese, provável, de serem apenas cinco os lugares permanentes, não devemos levantar objeção alguma, antes pelo contrário, a que um ou dos postos não permanentes seja atribuídos à América Latina. Por outra parte, devemos pleitear a concessão de um desses lugares ao Brasil – ao menos por uma questão de prestígio. Aliás, acreditamos que isto será obtido facilmente, porque podemos apresentar títulos indiscutíveis (GARCIA, 2000, p.190).

A reivindicação do lugar permanente não é, então, plenamente assumida. Poderia ser uma “oferta dos EUA”, mas a redação das instruções carrega ambiguidades. Não queremos contrariar os EUA, mas, ao mesmo tempo, não admitiríamos a hipótese da preferência americana por outro país latino-americano para o Conselho. A ideia de que tínhamos uma “diferença” aparece, de forma clara, quando assumirmos as vantagens de nossas credenciais para a eleição dos membros não permanentes.

O fato é que, ao longo da conferência, aflora, modestamente é verdade, a pretensão brasileira de desempenhar um papel mais ativo na ordem que se inaugurava. Seguindo a abrangente e minuciosa análise de Garcia, constatamos que, durante as negociações, por instâncias de Leão Velloso, chanceler interino, o Brasil fará gestões junto a autoridades americanas, que, de certa forma, qualificam as instruções iniciais. A Delegação em São Francisco não é totalmente passiva, ainda que tenha falhado a estratégia de apostar exclusivamente nos Estados Unidos para alcançar o objetivo do assento permanente (na verdade, não haveria outra naquele momento...). Garcia aponta duas razões:

Mesmo que os Estados Unidos estivessem fortemente empenhados em apoiar a posição brasileira em 1945, não haveria aí garantia alguma de êxito, pois a nenhum país era dado controlar o que seria feito do Conselho de Segurança, ainda que se tratasse da nação mais poderosa do planeta e, de outro lado, depois ficaria claro que o apoio norte-americano ao Brasil no contexto da Segunda Guerra Mundial, tinha limites em termos de profundidade (não delegar atributos de hegemonia na América do Sul) e de duração no tempo (conjuntura de polarização e desejo de acuar a neutra Argentina) (VARGAS, 2000, p. 206).

O alinhamento não trouxe em São Francisco os frutos esperados e anunciava o período que marca o Governo Dutra e que Gerson Moura vai caracterizar como o do “alinhamento sem recompensa”, na caracterização de Gerson Moura.

A frustração no caso do assento permanente não inibe a delegação brasileira de participar ativamente na busca de espaço para que se amplie a possibilidade de participação

dos países médios nas deliberações das Nações Unidas. Na realidade, em São Francisco, a “grande clivagem política haveria de ser entre os Cinco Grandes e ‘o resto’, chamados por galhofa, os 45 pequenos” (GARCIA, 2000). Se somos americanistas, também somos “médios”. Assim, ao lado dos latino-americanos e de outros países médios, como o Canadá e a Austrália, além de defender propostas que ampliam a participação dos não permanentes que cedessem forças militares ao Conselho nas deliberações sobre o seu uso e a distribuição geográfica dos assentos não permanentes, o Brasil foi muito crítico do instituto do veto e chegou a propor um processo de revisão da Carta cinco anos depois de ratificada, com decisões por voto majoritário (ou seja, sem a aprovação concorrente dos membros permanentes). A sugestão foi rejeitada na forma original e, muito diluída, se transformou no artigo 109, da Carta (a conferência de revisão não tem prazo para ser convocada – aliás, não foi até hoje - e qualquer emenda à Carta exige a aprovação dos membros permanentes).¹⁵⁸

Ainda na linha de ampliar a possibilidade de participação dos pequenos, o Brasil acompanha as tentativas de reforçar a Assembleia Geral, contra a posição dos membros permanentes, que procuram assegurar a hegemonia do Conselho de Segurança, o que, de alguma forma, apesar da ampla competência da Assembleia, está consagrado pelo artigo 12 (a AG não pode deliberar sobre assuntos da agenda do Conselho).

De outro lado, ainda com os latino-americanos, o Brasil defenderá que o princípio de não intervenção, adotado em 1936 pela Conferencia Pan-americana de Havana, figurasse na Carta e defenderá também a introdução de normas que promovessem o desenvolvimento econômico e o social (aliás, um dos promotores da criação da OMS é o delegado brasileiro, Marcolino Candau). Outro tema em que tivemos atuação relevante foi na questão das mulheres. O Brasil foi dos poucos países que tinha, entre os seus delegados, uma mulher, a líder feminista Bertha Lutz, que lutou por aprovação da regra que proibiria discriminação de gênero no preenchimento de vagas no Secretariado da ONU e pela criação de uma comissão para estudar a condição da mulher, embrião da Comissão da ONU sobre Status da Mulher, órgão do ECOSOC, criado em 1946 (GARCIA, 2000).

Desde o começo, o Brasil está preocupado em expandir as oportunidades para uma participação significativa nas Nações Unidas. É interessante reler os primeiros discursos

¹⁵⁸ Ver, para a presença brasileira em São Francisco, Eduardo Uziel, *O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva*, Brasília, FUNAG, 2010, p. 82. Sobre o assunto, Garcia transcreve comentários de Bertha Lutz, a única mulher que atuou como na delegação brasileira, e que são proféticos: “Não creio que seja convocada uma Conferência nos dez primeiros anos já que não existe nenhum mecanismo convocador. Continuando o receio dos países europeus de verem modificadas as proteções dos grandes, procurarão evitar a Conferência constituinte. Só resta uma possibilidade, a de que as potências não consigam manter a unanimidade e que procurem espontaneamente modificar a Carta”. Garcia, op. cit., p.218.

brasileiros nas Assembleias Gerais, em 1946 e 1947, porque mostram preocupações que refletem as “constantes” que acima delinee, especialmente a luta por que o multilateralismo estivesse mais próximo da matriz jurídica. Assim, falamos das Nações Unidas como passo necessário para que se alcançasse a paz permanente no sistema internacional; das limitações da Carta e da necessidade de que fosse revista, especialmente o mecanismo do veto; da importância da Assembleia Geral onde se realizaria plenamente a participação igual dos Estados etc. Como nota o Embaixador Seixas Corrêa, o tom é idealista, mas isto “é compensado por observações de notável pertinência e acuidade”, sobre as próprias novas condições da sociedade internacional, com indicações sobre a interdependência crescente na ordem internacional, sobre a possibilidade de corrigir os defeitos da Carta pela adoção de práticas consensuais (mais adiante, as operações de paz serão um exemplo notável do que se antevia no discurso brasileiro) (SEIXAS CORRÊA, 2007).

Em São Francisco e nas primeiras Assembleias, está definida uma atitude que será retomada, sem interrupção daí em diante: a disposição de participar do jogo multilateral, com convicção clara de que poderíamos influir nos destinos da Organização. Partimos da convicção de que o multilateralismo acrescenta alternativas à lógica realista do jogo internacional e a possibilidade de uma presença ativa e significativa do Brasil nos temas maiores da ordem internacional passava pela ampliação e reforço dos mecanismos de decisão das Nações Unidas ou, como se diria hoje, de sua democratização.

6 A EVOLUÇÃO DAS POSIÇÕES BRASILEIRAS NA ONU

O que está errado, portanto, não é a Organização das Nações Unidas, mas o mundo em si.

Embaixador Cyro de Freitas-Valle, 1949

Vivemos em uma época de profundas mudanças sociais e políticas; nossa tarefa não consiste em nos opormos a elas ou em protelá-las. Nossa Organização, na forma em que a planejamos, recebeu de todas as nações a tarefa de atribuir substância, estrutura e contorno a estas novas aspirações, de criar um vínculo entre as realizações do passado e as promessas do futuro, entre pensamento e ação, entre ideias que nos inspiram e objetivos por nós estabelecidos dentro do espírito da Carta e com consciência de nossas responsabilidades em um estágio especialmente crítico da história da humanidade

Embaixador Mario de Pimentel Brandão, 1951

As nações, neste decênio, ao invés de se desarmarem, como era a finalidade desta nossa associação, não só se armaram muito mais, senão que criaram armas tremendas, que algumas grandes potências, por causa de seus recursos científicos e materiais, praticamente monopolizam.

Uma nova forma de vida está, assim, sendo imposta ao mundo. Ao invés de crescerem a segurança das nações e a igualdade e bem-estar dos povos, preocupação culminante de São Francisco, persistem entraves, controles e dificuldades à plena comunhão jurídica, econômica e social. Corremos, assim, no seio da ONU, o risco de nos tornarmos menos livres, menos iguais e, mesmo, menos pacíficos, os povos e as criaturas.

Embaixador Osvaldo Aranha, Assembléia Geral, 1957

Para quem se dispõe a estudar a história das atitudes multilaterais do Brasil nos anos recentes, um dos primeiros problemas é definir critérios que distingam os modos como evoluem, as marcas de continuidade e ruptura. Uma das tentativas interessantes para caracterizar os períodos recentes da história do multilateralismo brasileiro é feita pelo Professor Amado Cervo (CERVO, 2008, p.94). Para o Professor Cervo, as etapas seriam:

- a) entre 1944 e 1949, a contribuição do Brasil à construção do sistema internacional do pós-guerra;
 - b) entre 1960 e 1980, o esforço despendido para reformar a ordem internacional;
 - c) entre 1990 e 2002, a perspectiva de atuar no sistema em vez de reformá-lo;
- e,

d) a partir de 2003, o objetivo seria estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e os países emergentes.

A evolução é, portanto, marcada pela atitude diante do sistema e o valor “distintivo” é a medida de aceitação ou reforma das estruturas vigentes. Outro dado é o foco no multilateralismo econômico, já que, para Cervo, um dos objetivos centrais da política externa é o serviço ao desenvolvimento que as instituições multilaterais poderiam prestar. Isto leva a que suas considerações sejam marcadamente valorativas. Assim, por exemplo, na primeira fase, haveria, como na terceira, uma ilusão sobre as vantagens de adesão ao multilateralismo, já que o apoio ao liberalismo leva a que percamos as possibilidades de influência real no sistema e não consigamos auferir resultados palpáveis. Por outras razões, o mesmo ocorreria na fase reformista, já que os objetivos seriam irrealistas. Basicamente, a avaliação supõe que existe, até chegarmos ao Governo Lula, uma medida de ingenuidade “kantiana” em relação ao multilateralismo, que só se corrige com a introdução do elemento de reciprocidade entre os hegemônicos e os emergentes. A periodização está associada, portanto, a uma determinada avaliação da política externa, que é explícita e voltada para afirmar as realizações do Governo Lula.¹⁵⁹ Outra referência importante é a tese de Vizontini porque, ainda que não examine primariamente a diplomacia multilateral, lida com uma das condicionantes fundamentais das posições que assumimos nas Nações Unidas, a natureza da relação com os Estados Unidos (VIZENTINI, 1993).

Na periodização de Cervo, há observações que interessa reter: a de que existe um “acumulado histórico” de atitudes, que se combina com variações e mudanças. Nas seções seguintes, parto da mesma preocupação metodológica, porém com outra perspectiva. O foco está mais voltado para os temas políticos das Nações Unidas e as linhas de evolução são tratadas de modo mais “ortodoxo”, vinculando-as a processos políticos internos, especialmente em tempos mais recentes. Um dos momentos mais claros de mudança ocorre com a política externa independente – neste caso, mesmo a variável pessoal deve ser levada em conta, porque dificilmente Lott, se eleito, adotaria as posições diplomáticas de Jânio –, outro, com a democratização nos anos 80. O segundo fator a se levar em conta são as

¹⁵⁹ Um exemplo: “... coube a Cardoso puxar o para o Brasil da era da globalização o multilateralismo kantiano, que correspondia à visão de um mundo harmonioso e padronizado, cujo ordenamento brotaria da negociação. Mas sua visão de mundo revelou-se uma utopia” (CERVO, 2008, p.103). Não creio que seja a mais fiel representação da diplomacia do Governo Fernando Henrique, que foi crítico, por exemplo, das consequências negativas da globalização financeira. Também não me parece muito correta a caracterização de kantiana da diplomacia daquele período. Celso Lafer, chanceler de Cardoso, a denominava, com mais propriedade, grociana.

variações da estrutura do sistema internacional. A atitude que valia para a Guerra Fria se torna obsoleta com a détente e com a emergência do Terceiro Mundo e, mais claramente ainda, com a queda do Muro de Berlim. O jogo multilateral, como, aliás, a política externa em geral, se articula entre esses dois fatores, o das necessidades internas e das possibilidades externas, que definem limites e oportunidades, que procuraremos sinteticamente organizar nas seções seguintes com o foco multilateral.¹⁶⁰

É possível distinguir, de modo muito esquemático, quatro fases na evolução das posições multilaterais do Brasil, coincidentes com o alinhamento ocidental (1947-1960), a política externa independente (1960-1964); a volta do alinhamento nos governos militares, qualificado com a vontade de potência (1964-1985), e, finalmente, a política externa da democracia (de 1985 até hoje). Na ONU, alguns temas, como a necessidade de reformar a instituição, dar mais força à Assembleia Geral, são permanentes, embora com matizes diferentes ao longo do tempo. A participação em operações de paz é outra constante e, para elas, contribuimos desde 1956, com a UNEF em Suez. A vontade de participar e influenciar é outra característica da atitude brasileira, culminando com a aspiração a um assento permanente no Conselho de Segurança. O que diferenciará as fases são as inclinações gerais da política externa brasileira e haveria que analisar as condicionantes internas e externas para defini-las. Por exemplo, um dado que valerá até os anos 60 é o caráter Ocidental da identidade internacional que projetamos internacionalmente. Naquela fase, a relação com os EUA é fundamental, não só pelo que significava diplomaticamente, mas também pela expectativa de que contribuiria para o desenvolvimento econômico do país. O esmaecimento do alinhamento será assim outro fator que permite compreender mudanças na atitude multilateral do Brasil. A natureza do regime também explica mudanças e, como aponte, a democratização é um dado sem o qual não se entenderia algumas atitudes recentes. Haverá outros elementos a considerar e uma interessantíssima tentativa de sintetizar os fatores que influenciam a política externa foi feita recentemente por Otávio Amorim.¹⁶¹ Para completar a análise das mudanças, outros elementos teriam que ser considerados, como o peso do Itamaraty na formulação da política externa e até pessoais (como no exemplo de Jânio). Mais recentemente, nos anos 90, com a democratização, haverá uma maior influência da sociedade civil em algumas das questões discutidas nas Nações Unidas, especialmente meio ambiente e direitos humanos. Porém, aqui,

¹⁶⁰ Há impulsos internos que a ordem internacional favorece ou bloqueia. Seria difícil, senão impossível, ser neutralista antes da Conferência de Bandung. De outro lado, há oportunidades abertas no sistema que situações nacionais podem bloquear ou favorecer. A consolidação da democracia abriu, como veremos, oportunidades de presença internacional, especialmente no debate sobre valores, que antes não existiam.

¹⁶¹ Ver Octávio Amorim Neto, *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*, São Paulo, Elsevier, 2012.

não tentarei explicações amplas sobre o comportamento diplomático. O objetivo aqui é mais modesto. As mudanças em cada etapa serão observadas e, tanto quanto possível, se mostrará que o que permanece e o que muda a cada período. Revelar a lógica da evolução da atitude multilateral em alguns temas políticos da agenda da ONU é, então, o que se esboçará daqui em diante.

6.1 A ALIANÇA OCIDENTAL E SEUS REFLEXOS NA ATITUDE MULTILATERAL (1947-1960): ENSAIOS PARA A SINGULARIDADE

Depois dos anos do autoritarismo varguista (1930-1945), o Brasil viveu uma fase democrática que vai terminar em 1964, quando o golpe militar interrompe o ciclo das eleições diretas para a Presidência da República. Depois do período de “autonomia na dependência” que, na expressão de Gerson Moura, caracteriza a segunda metade dos anos 30 e termina com a decisão de concluir uma aliança com os EUA para o combate ao nazifascismo, o fim da Guerra leva que voltemos ao “eixo americanista”. De fato, nos anos que se seguem, a política externa brasileira foi claramente orientada pela aliança com os EUA, o que se refletiu em nossas posições multilaterais.¹⁶² Partíamos da definição da identidade brasileira como “ocidental e cristã”, com a consequência de que o adversário é o bloco socialista. Mais realistas que o rei, rompemos, em 1947, relações com a URSS.¹⁶³ Acompanhamos, em alguns temas da Assembleia e do Conselho, as posições norte-americanas mais do que a dos vizinhos latino-americanos (SELCHER, 1978). Porém, como explica Gerson Moura, mesmo no Governo Dutra, “só aparentemente continuava a política de alinhamento com os EUA” (MOURA, 1991). A distância era em pontos menores. Porém, se estendermos a análise para o período que termina em 60, veremos que os matizes do alinhamento se multiplicam.

Gerson chama atenção inicialmente para o fato de que o alinhamento tinha, além da ideológica, motivações pragmáticas, ao supor que nos traria vantagens especiais, como manter a superioridade militar no conjunto da América do Sul e participação plena das

¹⁶² A participação na II GM teve efeito paradoxal. A decisão do Governo Vargas, de características autoritárias, de defender, na Europa, ao lado dos EUA os valores democráticos não é ideológica, mas pragmática. Tinha contornos geopolíticos e interesses econômicos. Porém, a luta ao lado dos Aliados foi um dos fatores que levou os militares a se afastarem de Vargas e facilitar a volta à democracia no Brasil.

¹⁶³ O Brasil não mantinha relações com a União Soviética e só as estabeleceu por insistência dos EUA em 1945. Duraram pouco menos de dois anos e só voltaram a ser restabelecidas 14 anos depois, em 1961. A rigor o rompimento não obedece à lógica diplomática, pois, afinal, os EUA e a maioria dos Ocidentais mantinham relações com a URSS. São fatores de política interna que explicam a decisão. Vale a pena contrastar a atitude brasileira com a argentina de Perón que, na mesma época, promovia missões comerciais soviéticas, embora com poucos resultados práticos.

conversações de paz do pós-guerra para a construção de uma nova ordem internacional. E, acrescenta:

Durante o Governo Dutra, a atuação do Brasil na ONU guiou-se pela regra de seguir o voto dos EUA em todas as questões importantes, com uma única exceção: quando dos conflitos entre os EUA e a Argentina, procurou-se preservar a solidariedade aos EUA, sem ser hostil à Argentina. Essa adesão não lhe concedeu, porém, os resultados que imaginava ter direito a receber (MOURA, 1991, p.50).

Gerson oferece alguns exemplos de matizes no alinhamento, quando, por exemplo, o Brasil opôs-se ao rompimento de relações com o regime de Franco em 1946. De outro lado, os ensaios de apoio ao plano de desarmamento geral proposto pelos soviéticos foram abandonados diante do projeto americano do Plano Baruch, que implicava controle internacional sobre produção de matérias primas nucleares e usinas atômicas. Obtivemos um lugar na Conferência de Paris de 1946, que discutiu os problemas do pós-guerra, mas nossas reivindicações de reparações não foram levadas em consideração.

Antes de entrar nas questões de segurança e em alguns temas econômicos, cabem duas observações, ainda no marco do Governo Dutra. A primeira, ainda seguindo Gerson Moura, lembra as visões diferentes, que começavam a se esboçar entre uma perspectiva mais universalista, defendida por Osvaldo Aranha, e que nasceria do contato dos diplomatas brasileiros com as complexidades da vida internacional, proporcionadas pela presença na ONU; e outra, a de “seguir os Estados Unidos a qualquer preço”, que partia da Secretaria de Estado e cujo expoente era o Chanceler Raul Fernandes, que “se convencera de que a guerra entre o Leste e o Oeste era inevitável de modo que o Brasil deveria integrar uma frente ocidental unida” (MOURA, 1991, p.62).

A segunda atitude explica a visão de que os problemas na Grécia eram fruto de intervenção soviética e a decepção com a vitória comunista na China. E, a outra atitude, a mais aberta? Aparecerá, como veremos, no debate econômico mais do que no político. Ainda estávamos distantes de aceitar, como questões políticas importantes para nós, o que se passava longe de nosso entorno. As questões multilaterais mais “dramáticas”, onde somos protagonistas, estava, no continente, nos debates do sistema interamericano, nos quais, sem dúvida, fomos protagonistas.

É interessante, porém, acompanhar a evolução do discurso brasileiro nas Assembleias Gerais, em que, de forma indireta, a noção de que deveria haver um ponto de conciliação entre as ideologias opostas não está descartado. Não se abandona a fidelidade aos EUA, nem

se deixa de criticar a URSS, mas, para ficar em um só exemplo, em 1947, o Embaixador João Carlos Muniz, no discurso de abertura da Assembleia Geral, dirá:

Se, por um lado, o nosso mundo é tragicamente obscurecido por antagonismos e contradições, seus vastos horizontes, por outro, oferecem amplas perspectivas de progresso e melhora. A atual geração utiliza métodos extremamente avançados; a aplicação desses métodos pode criar um nível de vida elevado em todas as regiões do mundo e eliminar a pobreza e a miséria. Esse progresso técnico já nos permite visualizar o advento de uma nova humanidade, altamente civilizada como somos, mas formando um só corpo dotado de uma consciência mais ampla e mais receptiva à realização de todas as metas da raça humana. Para que essa aspiração seja gradualmente alcançada, é necessário apenas que os antagonismos existentes sejam conciliados. Se a Organização das Nações Unidas lograr êxito no cumprimento dessa tarefa, o momento mais perigoso de nossos tempos terá sido ultrapassado e poderemos olhar para o futuro com a segurança do viajante que alcançou o topo de um árduo caminho montanhoso e vislumbra finalmente a extensão ilimitada de uma planície radiosa (MUNIZ, 1947 apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 46).¹⁶⁴

Descontado o excesso retórico, aliás, a regra para aqueles tempos, a ideia de que as Nações Unidas poderiam ser o campo de negociação e atenuação dos antagonismos ideológicos será sempre, e com ênfase crescente, um elemento da visão brasileira da Organização, reflexo da constante “disposição de conciliar”, antes identificada. Isto, insisto, não elimina o componente antissoviético, que reaparecerá claramente nos momentos de agudização da Guerra Fria, como no confronto na Coreia ou, mais adiante, em 1956, na condenação da invasão da Hungria pela URSS. Naquele momento, a conciliação não pode ir muito além da retórica ou de aparecer, de forma limitada, em negociações específicas. Nos anos 60, com a emergência do Terceiro Mundo, se tornará um comportamento político geral, unindo grupo amplo de países (os Não Alinhados).

É importante assinalar que o alinhamento com os EUA não impede que tenhamos, desde o Governo Dutra, concepção própria em relação ao modelo institucional da Carta, especialmente na crítica ao uso do veto. Nisto, continuamos a linha adotada em São Francisco, como mostra, em 1947, o discurso, proferido pelo Embaixador Carlos Muniz, na abertura da Assembleia Geral:

A Organização das Nações Unidas é um instrumento propiciado por nações soberanas que voluntariamente aceitam certas restrições à sua liberdade de ação, em vista das vantagens decorrentes da cooperação. Como um instrumento de cooperação voluntária, a Carta incontestavelmente revela certos defeitos que podem ser corrigidos, seja por revisão, seja pela adoção de certas práticas sobre as quais os Estados possam chegar a um acordo. O processo de votação, que requer a

¹⁶⁴ Aliás, Seixas observa, com razão, que “a retórica revela-se grandiloquente, reflexo indireto talvez, da falta de participação do país no encaminhamento das grandes questões que ameaçavam a estabilidade internacional”. Idem, p.74.

unanimidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança para a tomada de decisões a respeito de questões de substância constitui, sem dúvida alguma, um sério obstáculo à solução pacífica de controvérsias e torna impossível qualquer ação destinada a garantir a segurança, quando uma grande potência, ou mesmo um Estado que tenha o apoio de uma grande potência, opuser-se a ela (a solidariedade entre as grandes potências não se materializou e, como resultado, o veto foi transformado em um instrumento negativo que está frustrando todos os esforços do Conselho de Segurança em direção à paz. Ele tem sido empregado indiscriminadamente como um meio de frustrar métodos de solução pacífica de controvérsias e impedir a admissão de novos membros. Por esses motivos, somos a favor de adoção de meios práticos que levem à disciplina do uso do veto (MUNIZ apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.48).

É evidente que o alvo de Muniz é a URSS, culpada pela paralisia do Conselho, ainda que não citada nominalmente. Porém, a crítica ao veto, combinada com a apologia da Assembleia Geral “como representante da Humanidade e plenamente capaz de exercer poderes semelhantes aos do Conselho em matéria de segurança e paz (MUNIZ apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p 49), introduz, por via indireta, a atitude reformista que adotaremos, daí em diante, em relação aos mecanismos institucionais das Nações Unidas. O que valeu, num primeiro momento, como fórmula indireta de apoio aos EUA, passa, em seguida, a singularizar a atitude brasileira. A crítica ao veto valerá para as lideranças dos dois blocos que se antagonizam durante a Guerra Fria.

No campo econômico, haverá outros exemplos de distanciamento em relação ao alinhamento. Em um artigo em que analisa, com precisão e minúcia, a política multilateral de Dutra, especialmente nas negociações da Carta de Havana, Paulo Roberto de Almeida observa que:

[...] a defesa consistente pelo Brasil, desde a pré-história do GATT, da necessidade de um tratamento diferencial para fins de desenvolvimento econômico, está longe de confirmar a interpretação associada de muitos autores progressistas que gostariam de ver na era Dutra um exemplo uniforme de política externa liberal e de diplomacia colada, *ipso facto*, às posições econômicas e comerciais dos países desenvolvidos, em especial dos EUA. Ao contrário, a ação diplomática brasileira, aliada à de outros países em desenvolvimento, está na origem da adoção ulterior, num quadro jurídico multilateral associado ao GATT de preferências, tarifárias ou outras, em favor desses países (ALMEIDA in ALBUQUERQUE, 1996, p.193).¹⁶⁵

De fato, o Brasil era, já então, suficientemente complexo para, em campos específicos, entender que o alinhamento, puro, simples e integral, não era compatível com seus interesses nacionais. É no plano das relações comerciais que isto se revela imediatamente. Ainda que

¹⁶⁵ Almeida cita vários discursos e depoimentos em que a defesa de vantagens diferenciadas para os subdesenvolvidos é explícita. Um deles, em uma entrevista à United Press, é de um delegado brasileiro que diz: “por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido, não esperamos que nos peçam favores de maneira a prejudicar nosso progresso econômico. Naturalmente, não estamos em situação de fazer em nossas tarifas reduções tão substanciais quanto as nações desenvolvidas... porque necessitamos de proteção para que nossas indústrias possam funcionar economicamente” (ALMEIDA, 1996, p.190).

ainda não estivesse formulado o pensamento cepalino que, na ONU, é a matriz que vai articular intelectualmente as reivindicações dos países em desenvolvimento, a percepção de que éramos “diferentes” dos desenvolvidos começava a se evidenciar e levava a atitudes próprias em negociações econômicas.¹⁶⁶ As posições sobre desenvolvimento nasciam da realidade do país e se exprimiram, com clareza, nas primeiras reuniões da CEPAL, em 1948, 49 e 50¹⁶⁷. Se as comparamos com as posições no campo político, o alinhamento ou derivava de afinidades ideológicas, que não envolviam interesses imediatos e concretos, ou eram objeto de demanda específica dos EUA.

O II Governo Vargas continuará, no plano externo, a mesma linha de Dutra (HIRST, 1990). Como exemplo da atitude que descrevemos, de um alinhamento qualificado, vale lembrar o caso coreano. Numa das decisões multilaterais mais significativas do período, já que envolviam as Nações Unidas na disputa estratégica dos blocos e lançava a Organização em uma operação de guerra, além de afetar, institucionalmente, o alcance da autoridade do Conselho de Segurança, votamos pela resolução *Uniting for Peace*, que permitiu a presença da ONU na Coreia em 1950.¹⁶⁸ O Conselho estava paralisado pela perspectiva do veto soviético e, assim, os americanos transferiram a competência para determinar o uso da força para a Assembleia Geral, onde detinham maioria folgada. O voto brasileiro se explica, inicialmente, pela fidelidade à aliança ocidental, mas não só: atendia também ao nosso interesse de fortalecer a Assembleia Geral, transferindo-lhe competência na área da paz e segurança.

A aceitação da liderança americana tinha, contudo, limites. De fato, apesar dos apelos do Governo norte-americano, não enviamos tropas para a Coreia. A questão é analisada, com

¹⁶⁶ Aliás, o Brasil foi dos que promoveu a CEPAL, contra, aliás, as posições americanas que acreditavam que o órgão era inútil, visto que já havia o CIES na OEA. Miguel Osório de Almeida, que participou do processo de criação da CEPAL, narra como a delegação brasileira foi decisiva para garantir a criação da Comissão no México em 1951. V. Miguel Osório de Almeida *Um Depoimento*, Brasília, FUNAG, 2009, p.40.

¹⁶⁷ Uma análise da participação brasileira nas primeiras reuniões da CEPAL foi feita por L. E. F. de Carvalho Gonçalves, *As relações Brasil-CEPAL (1947-1964)*, Brasília, FUNAG, 2011. O livro mostra que, mesmo economistas liberais, como Otávio Gouveia de Bulhões, delegado à conferência econômica de 1948, defende a renovação do parque industrial brasileiro como passo essencial para dar continuidade ao crescimento econômico do país (p.30). O autor classifica como “agressivo” o comportamento brasileiro nas reuniões iniciais, não só pela agenda industrial, mas, sobretudo porque enfrentará a resistência norte-americana para a criação da Comissão.

¹⁶⁸ Na verdade, a decisão sobre a autorização de uso da força para repelir a invasão da Coreia do Norte tem duas etapas. Na primeira, são resoluções do próprio Conselho de Segurança (como a Resolução 82, de junho de 1950), já que, por protestar contra a ausência da China continental naquele órgão, a URSS estava ausente das deliberações; mais adiante, em dezembro, a URSS volta ao Conselho e, diante da perspectiva de veto, o tema vai para a Assembleia que, por maioria, vota a continuação da presença de tropas. O precedente da resolução *Uniting for Peace* foi, porém, pouco utilizado na história da ONU, porque, para muitos juristas, teria base jurídica frágil, ao significar a “usurpação” de uma competência privativa do Conselho. Foi usado em circunstâncias em que membros poderia vetar decisões, por exemplo, ao condenar a invasão franco-britânica ao Egito em 1956.

pertinência, por Wagner Camilo Alves, ao mostrar que Dutra recusa o pedido, transmitido através do Secretário Geral da ONU, em junho de 1950, com a alegação de estar a sete meses do fim de seu mandato, não poderia comprometer o seu sucessor com decisão de tal magnitude. Getúlio não teria nenhuma inclinação pessoal para aceitar o pedido americano, inclusive por razões de política interna. As bases de apoio partidário não eram sólidas para permitir um compromisso de tal envergadura. Ainda assim, tenta um caminho de negociação e vincula o envio de tropas a assistência econômica. O insucesso da missão de Góes Monteiro a Washington para obter o que se pretendia pela posição brasileira, que não irá muito além de apoio retórico às forças da ONU dirigidas pelos Estados Unidos.¹⁶⁹ O alinhamento volta a cobrar “recompensas”.

O Brasil foi eleito como membro não permanente do Conselho para os biênios de 1946-47, 1951-52 e 1954-55. Um autor caracteriza a nossa presença como “multilateralismo de prestígio”, porque não estaria ligada a nenhum interesse específico ou concreto da política externa brasileira (UZIEL, 2010).¹⁷⁰ De fato, como vimos, os temas políticos e de segurança que nos interessavam mais diretamente e em que podíamos atuar com algum peso se passam no hemisfério, são discutidos na OEA. Não obstante, apesar dos limites da atuação brasileira, é no Conselho que ensaiamos a participação nas questões globais e, de alguma forma, ratificamos o sentido de nosso pertencimento ao bloco ocidental: condenamos enfaticamente a invasão da Hungria pela URSS em 1956, acompanhamos a posição dos EUA no caso da invasão do Canal de Suez pela França, Grã-Bretanha e Israel, defendemos a reunificação da Alemanha, etc. De outro lado, há uma dimensão de prestígio na presença do Conselho que se confunde com outra, a de pedagogia política, em que a atuação valia como espaço para preparação de nossas credenciais para uma participação mais efetiva, que acontecerá anos depois, como no caso da liderança da MINUSTAH no Haiti. De forma indireta, mais implícita que explícita, a vocação para presença universal era ensaiada, modestamente, naquele momento. Faltavam ainda condições de uma autonomia política plena no sentido de uma concepção clara de como e onde entrar no jogo político global. A autonomia e a concepção ficavam limitadas pela inserção na aliança ocidental e pelos constrangimentos da bipolaridade.

¹⁶⁹ Para uma narrativa completa, ALVES, 2007, 160. O resultado positivo da visita de Goés terá sido a preparação do rascunho do que se converteria, em 1952, na renovação do acordo de cooperação militar Brasil-EUA.

¹⁷⁰ A noção de “multilateralismo de prestígio” também foi usada por Clodoaldo Bueno, mostrando a forte presença brasileira nos órgãos e comissões da ONU nos primeiros anos da organização e, e a caracteriza como uma diplomacia que “proporcionava ganhos políticos, mas não econômicos”.

Voltando aos anos 50, sem antagonizar os EUA, procuramos, em algumas instâncias, facilitar processos de negociação e fortalecer a autoridade do Conselho. Esta será uma das razões pelas quais nossa atitude em relação ao envio de militares brasileiros para forças de paz se altera quando da constituição da UNEF. Após dois mandatos no Conselho, o Brasil se sentia mais responsável pelos destinos da Organização. Também, à diferença do caso da Coreia, a UNEF estava mais claramente identificada com um esforço do Secretário Geral, Dag Hammarskjold, que convidou o Brasil para participar. Outro ponto é que a intervenção em Suez também estava baseada na *Uniting for Peace* e, portanto, em resolução da Assembleia, em vista do veto da França e da Grã Bretanha no Conselho. A operação abria as portas para que potências médias contribuíssem para a solução de problemas globais e isto explica finalmente porque enviamos um batalhão que ficou em Suez até a dissolução da UNEF em 1967. Mais adiante, participamos de operações de paz no Congo (ONUC) e no Irian Ocidental (UNSF).

Um dos fatores que determinará mudanças na nossa atitude multilateral ao longo dos anos 50 é a transformação na relação com os EUA. De fato, as bases da aliança se enfraquecem, essencialmente porque as expectativas de apoio ao desenvolvimento brasileiro que se imaginava decorreriam da participação na IIGM não se materializam. A frustração com os EUA se torna ainda mais evidente na medida em que o desenvolvimento econômico passa a ser, no pós Guerra, uma aspiração nacional, condicionando o projeto diplomático.¹⁷¹ Um de seus ingredientes é o nacionalismo econômico, que levará gradualmente a fricções com os EUA (por exemplo, quando se nacionaliza a exploração do petróleo em 1952, com a criação da Petrobras). Apesar disto, no plano político, os fundamentos da aliança com os EUA continuam de pé e a atitude brasileira, só que, agora, marcada por alguma ambiguidade: no mesmo ano em que se nacionaliza o petróleo, se firma um acordo de assistência militar com os EUA, que, na prática, pela compra de materiais e outros métodos, associa as forças armadas brasileiras às norte-americanas.¹⁷² Outro fator a considerar é que, em meados dos anos 50, especialmente com o ISEB e, no Instituto, com a obra de Helio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, desenha-se uma inovadora concepção intelectual do significado da autonomia para a política externa do Brasil.

¹⁷¹ Como explica Selcher, ao caracterizar a política externa, especialmente a partir do Governo Juscelino Kubistchek: “the chief national goal became industrialization, which demanded greater and more closely directed involvement in international affairs to expand trade and obtain economical and technical aid. Foreign policy ceased being merely expressive (declarative of what Brazil represents in the world) and became instrumental to concrete national programs” (SELCHER, 1978, p.39). Na verdade, a política externa como instrumento do desenvolvimento começou com Vargas, quando negociou a ajuda para a instalação da siderurgia em Volta Redonda em troca de nosso apoio aos EUA na II Guerra.

¹⁷² A qualificação de “ambígua” para a diplomacia do II Vargas é adotada por CERVO; BUENO, 2008.

A evolução não é, contudo, linear, no sentido de que haveria um crescendo de afirmação nacional. Vizontini anota que, no Governo Café Filho (1954-56), o grau de alinhamento será dos mais completos, a começar pela designação de Raul Fernandes (que ele qualifica de “ultraconservador”) para a Chancelaria e de Eugenio Gudín para a Fazenda. Dá alguns exemplos, como a comunicação à ONU de que aceitaríamos a imigração de prisioneiros de guerra norte-coreanos que não desejassem ser repatriados e o ativo apoio à posição da RFA de não reconhecimento da Alemanha Oriental (RDA), a escolha de uma atitude equidistante dos Estados colonialistas e anticolonialistas e atenuação das posições em favor do desarmamento (VIZENTINI, 1993).¹⁷³ De qualquer modo, há limites para o engajamento nas questões estratégicas, que envolvessem uso da força, como já havia acontecido no caso da Guerra da Coreia.

Já no campo do debate sobre os temas econômicos e sobre as questões institucionais, as qualificações para o alinhamento são mais nítidas. Embora prevalecessem soluções liberais na articulação da política governamental, fica claro, para a diplomacia brasileira, que os instrumentos multilaterais seriam úteis para o desenvolvimento econômico e para o prestígio brasileiro no mundo. A ordenação das regras que regulariam o comércio internacional e o crescimento econômico tinha relação. Do ângulo institucional, percebe a diplomacia brasileira que reforçar as bases da presença multilateral significaria, como já se antevira com a Liga, ganhos de autonomia e mais influência na definição das normas que regeriam a ordem internacional. Isto leva, por exemplo, à defesa de que o ECOSOC fosse reforçado, de que a Assembleia Geral tivesse mais influência, além de críticas contundentes ao veto e ao modo como operavam os membros permanentes. Ainda mais, como anotei, fomos decisivos para a criação da CEPAL e para introduzir, na agenda internacional, especialmente a partir do discurso na AG de 1952, pronunciado pelo Ministro João Neves da Fontoura, a noção de que a condição de país em desenvolvimento era singular e exigia ação da comunidade internacional para compensar as dificuldades que enfrentavam os pobres. O “maior problema” passa a ser o econômico, a divisão entre ricos e pobres, que ganha contornos políticos, ao deixar os foros especializados e entrar no discurso eminentemente político, que é o da Assembleia. A linguagem chama atenção pelo tom e é curioso que um conservador, como João Neves, iguale a situação dos subdesenvolvidos ao “proletariado internacional”:

¹⁷³ Para o autor, uma das consequências do alinhamento foi a perda de espaço regional e o “o continente praticamente desaparecia por trás de uma vazia discurso pan-americanista”.

Estou convencido de que nossos maiores problemas são os econômicos, e o que precisamos aqui é de uma política dinâmica, capaz de satisfazer as necessidades que surgem em muitos países como o resultado de seu crescimento. É bastante conhecido que os Estados-Membros das chamadas áreas subdesenvolvidas estão sofrendo os efeitos de uma crise que influencia todos os aspectos de sua vida cotidiana... É, portanto, para eles uma questão de necessidade restaurar a sua prosperidade – na verdade, garantir um padrão razoável de vida. Esses países encontram-se ao mesmo tempo em meio a uma crise de crescimento e uma crise de empobrecimento. Eis porque aqueles que detêm o poder de guiar a reconstrução da economia e do mercado mundiais devem antes de mais nada classificar e avaliar os problemas econômicos, não apenas em termos de prioridades, mas também de urgência. Infelizmente, existindo poucos Estados que industrializaram completamente as suas economias, o mundo está em meio a um processo de ser dividido em um grupo de Estados ricos e um outro grupo, muito maior, de Estados pobres. Enquanto a minoria acumula riquezas, a maioria empobrece. Os Estados da segunda categoria estão em posição de *colônia*. Podemos dizer que hoje temos um pequeno número de comunidades prósperas vis-à-vis um vasto proletariado internacional (NEVES apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.86).

Vale elaborar, sumariamente, sobre alguns desses pontos. Se relemos os discursos no debate geral, um dos temas recorrentes é o da valorização do multilateralismo que chega a alcançar, sobretudo nos primeiros anos, um tom quase místico, como no discurso da Assembleia de 1947 e, de outro lado, a defesa do Ocidente. Aí seguimos, sem muita variação, a cartilha do bloco ocidental. Porém, o que chama atenção – e singulariza a atitude brasileira – é a constante afirmação da necessidade de reforma da ONU, uma vez que as grandes potências não correspondem ao que se esperava delas para a construção de um mundo de paz. O Conselho de Segurança se sustentava em uma *promessa de legitimidade*, que simplesmente não se realizou (as potências se comprometiam, na Carta, pelos privilégios que detinham no Conselho, a garantir a paz e a segurança internacionais, mas o seu comportamento passou na prática, com a Guerra Fria, a estimular conflitos). Daí a permanente apologia brasileira da Assembleia Geral como foro legítimo e necessário para levar adiante as promessas da Carta.

Essas posições conceituais se aperfeiçoam gradualmente. Na esfera econômica, ainda no princípio dos anos 50, começa-se a falar em segurança econômica coletiva. Mais adiante, o Brasil soma à sua identidade a condição de país em desenvolvimento. Não éramos mais somente ocidentais, cristãos, latino-americanos ou pan-americanos. Agregávamos uma qualificação que ia além da cultura e da geografia e dizia respeito à hierarquia internacional.

O período coincide com uma das primeiras atitudes mais inovadoras da diplomacia brasileira, quando lança, naquele ano, a Operação Pan-americana, que, para Vizentini, “representou o ponto de inflexão diplomática e o fato mais importante da conjuntura que se abria” (VIZENTINI, 1993). Era a primeira vez que assumíamos a posição de arregimentar os vizinhos para “organizar” a cooperação internacional, com os EUA, para o desenvolvimento. A tese é de que, sem crescimento, a própria democracia estaria ameaçada e a luta anticomunista

não poderia se reduzir a sua dimensão estratégica. A nova atitude começa a se delinear no discurso que faz Osvaldo Aranha em 1957, em que a América Latina aparece como protagonista e os temas do desenvolvimento são sublinhados com contundência. Dirá Aranha:

[...] estou certo de interpretar, em relação a esse problema (desenvolvimento), o pensamento não apenas de meu país, mas da América Latina... A injustiça, a desigualdade, a má distribuição dos recursos financeiros e dos excedentes criaram essas e outras formas menos desenvolvidas e os que estão se desenvolvendo, como o Brasil, são levados à desconfiança, à descrença em uma justa e racional cooperação mundial (ARANHA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.122).

A mesma linguagem mais crítica e contundente reaparece no Debate Geral, em 1959, e a formulação de que o poder não garantia a melhor política é expressa com clareza:

O fato de deterem alguns povos recursos poderosos, de viverem na intimidade de certos problemas, ou de possuírem informações valiosas, não lhes confere o dom de apreciar a conjuntura mundial em toda a sua profundidade, ou de alcançar a visão mais ampla do dia de amanhã. Seria infundável relembrarmos aqui a cegueira das civilizações e impérios magníficos que foram atirados nos abismos da História. A maneira de favorecer a democracia não é a de se prepararem, exclusiva e infatigavelmente, os povos mais desenvolvidos para uma guerra que acabará por não vir – tal como eles a esperam, ou supõem que venha – enquanto a larva do subdesenvolvimento continua a roer e a debilitar o nosso mundo... (SCHMIDT apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.134).¹⁷⁴

Anote-se que o tema da disjunção entre racionalidade e poder será, mais adiante, um dos eixos da reflexão de Araujo Castro, elaborada já ao tempo da Política Externa Independente.

Outra posição interessante, que vale mais para firmar posição e, de novo, buscar singularidades mais que efeitos práticos, é desenvolvida no discurso do Chanceler Lafer em 1960, quando elabora sobre a relação entre desenvolvimento e desarmamento:

Somente o desenvolvimento econômico poderá consolidar a paz entre os povos. Por ano, gasta o mundo pelo menos 100 bilhões de dólares em armamentos, ao passo que nestes dez últimos anos em ajuda, assistência, investimentos, etc. os países industrializados movimentaram cerca de 40 bilhões. Não se pode acabar com armamentos, quartéis, exércitos, pois esse quadro virgiliano é quimérico. Mas, a corrida armamentista pode ser detida, aplicando-se os recursos poupados no desenvolvimento econômico. Pois bem, por que, em conferência especializada, não adotar um sistema pelo qual as potências recolheriam as economias com redução de armamentos a um fundo internacional de desenvolvimento das Nações Unidas (LAFER apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.143).

Também aparece nos discursos brasileiros o tema da tolerância e da condenação da discriminação racial. Porém, isto não impede uma atitude ambígua em relação ao colonialismo, em parte por causa das ligações com Portugal (e só abandonaremos, de forma cabal, o apoio em

¹⁷⁴ O discurso foi feito por um assessor próximo ao Presidente, Augusto Frederico Schmidt, um dos idealizadores da OPA.

1973, já nas vésperas da independência das ex-colônias). Também não tínhamos posições de vanguarda em relação às convenções de direitos humanos, consideradas idealistas.

Nos anos da Guerra Fria, eram restritas as condições para o exercício da singularidade e para a ascensão de países em desenvolvimento, da periferia do sistema. As Nações Unidas sofriam limitações, especialmente na área de segurança, derivadas do bloqueio mútuo das Super Potências para uma ação mais efetiva do Conselho de Segurança que, ainda assim, atua em umas poucas – e significativas – ocasiões. A área econômica oferece, contudo, algum espaço para uma ação diplomática mais criativa, especialmente com as análises sobre “dependência” que Raul Prebisch desenvolve na CEPAL, e que vão inspirar as negociações comerciais na UNCTAD. Na verdade, era amplo o espaço para criar conceitos que visassem a transformar a ordem econômica; bem menor, o espaço para que os conceitos moldassem a realidade. De qualquer modo, a hipótese de que a ONU tivesse um papel para recriar a ordem econômica leva paulatinamente a que as diplomacias dos países em desenvolvimento, que ganha a maioria na Assembleia, passem a agir em conjunto para levar adiante os ideais reformista. Nos primeiros momentos desse processo, em que as limitações parecem pesar mais que as oportunidades, a atuação brasileira é discreta, ainda que se tenha mantido a disposição de propor “melhorar” a instituição.

Uma comprovação cuidadosa da tese dos matizes do alinhamento foi elaborada por Octavio Amorim Neto e que, de certo modo, ratifica o que vem sendo dito aqui. Depois de um levantamento cuidadoso do padrão de votações do Brasil e dos EUA nas votações da Assembleia, dirá ele sobre o período do alinhamento:

[...] está claro que, sob Dutra, houve em geral, alta convergência geral entre o Brasil e os Estados Unidos, especialmente em 1947, 1948 e 1950. Verifica-se aumento substancial quando se analisam apenas as votações relativas ao tema ‘política e segurança’. Em 1947, a convergência entre Brasil e Estados a respeito desse tema foi plena. É interessante notar que, no primeiro ano da presidência Vargas (1951), o percentual de convergência é tão alto quanto o dos anos mais convergentes de Dutra, independentemente de se considerarem apenas o tema ‘política e segurança’. Porém, a tendência é de queda em 1952, 1953 e 1954. Já sob Café Filho e JK, o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos volta aos níveis verificados durante o mandato de Dutra, principalmente no tema ‘política e segurança’. Entretanto, a convergência entre os dois países tende a ser menor em matéria econômica, chegando a um patamar baixo em 1958 (NETO, 2012, p.73).

O alinhamento aparece, portanto, nas votações da Assembleia, mas, como se argumentou, será mais expressivo nos temas de segurança do que nos econômicos, que, nesse campo, esmaece gradualmente. No Conselho de Segurança, de acordo com Eduardo Uziel, a convergência é altíssima, tanto em votações unânimes quanto em não unânimes (UZIEL,

2012).¹⁷⁵ Mesmo nos temas de segurança, os limites aparecem. Aceitamos a aproximação retórica, que terá como limite o compromisso “prático”, o engajamento de tropas em conflitos, como o da Coreia.

Com a descolonização, as Nações Unidas mudam e as regras de atuação para os países em desenvolvimento se alteram. Tenta-se criar um espaço diplomático que a Guerra Fria impedia. As constantes da atitude brasileira aí se manifestam, especialmente a disposição de reforçar o multilateralismo. Da aceitação das formas, que marca a atuação na Liga, passamos a atitude positiva, promotora mesma, do multilateralismo. A percepção de que era o espaço onde poderíamos, de um lado, ter um papel no plano global, promovendo, outra constante, a disposição de conciliar, anunciando as posições intermediárias no conflito bipolar, mais claras depois da Política Externa Independente. O exemplo de cautela no engajamento multilateral se mostraria em nossa atitude diante dos direitos humanos.

6.2 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E A UNIVERSALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1960-1964)

O mundo não está somente dividido em Leste e Oeste. Esta separação ideológica faz esquecer a existência de outra divisão, não ideológica mas econômico-social, que distancia o hemisfério Norte do Hemisfério Sul. Se a aproximação entre Leste e Oeste poderia ser atingida em termos de acomodação ideológica, a diminuição da enorme diferença entre Norte e Sul só será alcançada planejadamente, através do auxílio eficaz dos países desenvolvidos do Norte aos povos subdesenvolvidos do Sul.

Ministro Affonso Arinos, 1961

. É esse, Senhores Delegados, o grande movimento que aqui se delinea: movimento de médias e pequenas potências que, considerando superado o velho esquema maniqueísta de apenas há alguns anos, desejam que as Nações Unidas se adaptem ao mundo de 1963, ao mundo em que terão de viver, debaixo de grandes perigos, e no limiar de grandes perspectivas. Esta articulação parlamentar, ainda não perfeitamente caracterizada, transcende os termos da antiga divisão do mundo em Ocidente, Oriente e Mundo não alinhado. Esse movimento, iniciado sob o signo dos três D's mencionados, Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização, não faz senão exigir o cumprimento das promessas já contidas na Carta de São Francisco

Ministro João Augusto de Araújo Castro,

¹⁷⁵ O minucioso levantamento aponta, ao longo dos mandatos eletivos que tivemos, foram completa a convergência em 1951, 1952, 1967. Nos demais, durante a Guerra Fria, estiveram perto da convergência perfeita.

A eleição, em 1960, de Jânio Quadros levará a mudanças profundas na política externa brasileira. Não que fossem totalmente inesperadas, já que a vontade de autonomia, de uma posição singular no marco ocidental, já se manifestava claramente desde o Governo JK. Essencialmente, o novo Presidente, sem se desvincular dos laços ocidentais, propunha universalizar a ação externa do Brasil, o que significava ampliar relações com os países africanos, com os socialistas (em 63, reatamos relações com a URSS), ter uma atitude mais ativa nas negociações econômicas e de desarmamento. É claro que parte do novo “ativismo” se exprimirá nas posições das Nações Unidas. Inaugura-se a “política externa independente” que, mesmo com renúncia de Jânio oito meses depois de sua posse, continuará no Governo Goulart (1961-64), vice-presidente que o sucede e que vem de uma tradição esquerdista e trabalhista. Na verdade, especialmente com os Chanceleres Afonso Arinos, Santiago Dantas e João Augusto de Araujo Castro, formula-se uma “doutrina” de ação multilateral em seu sentido pleno.¹⁷⁶ Iniciava-se, então, na esteira da OPA, a diplomacia brasileira moderna.

É importante esclarecer que a virada diplomática se faz, em parte, com base no acervo constituído ao longo dos anos anteriores. Ao elaborar o que seriam os elementos constitutivos da “ideologia da PEI”, Vizontini nos dá pistas para fazer a ligação entre o antigo e o novo (VIZENTINI, 1993). No plano político, a ênfase era na necessidade de manutenção da paz, por meio da coexistência pacífica entre Estados regidos por princípios antagônicos e no desarmamento geral e progressivo. De uma certa maneira, ainda que de forma tímida, tais princípios estavam anunciados no discurso multilateral do Brasil. Muda, porém, o lugar de onde o enunciamos. Mais explicitamente, a suposição agora é a de que teríamos um papel ativo na atenuação da disputa ideológica:

É, assim, inevitável que países, como o Brasil, sejam levados a tomar posição independente no panorama mundial no justo empenho de influir na atenuação das tensões, na solução de divergências e na conquista definitiva da paz (FRANCO apud VIZENTINI, 1993, p.216).

A ideia de realocação dos recursos dispendidos em armamentos para o desenvolvimento econômico, já apresentada por Horácio Lafer, volta no discurso da PEI. Outra ênfase será na autodeterminação e o apoio à emancipação completa dos territórios não autônomos. A autodeterminação era parte do acervo diplomático brasileiro, pois, afinal, fomos um dos que propuseram introduzir a noção na Carta da ONU. Porém, agora, a maneira de interpretar o

¹⁷⁶ A PEI não é uniforme e, embora tenha elementos constantes, variou, conforme explica CRUZ, 1989.

princípio será testada e de forma dramática com a questão cubana na OEA.¹⁷⁷ O que haverá de novidade é a atitude mais firme na defesa da descolonização, ainda que, como veremos, com limites impostos pela relação especial com Portugal.¹⁷⁸

O período é marcado por problemas internos (renúncia de Janio, resistência militar ao “esquerdista” Goulart, que só assume a presidência depois de instituído o regime parlamentarista, plebiscito que determina a volta ao presidencialismo e, finalmente, golpe militar) e por fricções internacionais com os EUA, especialmente em função da posição de não aceitar o bloqueio a Cuba na reunião de Consulta da OEA de Punta Del Este, em 1962. No plano global, o processo de descolonização se acelera e os países em desenvolvimento buscam articulações que aumentem o seu peso nos processos multilaterais, com a constituição do Movimento Não Alinhado e do G77. No hemisfério, a revolução cubana é o acontecimento marcante e coloca novas opções para a esquerda e novos modelos de contestação dos regimes dominantes, chamando atenção para os desequilíbrios socioeconômicos que prevaleciam na América Latina. Neste mundo, em que as clivagens Norte Sul passam a ser estruturantes, a expansão da presença diplomática brasileira e a disposição, definida por Janio, para que atuássemos como “ponte” entre ricos e pobres, caracterizaria singularidade brasileira Assim, não nos tornamos membros do Movimento Não Alinhado (até hoje, o nosso *status* é de observador) e não tentamos qualquer movimento de liderança do mundo em desenvolvimento, salvo talvez no campo econômico, onde fomos extremamente ativos na articulação dos países latino-americanos para a reunião da I UNCTAD.

Sobe o tom de crítica às Nações Unidas, motivada exatamente pelos constrangimentos impostos à ação do organismo pelas Potências. Fala-se num “veto invisível” que impede que sejam aprovadas ou implementadas as resoluções que levariam adiante o desarmamento ou a promoção do desenvolvimento. Como afirma Araujo Castro em 1963:

Dentro de um espírito de puro realismo político, devemos admitir que esta maioria (dos Estados Membros) não consegue, com acentuada frequência, ver

¹⁷⁷ Para uma análise do tema, ver FONSECA JÚNIOR, 2007 (II).

¹⁷⁸ Para uma análise da visão dos formuladores da PEI sobre ruptura com a tradição anterior, ver o meu, “Mundos Diversos, Argumentos Afins: aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável”, In: *A Legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p.293-345. Um exemplo da atitude de San Tiago ocorre durante um acirrado debate na Câmara, quando se discutia moção de censura às posições brasileiras na VII Reunião de Consulta da OEA e um deputado acusa o Governo de ser condescendente com Cuba e diz que a convivência é o prelúdio da capitulação. San Tiago rebate a acusação e cita, a seguir, um longo argumento que afirma que, em face da inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar, por negociações, as diferenças que superam a nações. Ao fim, revela que a frase é de Horácio Lafer, Chanceler de Juscelino. Ver também Luiz F. Ligiero, *Autonomia na Política Externa Brasileira: Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes*, Brasília, FUNAG, 2011.

implementadas as suas recomendações em cada um dos três temas fundamentais. Prossegue a corrida armamentista, a despeito das Resoluções, sempre reiteradas da Organização Mundial. Uma imensa parte da humanidade ainda vegeta em condições humilhantes incompatíveis com a dignidade humana e milhões de criaturas ainda se encontram privadas de liberdade e de direitos humanos. Isso se deve – tenhamos a coragem de dizê-lo – ao fato da existência e da sobrevivência de um poder de veto, de um veto invisível nesta Assembleia Geral. Esse veto invisível, do qual muito pouco se fala e muito pouco se ouve, poderá revelar-se nas grandes questões de Desarmamento, do Desenvolvimento e da Descolonização, ainda mais funesto e mais perigoso do que o lado negativo do princípio da unanimidade que tem dificultado o funcionamento e impedido a eficiente do Conselho de Segurança. É esse veto invisível que impede a passagem de algumas resoluções ou – o que é muito mais frequente – impede a implementação de resoluções porventura adotadas. É contra esse veto invisível que devem agora dirigir-se os esforços de nações que têm anseios e reivindicações comuns – anseios de paz, de desenvolvimento e também de liberdade. Porque, na luta pela Paz e pelo desenvolvimento, o homem não pode comprometer a sua liberdade (CASTRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.174).

A diferença em relação às Potências – e de forma direta, ambos os blocos são criticados por Castro, inclusive ao falar de direitos humanos e liberdade não deixa de fora o bloco socialista - vai ser, então, a linha que tece as várias posições brasileiras. Em primeiro lugar, nos situa no processo internacional: estamos próximos dos países em desenvolvimento e mesmo de teses não alinhadas, mas não somos neutralistas, afirmação repetida frequentemente e explicada pela singularidade do país. Assim, com mais clareza, do que, a ênfase do discurso se desloca para as relações Norte-Sul e para crítica ao confronto ideológico Leste-Oeste, pelo que trazia, com a corrida armamentista nuclear, de ameaça à própria sobrevivência da humanidade. Ao lado do desenvolvimento e da descolonização, o desarmamento ganha relevo no discurso e na ação diplomática. São os 3 Ds, que, para o Chanceler Araújo Castro, resumem, no discurso do Debate Geral de 1963, a posição internacional do Brasil nas Nações Unidas.

A discussão do desarmamento era uma porta de entrada para a participação brasileira em temas globais de segurança e uma porta de entrada “confortável” porque tínhamos “record” impecável no tema: não dispúnhamos de armas nucleares nem havia planos de desenvolvê-las, não participávamos de nenhuma corrida armamentista, estávamos em paz com os vizinhos, lançamos, na ONU, uma proposta pela qual:

As nações latino-americanas, como nações soberanas, considerem, através dos meios e canais apropriados, a conveniência de concluírem um tratado pelo qual se obriguem a não fabricar, armazenar ou experimentar armas nucleares (CASTRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.178).

Aí estava o embrião do Tratado de Tlatelolco. Assim, e porque tínhamos uma diplomacia respeitada no universo multilateral, fomos convocados como uma das 18 nações

neutras do Comitê de Desarmamento de Genebra onde atuamos com propostas próprias. A vontade de participar se manifesta quando criticamos processos de decisão, como o fato de que movimentos importantes, como o tratado de interdição parcial de testes nucleares fora negociada diretamente pelos EUA, URSS e GB, e depois levado ao Comitê (crítica que se repetirá no caso do TNP). Uma das expressões da atitude próxima ao “neutralismo” foi o lançamento de um proposta que a Delegação do Brasil na Comissão do Desarmamento lança em 63, e que é referida no discurso de Araujo Castro à Assembleia Geral, no sentido de que se assinasse:

Um tratado multilateral de não agressão, que criaria um mecanismo recíproco entre o máximo número Estados que aderissem ao pacto de não se engajarem em agressão contra nenhum outro, qualquer que fosse a situação geográfica dos mesmos... Essa ideia parece extremamente mais razoável e dinâmica do que a ideia, anteriormente aventada de um simples Pacto de Não Agressão entre os membros da OTAN e os integrantes do Pacto de Varsóvia. O espírito da Carta é um espírito universal. A paz deve prevalecer entre todos os membros da comunidade das nações e não apenas entre aqueles que se entrincheiram atrás de alianças militares específicas. A ideia de um Pacto limitado vincula-se ao antigo esquema Leste-Oeste, que, como dissemos, tende a esmaecer (CASTRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.178).

A ideia tem uma clara medida utópica e não será levada adiante. De qualquer modo, é expressão da vontade brasileira de entrar no jogo das questões globais. Naquele momento, a racionalidade eloquente das propostas compensa a posição ainda menor que desfrutávamos naquele jogo.

Além das proclamações sobre a desigualdade na ordem internacional, insistíamos em que a ONU tivesse um papel relevante no campo do desenvolvimento e volta a ideia de que se criassem as bases para o conceito de “segurança econômica coletiva”. Fomos ativos na preparação da I UNCTAD, desde o momento de seu lançamento pela resolução 1701, da Assembleia Geral, que solicitava ao Secretário Geral, para levantar a opinião dos Estados Membros sobre a oportunidade de uma conferência sobre comércio internacional. Storrs lembra que:

Although many of the Western powers responded negatively, as did many Latin Americans, Brazil not only responded affirmatively, but it also submitted an extensive agenda for the conference (STORRS, 1973, p.352).

Em seguida, a diplomacia brasileira mobiliza, em várias reuniões, a América Latina para que atue em consonância com os países em desenvolvimento, o Grupo dos 75, culminando na reunião do Alta Gracia, Argentina, que se torna a base das demandas do grupo. E, é o próprio Storrs que avalia que:

Brazil went to the UNCTAD conference in March, 1964, as one of the most active and outspoken proponents of the conference of the '75', determined to present the problems of the LDC's in a clear incisive even combative way, but to preserve above all the unity of Alta Gracia and the 75 (STORRS, 1973, p.358).

O Governo Goulart cai durante a conferência e as posições brasileiras se mantêm, embora mais moderadas. A delegação permanece, embora dissolvida a liderança que tínhamos ao início. Fomos também o país latino-americano que apresentou o menor grau de apoio nas resoluções onde houve disputa.¹⁷⁹

Apesar da aproximação com os países do MNA, ainda estávamos distantes de suas teses quando se tratava de descolonização. Avançamos, salvo no caso das colônias portuguesas, em parte por causa da força dos "laços familiares" que nos uniam a Portugal. Uma comunidade portuguesa vocal e influente bloqueava a mudança da atitude e continuávamos a nos abster quando se tratava de qualquer condenação às práticas salazaristas na África. Em 1961, fomos claros ao pedir que a França e Portugal permitissem que se completasse o processo de independência de Argélia e Angola. Porém, no caso de Angola, nunca confrontamos o chamado "lobby" português, de ricos e influentes comerciantes. Nunca chegamos a condenar a ocupação portuguesa das "províncias ultramarinas".¹⁸⁰

A admissão da China continental como membro das ONU foi outro tema em que se anunciaram mudanças que não ocorreram. Mantivemos, ao longo do período, o apoio à postura ocidental, embora, como revela Amorim, o grau de convergência, na Assembleia Geral, com os EUA tenha caído:

¹⁷⁹ Storrs faz um levantamento do padrão de votações e nota que o "score" máximo, 45, significativo de apoio integral, do lado dos países em desenvolvimento, às resoluções em disputa. Atingiram-no somente Guiné, Iraque, Iugoslávia e a República Árabe Unida. A Índia, Bolívia, Senegal, Síria e México alcançam 41; a Argentina, o Equador e o Uruguai, 38. O Brasil fica em último lugar entre os latino-americanos, com 31. Os que mais contestam os resultados são a Grã-Bretanha (-40) e os EUA (-63). E, conclui: "what is notable about the results, apart from the extremely contrary stance taken by the United States, is the fact that whereas earlier one might have predicted that Brazil would have voted with those +40's, the voting after the Revolution was considerably more moderate. Brazil remained clearly within the group of 77, but it was not in a leading position". (STORRS, 1973, p.411).

¹⁸⁰ Gary Sibeck narra a reação brasileira na ONU depois da revolta angolana de 1961: "the Angolan struggle for independence remained a problem for Brazil. When the Angolans revolted against the Portuguese in February, 1961, Brazilian foreign policy was strained with conflicting loyalties to Portugal and support for emerging colonial peoples. In June, 1961, Ghana informed the United Nations that its government had closed its sea and air ports to Portuguese ships and planes, had adopted other restrictive measures in its relation to Portugal, and condemned the latter's policy in Angola; the British government revealed that it had suspended all licenses for the supply of military equipment to Portuguese overseas territories; and the Senegal government broke off diplomatic relations with Portugal. The United States sent a protest against the uses of American military equipment in Angola. And what Brazil do? Until Janio Quadros' time, that country had backed Portugal with regard to Africa. It was thus hoped that he would change completely that previous policy of support, and at first he seemed to do so when it was originally announced that Brazil would vote for Angola in the United Nations. Then, in the final roll call in the United Nations, Brazil abstained from voting on the restrictions and condemnations against Portugal" (SIBECK, 1971, p.146).

Nos anos da política externa independente, verifica-se, sim, um declínio da convergência geral entre Brasília e Washington com relação ao nível médio dos 15 anos anteriores (0,77), mormente em relação aos temas 'política e segurança', 'economia' e 'social-técnico-cultural'... embora não tenha sido uma queda aguda (AMORIM, 2003, p.73).

A PEI marca, como indiquei, as origens da diplomacia moderna no Brasil, em parte porque é resposta às condições de um mundo que começa a se transformar com a descolonização. É no plano multilateral que se organiza conceitualmente a nova atitude diplomática, com reflexos claros para as relações bilaterais. A universalização passa por abertura de embaixadas na África, estabelecimento de relações diplomáticas com os socialistas, melhor articulação política com os vizinhos, aproximação com os países asiáticos, mas o que é também marcante é a afirmação de uma autonomia de orientação e uma vontade de universalização que se manifestam, de forma clara e contundente, nas posições multilaterais. A disposição de “participar” do jogo global ganha mais nitidez nas atitudes que adotamos nas Nações Unidas, ainda que se possa discutir se estavam em sintonia com a nossa real capacidade de influir no tabuleiro global. A Política Externa Independente tenta combinar – e o faz com relativo sucesso – os movimentos bilaterais e a atitude multilateral. A formulação doutrinária, o “aggiornamento” da diplomacia, refletia um mundo mais complexo, em que os pontos cardeais se esmaeciam, como dizia Araujo Castro, e, ao mesmo tempo, um Brasil mais complexo, em que o formulador de política externa estava forçado a ouvir os setores políticos. Afinal, as escolhas de política externa eram a outra face da disputa central entre socialistas e liberais, entre dois projetos de mundo que propunham soluções integradas para a economia, a sociedade e o mundo. A polarização internacional rebatia nos conflitos internos e estes quebravam a possibilidade de consenso sobre as opções diplomáticas. Há, porém, em relação à PEI um traço diferenciador. Se observamos a evolução posterior da diplomacia brasileira, apesar da opção ocidentalista que o movimento militar de 64 representa e a inclinação para o alinhamento que marca os seus primeiros momentos, é notável o fato de que, em algumas de suas linhas básicas, o projeto da PEI é retomado com o “pragmatismo responsável”, do Governo Geisel. Ou seja, o projeto não correspondia necessariamente a uma solução conjuntural, mas também a condições permanentes sobre o lugar do Brasil no mundo. Neste sentido, a PEI terá sido expressão moderna de uma das constantes da diplomacia brasileira, a vontade de participar no jogo global, de ascender como potência e a necessidade de universalização para participar daquele jogo.

6.3 OS GOVERNOS MILITARES: ALIANÇA E CONFLITO NO MARCO OCIDENTAL (1964-1985)

Tem-se a impressão de um retraimento em relação aos ideais e princípios de São Francisco; a paz universal se transformaria em simples processo de relaxamento de tensões; o conceito de desarmamento geral e completo, que deveria, a rigor, estar arrolado entre os propósitos e princípios da Carta, seria substituído pelo conceito da “limitação de armamentos” ou “controle de armamentos”; o conceito de segurança coletiva cederia lugar a simples “garantias de segurança”, mais restritas que as já oferecidas na própria Carta. E nesse processo poderiam ganhar passo conceitos perigosos de “realismo político”, de esferas de influência, balanças de poder e, sobretudo, de uma esdrúxula doutrina de soberania limitada, que representa a negação do Direito Internacional e da liberdade das Nações.

Procura-se apresentar como quimérico e utópico o objetivo do desarmamento geral e completo, quando, na realidade, não é ele nem mais utópico e nem mais quimérico do que os propósitos e princípios da Carta que proscrevem o uso da força nas relações internacionais. Relegar o desarmamento ao rol dos objetivos inatingíveis equivale negar, com premissa, validade aos princípios da Carta de São Francisco, no mundo contemporâneo

Ministro Mario Gibson Barboza, , 1971

A Organização das Nações Unidas é o único mecanismo universal cujo dever é o de zelar pela manutenção da paz e segurança internacional e o de, simultaneamente, promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social de todos os povos. É um sistema imperfeito, suscetível de reformas, mas é, sobretudo, um sistema imperfeitamente utilizado.

A própria Carta da Organização estabelece, como o primeiro de seus princípios fundamentais, o da igualdade soberana de todos os Estados. Mas esse dispositivo, que deveria ser a base da cooperação universal para a solução dos grandes problemas do mundo de hoje, é, a cada momento, solapado. Não negamos que certos Estados sejam imensamente mais prósperos e mais poderosos do que outros. O que não podemos continuar a aceitar é que pretendam alguns poucos Estados resolver os destinos políticos e econômicos do mundo à margem das Nações Unidas e à revelia dos interesses da grande maioria dos seus Membros. A estes não pode mais ser negada a participação no processo da tomada de decisões que afetam direta ou indiretamente os seus destinos.

Ministro Azeredo da Silveira, 1978

O período autoritário – foram cinco diferentes presidentes - não é uniforme em política externa e, muito menos, nas posições multilaterais.¹⁸¹ Em traços simples, há duas fases distintas. A primeira, entre 1964 e 1968, é marcada pela retomada da aliança com os EUA e uma posição francamente pró-Occidental no marco da Guerra Fria (afinal, os militares

¹⁸¹ O regime militar brasileiro não é “caudilhesco”, com chefias militares personalistas. Há um “sistema autoritário”, centrado nas forças armadas, e que obedece a certas regras autoinstituídas. Uma delas é a rotação na Chefia de Estado, com candidatos pré-fixados pelas Forças Armadas (são sempre generais do Exército), mas legitimados pelo Congresso, que só é fechado por poucos meses durante os vinte anos de regime. Isto levaria à hipótese de continuidade, que não ocorre, dadas as diferenças internas entre os Presidentes e também pelas mudanças no quadro diplomático em que o Brasil se insere e que induz a variações no período.

“justificam” o golpe de 1964 pela necessidade de evitar a implantação no Brasil do que se chamava uma “república sindicalista”). A segunda, que iria de 1968 a 1985, é de caracterização mais complexa e as variações entre os períodos de cada presidência mais nítidos, inclusive porque cada Governo procurará definir com alguma singularidade a sua política externa. No campo multilateral, especialmente na ONU, de uma fase de timidez ao tempo de Médici, em que o alinhamento começa a ser substituído por pontos de conflito com os EUA, evolui-se, com Geisel e o “pragmatismo responsável” para retomada da inclinação universalista. Com Figueiredo, a tendência se firma e o país gradualmente ganha desenvoltura no espaço multilateral. Não por acaso, Figueiredo será o primeiro presidente brasileiro a fazer o discurso de abertura na Assembleia Geral das Nações Unidas. Não se pretende, neste estudo, fazer uma análise detalhada de cada período presidencial. O objetivo é traçar simplesmente o quadro conceitual dentro do qual as variações ocorrem.

Existe algo que dê unidade ao período? Talvez duas referências abrangentes sejam possíveis. Com os militares, desenha-se uma disposição de potência, identificada com ganhos de poder “tangível”. Nesta perspectiva, sistema multilateral é visto, frequentemente, como um gerador de bloqueios à ascensão do país. Não por acaso, a ideia de “congelamento de poder”, articulado por Araujo Castro é uma das marcas conceituais do período. A atitude multilateral é mais defensiva e, de certa maneira, a autonomia seria garantida por relativa distância do engajamento multilateral (é relativa porque não existe “abandono” dos foros, continuamos ativos na ONU e até propositivos, especialmente no campo econômico). A segunda referência é o autoritarismo, que se vai diluindo a partir da Presidência Geisel. O autoritarismo obriga, de um lado, a atitudes defensivas, especialmente porque, a partir do fim dos 60, a temática dos direitos humanos cresce na agenda internacional; e, de outro, inibe posições quando o que está em jogo são movimentos “contestários”, como a luta pela independência das colônias portuguesas ou a questão palestina. No caso dos direitos humanos, há que esperar a democratização e o Governo Sarney para que a atitude multilateral mudasse; no caso dos movimentos de liberação nacional, é a própria dinâmica da presença brasileira nos foros multilaterais que induz às mudanças, que se firmam ainda no Governo Geisel.¹⁸²

Na fase inicial, um dos exemplos marcantes da retomada da aliança com os EUA foi, ao lado do rompimento de relações com Cuba, a participação brasileiro na Força Interamericana, que intervém na República Dominicana em 1965, comandada por um general

¹⁸² A expectativa de setores militares esteve impregnada do sentido da Guerra Fria, o que tornava especialmente difícil – exigindo negociações intraburocráticas – qualquer movimento que se identificasse com complacência ante o comunismo, fosse o reconhecimento dos movimentos de libertação em Angola, fosse o reconhecimento da China, etc.

brasileiro. A política externa “independente” é substituída por uma visão que privilegia a interdependência e a participação do Brasil no sistema de defesa dos valores ocidentais. A definição da identidade abandona a condição de país em desenvolvimento e voltamos a ter uma vocação pan-americana, ocidental, universalista, este, porém, com contornos bem diferentes do que propunha a PEI (SEIXAS CORRÊA, 2007).

Sem abandonar a defesa da autodeterminação, na descolonização, a ênfase a se desloca para o tema da solução pacífica dos processos de independência. Abandona-se a condenação do colonialismo português e, em 67, no discurso à Assembleia Geral, Juracy Magalhães falará da contribuição portuguesa para a civilização mundial e que deverá continuar para benefício dos povos ligados a ela por laços políticos ou sentimentais. Estamos do lado dos EUA no conflito do Vietnam (embora, tenhamos resistido à demanda norte-americana de enviarmos tropas para a região, como resistimos no caso da Coreia). A presença política nos foros multilaterais se empalidece e os votos se alinham com o Grupo Ocidental, embora não totalmente¹⁸³. Isto determinará, para a diplomacia brasileira, um certo isolamento entre os países do Terceiro Mundo, com consequências várias. Uma delas é timidez para disputa de posições eletivas nas Nações Unidas e, depois do mandato de 1967-68, deixamos de disputar vaga no Conselho de Segurança.¹⁸⁴

A atitude se reflete claramente nos discursos dos Chanceleres brasileiros, Vasco Leitão da Cunha e, depois, Juracy Magalhães, nas Assembleias de 1964, 1965 e 1966. Em 1964, a preocupação natural era afirmar a legitimidade do golpe militar, que ganha a qualificação de “movimento de renovação nacional”. É curioso que o discurso faz uma defesa conceitual da nova política externa que, em parte, presta uma homenagem, certamente involuntária, à PEI. Não por acaso, dirá o Ministro Leitão da Cunha, citando o Presidente Castello Branco,

[...] a política exterior é independente, no sentido de que se assim deve ser, por força, a política de um país soberano... num mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses, significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação, sem nenhuma subordinação a nenhum interesse estranho ao Brasil (BRANCO apud CUNHA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.194).

¹⁸³ Como Amorim indica “surpreendentemente, durante o mandato de Castello Branco, não se nota, no percentual de convergência, um grande aumento em relação ao triênio da Política Externa Independente. De fato, considerando-s todos os temas ao mesmo tempo, o percentual de convergência com os Estados Unidos de Castello Branco, 0,61, é menor do que no de Goulart (0,64)! Talvez isso seja consequência da falta de votações em 1964, No entanto, quando se analisa somente o tema ‘política e segurança’ é perceptível um incremento, mas nada que pareça uma virada radical. Durante a presidência Goulart, a convergência com os EUA referente ao tema ‘política e segurança’ foi de 0,63 subindo para 0,71 sob Castello Branco” (AMORIM, 2003, p.73).

¹⁸⁴ Escrevendo em 1978, Selcher dirá, com razão, que “Brazil has kept a low profile in not showing great interest in election to a Security Council seat at the present time, because that would tend to overaccentuate some political vulnerabilities in áreas not immediately tied to the national interest” (SELCHER, 1978, p.45).

A força retórica da “independência”, certamente porque revelava algo mais do que conjuntural, fica, mesmo quando a prática política será quase oposta a da PEI.

Não há dúvida de que a atitude diplomática é alinhada e, como indiquei, os reflexos multilaterais são evidentes. Porém, mesmo naquele período, o alinhamento terá seus limites, em certa medida retóricos, mas não só.¹⁸⁵ O foro multilateral “força” a singularidade. É impossível, para um país das dimensões do Brasil, não ter propostas, não ter visões próprias, diferentes das do líder do Bloco. Algumas áreas aparecem, imediatamente, para o exercício da singularidade, a econômica, a do desarmamento e, a institucional. Na econômica, como já referi, mantivemos a atitude de defesa da UNCTAD e, na reunião de Genebra, que começa no Governo Goulart e termina no de Castello Branco, mantivemos, nas votações, em boa medida, posições alinhadas aos países em desenvolvimento, embora o Chanceler tenha sido substituído e o chefe da delegação, Jayme de Azevedo Rodrigues, tenha sido exonerado. Perdemos, porém, naquela reunião, o sentido de liderança.¹⁸⁶ Mais adiante, também defendemos a criação da UNIDO, uma nova agência da ONU, destinada a promover a industrialização dos países em desenvolvimento. No discurso, embora repudiássemos qualquer identidade entre as diferenças internacionais de riqueza e a “luta de classes”, era inegável que a necessidade de uma “cooperação inteligente entre subdesenvolvidos e desenvolvidos” para evitar que a pobreza, a fome, a doença e o medo ameacem a terra (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.219).

¹⁸⁵ São interessantes as observações de Octavio Amorim sobre o Governo Castelo Branco, quando aumenta o nível de convergência com os EUA. Porém, para o período 1967-1973, “registra-se uma queda importante tanto na convergência geral quanto na relativa aos temas ‘política e segurança’, ‘economia’ e ‘sócio-técnico-cultural’, corroborando a hipótese de ter ocorrido uma transição para um americanismo mais pragmático ao longo desses anos” (NETO, 2012, p.73).

¹⁸⁶ Já vimos que a posição brasileira muda com o regime militar e Maria Regina Soares de Lima elabora sobre a atitude que assumimos, quando, ao abandonar a posição de liderança, passamos a uma mais reticente, inclusive nos abstendo, no documento final da I UNCTAD, em algumas das propostas que anteriormente endossávamos: “Brazil’s abstention votes concerned the elimination of barriers against LDC primary products and stabilization of commodity prices; preferential tariff and nontariff concessions to the LDCs, on a general and nonreciprocal basis, and elimination of special preferences enjoyed by certain developing countries in certain developed countries, providing at least equivalent advantages to the countries concerned; and adoption of special measures in favour of least developed countries. Brazil’s abstention on the issue of preferences for the LDCs exports is indicative of the new priorities of its foreign policy after the military coup. Traditionally Brazil and other Latin American countries had opposed selective regional preferential trade agreements as those existing between the European countries and their former colonies, because those arrangements discriminated against Brazilian products in third countries’ markets. In fact, the erosion of the relative market position of Brazilian traditional primary exports, such as coffee, cocoa, between World War II and the mid-1960s, is credited to the existence of regional trading preferences that had given African exports advantages in the EEC market. That is why the Prebisch ECLA idea of general, nondiscriminatory preferences was cogent to Brazil. The original instructions of for the Brazilian Delegation in Geneva were to oppose discriminatory trading schemes. Brazil’s vote on the Final Act’s recommendation on preferences suggests that after the military coup it no longer adamantly opposed the idea of special, selective preferences” (LIMA, 1986, p.249). De fato, uma das ideias de Roberto Campos, defendida em várias ocasiões, era justamente a de preferências verticais entre a América Latina e os EUA, um longínquo antecedente da ALCA. Maria Regina lembra o tema na sequência de sua argumentação.

Em temas de segurança, defensores firmes das operações de paz, propusemos, em 1964:

A inclusão de um capítulo novo na Carta, que se chamaria Operações de Paz e que encontraria o seu lugar entre os atuais capítulos VI e VII... As operações de manutenção da paz seriam conduzidas no território de um ou mais Estados, membros ou não da ONU, a seu pedido ou com o seu consentimento... em contraposição às operações previstas no capítulo VII, que devem materializar-se em sua efetivação contra a vontade de um ou mais Estados, transgressores da ordem internacional, para a imposição da vontade da comunidade, representada pelas Nações Unidas (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.198).

No campo do desarmamento, há boa medida de continuidade com as posições que defendemos ao tempo da PEI. Em 65, no discurso da Assembleia, o Chanceler Leitão da Cunha dizia:

Vemos outro motivo de preocupação no impasse surgido nas negociações no Comitê das 18 Nações em Genebra. A constante insistência em trazer à tona problemas inteiramente alheios a recomendações feitas pela Comissão de Desarmamento ao Comitê – em verdade, um triste retorno aos temas da guerra fria – impediu que, durante as recentes discussões em Genebra, fosse ampliada a área de acordos suscetíveis de reduzir a tensão internacional. Não se caminhou no sentido da extensão do Tratado de Moscou às experiências nucleares subterrâneas, conforme os países mediadores (entre os quais o Brasil) propuseram em Genebra e, mais recentemente, na Comissão de Desarmamento. Nada foi conseguido ainda no sentido da solução do problema da proliferação das armas nucleares. O clube atômico ganhou novo membro e aumentará em futuro próximo com o aceleração – em vários países – da realização dos programas de pesquisa e de produção nuclear para fins bélicos. E em Genebra nada se pode fazer para evitá-lo (CUNHA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.207).

No campo institucional, a terceira área da busca de singularidade, as afirmações são bem mais modestas do que as do período anterior. Em 1965, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha, dirá que:

Sempre devemos recordar que a Carta das Nações Unidas – por mais flexível que seja – representa um estilo de arquitetura política que – como certas armas modernas – já não corresponde à realidade na própria hora que completa o seu desenho. A Carta precedeu a guerra fria e precedeu mesmo a irrupção de uma nova revolução científica, com importantes efeitos no plano político mundial, da qual decorrem fenômenos fundamentais do nosso tempo: a era termonuclear, a idade espacial e o pleno desenvolvimento das nações industrializadas. Agravam o quadro da crise ainda dois elementos: primeiro, a aplicação da Carta que acelerou – num ritmo surpreendente – o processo pacífico de descolonização; segundo, a revolução científica, que multiplica a riqueza e a explosão demográfica, que multiplica a pobreza num grande número de países não industrializados... Nessa conjuntura de problemas já de si tão graves, surgem ainda sérias fricções e conflitos, felizmente não generalizados, para tornar ainda mais ominosas às ameaças à paz universal... Não é intenção da Delegação do Brasil esboçar os lineamentos de uma reforma da Carta que daria às Nações Unidas os instrumentos de que necessita para criar a

comunidade internacional a que se aludiu. A tarefa não é de um; é de todos (CUNHA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.204).¹⁸⁷

A modéstia da proposta institucional é sintomática do momento em que o reformismo, tão acentuado até então, é posto de lado.

Essas breves anotações sobre a diplomacia do primeiro governo militar talvez sirvam para compreender os limites do alinhamento mesmo quando estamos alinhados. É claro que o problema se limita ao plano diplomático, porque sabemos que a aproximação com o bloco Ocidental, mas especialmente, com os EUA, tem várias outras vertentes (cooperação econômica para superar dificuldades que ficaram do Governo Goulart, políticas econômicas compatíveis com o liberalismo, cooperação na articulação de processos de repressão, violência contra a esquerda, etc.). Ora, no campo diplomático, as atitudes alinhadas são consistentes com o compromisso ocidental, ajudam a que se configure e complete, mas tem limites. Em um foro como o das Nações Unidas, é possível votar com os EUA, mas, para um país com a dimensão do Brasil, fazer proselitismo com o alinhamento seria excessivo. A solução, como vimos, é manifestar atitudes singulares em campos onde tradicionalmente tínhamos um discurso que qualificava ou criticava o Ocidental e, de outro lado, uma atitude de quase auto-limitação no plano político. Neste, perdemos qualquer possibilidade de protagonismo.

A atitude brasileira começa a mudar a no fim dos anos 60, quando o país se torna menos dependente dos EUA (estamos no início do “milagre econômico”). Desenha-se uma alternativa conceitual à interdependência, caracterizada por um retorno à vontade de potência, embora com características novas. O multilateralismo ainda é um espaço possível de atuação, embora limitado por nossa distância do Terceiro Mundo. Salvo, de novo, na área econômica, a tendência é que a atitude multilateral seja mais defensiva do que propositiva.

É possível explicar a tendência se lembrarmos as várias iniciativas de construção autônoma de poder. Algumas levam a conflitos com os EUA ou esbarram em constrangimentos multilaterais, como a decretação das 200 milhas de mar territorial, ou o acordo nuclear com a Alemanha, ou os problemas de direitos humanos (que levam a que se suspenda, em 1977, um acordo militar com os EUA, que fora firmado em 1952). No mesmo diapasão, o Brasil se recusa a assinar o Tratado de Não Proliferação em 1969, sob a alegação de que era um tratado desigual e congelava a divisão de poder no mundo entre países

¹⁸⁷ O problema institucional, naquele momento, e que será referido na sequência da menção à reforma, é o do pagamento das quotas relativas às operações de paz, que quase impedira a realização da 19ª Assembleia Geral. E, neste contexto, que o Brasil tinha proposto a reforma da Carta para incluir um capítulo relativo às operações de paz entre o VI e o VII.

nucleares e não nucleares. É claramente um caso em que adotamos uma atitude de “free rider”, na impecável análise de Maria Regina Soares de Lima em 1986. Como explica Seixas Corrêa,

A decisão de política externa que se tornou emblemática da nova orientação foi a de não aderir ao TNP que viria a ser concluído em julho de 1968. Com essa decisão, o Brasil sinalizou a sua desconformidade com o ordenamento internacional de que o texto do TNP era reflexo (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.234).

A vontade de potência encontra uma ordem internacional pouca aberta à “mobilidade vertical”. Na perspectiva brasileira, somam-se sinais negativos: o conflito ideológico continua e alimenta a irracionalidade da corrida armamentista, além de violações à Carta da ONU (como na invasão da Tchecoslováquia) e, de outro lado, e paradoxalmente, a distensão e os acordos entre os EUA e a URSS na área do desarmamento levam ao que, mais tarde, Araújo Castro chamaria de “congelamento de poder”, ou seja, controle da ordem internacional pelo duopólio das Super Potências. Uma das consequências imediatas, no discurso, é, como explica Seixas, o fato de que as “superpotências passam a ser tratadas em plano de igualdade. Embora ligado aos EUA por afinidades eletivas, o Brasil identificaria, tanto na política norte-americana, quanto na soviética, conotações igualmente nocivas aos seus interesses. A partir de 1967, cessariam de figurar nos discursos brasileiros na ONU os até então litúrgicos protestos de ‘ocidentalismo’ (SEIXAS CORRÊA, 2007).

Em vista do valor do TNP e das articulações entre as superpotências, um dos temas fortes no período é o desarmamento – e aí se nota gradualmente a influência de Araújo Castro, que assume a Missão junto à ONU em 1968. O diagnóstico é contundente, desde 1967:

Não obstante alguns progressos setoriais e a procura conjunta de alguns entendimentos que, à falta de melhor nome, poderíamos denominar “acordos de sobrevivência”, a confrontação entre as duas superpotências ainda não foi superada pela anunciada fase de negociação. Prossegue desimpedida, e cada vez mais ameaçadora, a corrida armamentista. A proliferação vertical de armamentos nucleares tende a complicar-se com o advento de armas cada vez mais sofisticadas. O poder de destruição de tais armas já agora coincide com o próprio âmbito da vida huma, e talvez da vida animal e vegetal sobre o planeta. Enquanto isso, o termo desarmamento começa a ser superado no léxico das grandes potências, pelo conceito de controle de armamentos (ARAÚJO CASTRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.244).

A combinação perversa do aumento dos armamentos e da paralisia do Comitê de Desarmamento em Genebra é o mais visível dos “males” que o conflito das superpotências provoca. De novo, as Super Potências deixam de se diferenciar e são os acertos entre ambas

que trazem prejuízo à ordem internacional. Mas, não é o único. Outro seria marginalizar as Nações Unidas:

Como se seus princípios fossem um estorvo e seus mecanismos e processos se tivessem se mostrado inadequados, seria aconselhável e realista deixar o assunto à apreciação e decisão de dois, como se houvesse implantado um novo Diretório mundial. Isso está acontecendo em relação ao problema do Oriente Médio... e ao Desarmamento e Não Proliferação de Armas Nucleares (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.247).

A proposta, sempre de cunho idealista, é reforçar as Nações Unidas, fazê-la voltar ao trilho original, como se dirá no discurso de Gibson Barboza em 1970, para quem o retraimento em relação aos ideais e princípios de São Francisco poderia ceder espaço para

Conceitos perigosos de realismo político, de esferas de influência, balanços de poder, e, sobretudo, de uma esdrúxula doutrina de soberania limitada, que representa a negação do Direito Internacional e da liberdade das nações (BARBOZA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.261).

A crítica à doutrina da “soberania limitada”, exposta por Brejnev para legitimar a invasão da Checoslováquia é um ponto reiterado no discurso brasileiro, exatamente porque vulnera um princípio fundamental da ordem internacional ao transferir, para o campo das ideologias, o fundamento da legitimidade internacional. Com a ONU, a legitimidade se sustentaria no argumento da vontade da comunidade internacional; com as intervenções das Super Potências em suas zonas de influência, a legitimidade multilateral é substituída pela legitimidade parcial da ideologia, seja a defesa do liberalismo seja a do socialismo. Diante dos problemas que levam à perspectiva pessimista na análise da ordem internacional, a solução é uma “reativação diplomática” das Nações Unidas, tema que fica perto do utópico, mas é traço permanente do discurso brasileiro.

De outro lado, nos anos 70, começa a se desenhar uma “nova agenda” no campo multilateral, que reflete valores ocidentais, sendo, porém, interpretada como constrangimento à afirmação da potência que o Brasil pretendia ser. Articula-se, assim, como reação a esse movimento, o objetivo diplomático de evitar que se criassem obstáculos formais ou legais à expansão das potencialidades brasileiras. Selcher refere ao:

Vigor and competitiveness with which the Foreign Ministry led the domestic and international attack against any emerging international consensus spawned by developed states and perceived as a contrived or arbitrary obstacle to full development of national potential, such as criticism of the development of the Amazon, the Nonproliferation Treaty, the birth control issue, international pollution standards, an arbitrary twelve-mile limit on coastal sovereignty and potential restrictions on use of water resources shared by many states (SELCHER, 1978, p.23).

No plano político, a atitude multilateral será, portanto, essencialmente defensiva, a autonomia garantida pela distância do engajamento multilateral ou, mais precisamente, pela rejeição ou não participação daquilo que se anunciava como um novo padrão de legitimidade – e que era essencialmente articulado pelos ocidentais.¹⁸⁸ Dois exemplos: ao comentar os resultados da Conferência de Estocolmo, dirá, em 1972, o Ministro Gibson:

O quadro normativo e operacional adotado em Estocolmo fornece as bases para uma ampla cooperação internacional na preservação do meio ambiente, indicando critérios racionais capazes de nortear a ação soberana dos Estados na exploração de seus recursos naturais, nos termos das prioridades e planos nacionais, sem interferências indevidas (GIBSON apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.288).

Na mesma linha de afirmação soberana, o comentário sobre a conferência de população, feito por Magalhães Pinto em 1969:

O Brasil está decidido a resistir a quaisquer pressões dirigidas contra o seu crescimento demográfico. Para nós, a vida deve continuar a ter prioridade sobre a morte (GIBSON apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.245).

Víamos, tanto no debate sobre meio ambiente quanto no debate sobre população, a perspectiva de que a comunidade internacional, respondendo aos interesses dos ricos, imporia limites às possibilidades de desenvolvimento brasileiro.

Se no plano político e de valores, a atitude é de cautela, com algumas exceções notáveis, como a adesão ao Tratado da Antártica em 1975,¹⁸⁹ nas questões econômicas, as posições do Brasil são ativas, especialmente na UNCTAD, em que agíamos a partir de uma aceitação plena da condição de país em desenvolvimento. Em 1968, em Nova Delhi, presidimos, com o Embaixador Azeredo da Silveira, o G77 e, em 1976, a própria reunião do organismo em Genebra. Em 1968, abandonamos algumas das restrições (sob a forma de abstenções) que tínhamos ao Documento Final da I UNCTAD e voltamos a uma atitude de liderança (LIMA, 1986). O ativismo propositivo nos temas econômicos e comerciais se explica facilmente, já que torna parte dos instrumentos para garantir espaço para uma economia que se expandia (garantia de preços de matérias primas, não reciprocidade nos

¹⁸⁸ Para uma rica análise crítica do conceito de autonomia pela distância, ver LESSA; COUTO; FARIAS, 2010.

¹⁸⁹ É sintomático a observação que faz o Ministro Azeredo da Silveira sobre a adesão: “tenho um certo orgulho de o Brasil hoje ser membro do Tratado da Antártida. Tínhamos todos os títulos para ser, mas tínhamos medo de não ser aceitos. Eu conhecia muito bem o tratado porque já o tinha estudado na Argentina e sabia que havia uma maneira de aderir que não podia ser negada” (SPEKTOR, 2010, p. 222). É sintomático que, mesmo para um chanceler afirmativo como Silveira, com inquestionável autoconfiança, a consciência dos problemas de “aceitação” do Brasil leva à cautela.

acordos comerciais, o que se consegue com o Sistema Geral de Preferências, transferência de recursos, facilidades financeiras etc.).¹⁹⁰ A aproximação retórica com as posições do G77 nem sempre se traduz em afinidades quando se discutem questões mais específicas, dadas as diferenças que começam a se delinear entre níveis de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo.¹⁹¹ Mas, a aproximação no plano retórica é nítida, por exemplo, no discurso de 1969, pronunciado por Magalhães Pinto, que parte da noção de que o intercâmbio comercial entre desenvolvidos e subdesenvolvidos:

Tem levado a uma constante deterioração das relações de troca dos países subdesenvolvidos; quando abrangendo a exportação de bens industriais tem conduzido ao estabelecimento de restrições quantitativas, mais ou menos disfarçadas, resultando tudo em impedir o indispensável aumento de valor das exportações dos países subdesenvolvidos. Os esforços dos países em desenvolvimento no sentido de melhorar as regras do jogo comercial têm sido frustradas pela incompreensão dos países desenvolvidos. Nas condições atuais, boa parte das exportações dos países subdesenvolvidos ou esbarra em quotas de importação ou tem parte de seu valor transferido para os países desenvolvidos, sob a forma de preços pouco equitativos (MAGALHÃES PINTO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.249).

A atitude crítica permanece ao longo do período, mas com nuances e com a preocupação de que as reivindicações econômicas estivessem desligadas de conotações políticas.¹⁹² A linguagem será menos contundente na gestão Gibson (que, aliás, retoma o conceito, lançado por nós em 1953, de “segurança econômica coletiva”) e mais propositiva, mais adiante, quanto Azeredo da Silveira assume o Ministério.¹⁹³ Certamente, a contundência estará ligada também a identidade internacional que privilegiávamos. Não aderimos ao Movimento Não Alinhado (ali sempre mantivemos o status de observador), mas sempre

¹⁹⁰ Em precisa análise do ativismo brasileiro na UNCTAD, Lessa, Couto e Farias caracterizam-no da forma seguinte: “de forma alguma o Brasil atuou como defensor das regras vigentes que balizavam o sistema econômico internacional do período. Muito pelo contrário. O país ainda considerava a arquitetura institucional econômica inadequada aos interesses dos países em desenvolvimento. Mas essa crítica era operacionalizada de forma muito distinta da maneira que vinha sendo realizada na década de 1960. Ao Brasil não interessava a ruptura das regras internacionais vigentes, substituindo-as pelos arranjos extremamente heterodoxos propostos pela maioria dos países em desenvolvimento. Havia, assim, enfoque bem mais incremental e objetivo que as propostas de transformação radicais de então. Buscavam-se reformas nas estruturas e não das estruturas: havia o desejo de trabalhar em uma ordem pré-estabelecida e não de pô-la abaixo e construir outra” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010, p.355).

¹⁹¹ Selcher nota, por exemplo, a singularidade da posição brasileira e, em geral, dos latino-americanos, quando se discutiu a criação de um ‘Fundo Comum’ para commodities, dada a posição proeminente em algumas, com café, que tinham, na ocasião, vantagens de mercado. (SELCHER, 1978, p.138).

¹⁹² Maria Regina Soares de Lima nota que a o Brasil fazia uma distinção entre a lealdade dos compromissos ideológicos do regime e a defesa dos interesses econômicos. “The attempt to keep politics and economics apart was indeed a result of the conservative nature of the Brazilian regime, and would calm down a foreseeable domestic opposition to Brazil’s resumed Third World activism” (LIMA, 1986, p.258) .

¹⁹³ Como mostra Octavio Amorim, a acentuada queda da convergência entre Brasil e os EUA na Assembleia Geral durante o Governo Geisel, continua com Figueiredo e Sarney, “validando a interpretação de Lima e de Pinheiro, segundo a qual o paradigma de política externa nos anos 1974-1989 se caracteriza pelo globalismo, sinônimo de afastamento do Brasil vis-à-vis os EUA” (NETO, 2012, p.73).

participamos do G77, ambos agrupamentos de países em desenvolvimento, ambos parte da identidade do Terceiro Mundo. A distância dos “ideais” do Terceiro Mundo foi mais marcada no período Castelo Branco e no período Médici. Será menor com Silveira e Guerreiro.¹⁹⁴ Aliás, os dois últimos elaboram sobre as formas variadas da identidade internacional do Brasil, que combinavam pertencimento ao Ocidente e ao mundo em desenvolvimento. Não se chocam, mas, em certos momentos, exigem opções, requeridas por circunstâncias concretas, por interesses a defender.

É o que ocorrerá depois de 1973, com a crise do petróleo e o fortalecimento da OPEP, quando *a perspectiva de aproximação com os países do Terceiro Mundo se converte de opção em necessidade*. Neste quadro, há que sublinhar dois pontos. Em primeiro lugar, no marco da aliança ocidental, o Brasil dos militares é anticomunista, mas não necessariamente liberal. As ideias de planejamento, de fortalecimento do Estado, de intervenção na economia através de grandes empresas estatais são, assim, paralelas às que defendíamos no plano internacional, em que estávamos inclinados a corrigir as inequidades que o mercado gerava. O cerne ideológico da UNCTAD e da Nova Ordem Econômica é justamente orientar o mercado para regras que favoreçam os pobres: o estabelecimento de regulações econômicas que não obedecessem à reciprocidade, ao jogo da oferta e da procura (que, como víamos no discurso brasileiro, distorcia a realidade em detrimento dos pobres). Assim, o cerne da UNCTAD é a não reciprocidade, como, por exemplo, no Sistema Geral de Preferências (o país A, rico, oferece concessões tarifárias ao país B, pobre, que não precisa dar nada em troca). Se aceitávamos o cerne ideológico, não escolhíamos caminhos radicais para as nossas propostas. A mais importante, ainda que não tenha prosperado, foi a de um grande acordo comercial Norte Sul, ideia lançada na Assembleia Geral de 1975. É sintomático que o acordo tenha sido qualificado por Selcher como “tipicamente brasileiro”, ou seja, “appeal to common interests and compatible advantages, evolutionary open nature, and limited conciliatory character” (SELCHER, 1978). Estávamos longe dos extremos retóricos do G77. No campo econômico, sobretudo a partir de 1975, o discurso incorpora o tema em voga da interdependência:

A outra face da luta pelo desenvolvimento é a crescente interdependência dos Estados... a distinção que o Brasil considera necessário fazer entre a atual interdependência vertical, isto é, baseada em uma rígida e discriminatória estratificação internacional, e uma desejável interdependência horizontal, que se fundaria numa legítima comunidade de interesses e na participação equitativa de todos na riqueza mundial... a persistência do subdesenvolvimento, ao acarretar a continuada marginalização política e econômica da maioria dos países em

¹⁹⁴ Para uma análise do problema, do ângulo diplomático, uma das referências fundamentais está nas memórias do Ministro Saraiva Guerreiro, GUERREIRO, 1992.

desenvolvimento, forçosamente freará a própria evolução do processo de interdependência dos Estados (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.336).

Como era natural, o tema da interdependência (já convertido em “globalização”) continuará a frequentar o discurso brasileiro e será uma das portas de entrada para a crítica, antiga, que fazíamos ao processo decisório internacional. Nas palavras do Chanceler Guerreiro em 1980:

O próprio processo de tomada de decisões internacionais se tem revelado míope com demasiada frequência. Esse processo, conformado em época anterior à descolonização e à globalização dos problemas políticos e econômicos e mantido invariável em sua essência, vem-se revelando penosamente deficiente. Ele traduz e reforça, no nível político, os desequilíbrios que tanto afetam a vida de nossos povos. Ele mantém um caráter centralizador, que não incorpora a participação de novas forças políticas, além de não refletir a filosofia de nossa Carta, e torna-se, assim, inoperante. ... o uso que as potências principais fazem de um poder que a ordem internacional ainda tolera, revela-se inadequado às novas realidades e necessidades mundiais. Continuam a raciocinar e agir segundo seus interesses estratégicos específicos... Acostumamo-nos a ouvir referências à interdependência do mundo atual. No entanto, temos, por vezes, a sensação de que não se atenta para o óbvio caráter de reciprocidade que essa expressão contém. A interdependência é uma via de dois sentidos. Sua dimensão política é o respeito mútuo entre as nações. Suas bases institucionais são o acatamento universal dos princípios da Carta (GUERREIRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.376).

O argumento da obsolescência institucional das Nações Unidas – as instituições são de um outro tempo, inadequadas para enfrentar os desafios do presente – se tornará central no discurso brasileiro e o cerne da aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança no fim da década.

Se o discurso político na defesa de princípios e na crítica institucional é contundente, a prática política multilateral sofre constrangimentos. De fato, os limites de atuação brasileira eram dados pela persistência da atitude tímida em relação ao colonialismo português, à demora em aceitar a República Popular da China como Estado Membro e o cuidado com que tratamos a questão palestina. A partir de 1973, a timidez se tornará insustentável diante de dois problemas que revelam a vulnerabilidade brasileira nos foros multilaterais. O primeiro é a disputa com a Argentina sobre a construção da hidrelétrica de Itaipu e o aproveitamento de rios que atravessam sucessivamente mais de um Estado. O assunto foi levantado na conferência sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972), o chamado Princípio 20, mas não foi a voto, sendo elevado à consideração da Assembleia Geral (LAGO, 2007). Foi difícil conter a pressão argentina (que, com Perón, se tornara membro do MNA), e queria, no plano multilateral, validar a sua tese da “consulta prévia” para a construção da barragem em rios sucessivos. Nas Assembleias Gerais de 73 e 74, fomos obrigados a votar contra a resolução

sobre recursos marítimos e, em todas, fomos derrotados.¹⁹⁵ O episódio da consulta prévia é, aliás, talvez o único em que se um tema das *relações bilaterais* do Brasil obriga a um trabalho multilateral defensivo.

Mais adiante, em 1973, é a crise de energia, que obrigará a reforçar as relações com os países árabes e adotar uma atitude de defesa dos direitos palestinos. O país era um importador importante de petróleo e não havia alternativas para garantir o fornecimento, senão a aproximação com os árabes. Deve-se notar que a aproximação com o Terceiro Mundo não significa afastamento do Ocidente, especialmente no plano bilateral. As relações econômicas são importantes (são os maiores investidores e importadores, além de garantir empréstimos em crises de balanço de pagamento), como também as políticas marcadas por encontros de alto nível (o Presidente Médici vai aos EUA, o Presidente Geisel a França, Grã Bretanha e Japão, o Ministro Silveira assina um memorando de entendimento com Kissinger em 1975, etc.).¹⁹⁶ Com os EUA, a partir de Carter, o autoritarismo e o acordo nuclear com a Alemanha passam a ser fatores a “perturbar” o relacionamento bilateral. Também o fazem outras decisões, como o reconhecimento do MPLA e a aproximação com os árabes.

A combinação das duas crises (com a Argentina e a da energia) leva a uma mudança estratégica na política externa, agregando-se, ao projeto de construção internacional, uma nova atitude multilateral. Seixas Corrêa sublinha, ao comentar o discurso de 1974, que com:

O pragmatismo responsável, a diplomacia brasileira procurava desvencilhar-se de encargos ideológicos ou alinhamentos que inibissem o país de buscar as alianças e as relações convenientes que seus interesses unilaterais de natureza política ou econômica demandassem... Em consonância com essa nova orientação, que colocaria o Brasil paulatinamente em sintonia com as maiorias na Assembleia, o Ministro Silveira volta a se referir na ONU a temas cuja consideração havia sido atenuada ou suprimida no período anterior (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.308).

Nas palavras do próprio Silveira: “Era preciso transformar o Brasil num país ecumênico e o Brasil estava caminhando quase que irremediavelmente para uma posição paralela à África do Sul, à Coreia e a Israel” (SILVEIRA apud SPEKTOR, 2010, p.109). Percebe-se a importância da universalização das relações como um ingrediente necessário ao esforço de projeção internacional, já que qualquer ação multilateral ficaria comprometida se não contasse com os votos africanos, que, então, representavam cerca de mais de um terço dos

¹⁹⁵ Fomos derrotados em 1973 por 77-5-43 (Resolução 3129) e, em 1974, 100-8-28 (Resolução 3281). (SELCHER, 1978, p.83). No discurso de Silveira em 1974, há longa referência ao problema (SILVEIRA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.316).

¹⁹⁶ Na gestão Geisel, a aproximação com os EUA estava definida também como parte de um processo de projeção da presença brasileira no mundo (SPEKTOR, 2009).

membros, e árabes.¹⁹⁷ Na verdade, a noção de que a aproximação com a África era um ingrediente indispensável para levarmos adiante qualquer pretensão de presença internacional vinha dos anos 60, da política externa independente e tinha o respaldo da força dos nossos laços civilizacionais com o continente. A dificuldade maior era conciliar a vontade de aproximação com a hipoteca portuguesa. A primeira tentativa de superar o problema se dá, ainda antes do pragmatismo responsável, com a viagem do Chanceler Gibson a nove países africanos em 1972. A visita amplia o espaço político brasileiro, porém de forma ainda limitada, já que os sinais de aproximação se combinam com pressão africana para que o Brasil modifique sua atitude em relação a Portugal. Na verdade, a superação plena da contradição só ocorrerá em 1974, quando reconhecemos, antes de Portugal, a independência de Guiné-Bissau, e, no ano seguinte, quando fomos o primeiro país a reconhecer o governo do MPLA em Angola.¹⁹⁸ Mas, sobre descolonização, a linguagem de 1974 é contundente, muito mais do que nos anteriores:

Temos sobre esta questão uma posição de absoluta clareza: o Brasil acredita, sem restrições, que não se justificam protelações ou subterfúgios na condução do processo descolonizatório, no próprio Continente americano e em todo mundo. O Brasil prestará o seu apoio a que novos povos ainda sujeitos a formas de dominação colonial possam alcançar, no mais curto prazo possível, a independência a que tanto aspiram... Dessa vocação anticolonialista do povo brasileiro apercebeu-se o líder da independência de Guiné Bissau, Amílcar Cabral. Dele são palavras tão parecidas com as que temos tantas vezes pronunciado, com relação aos povos africanos sob dominação colonial, que parecem surgidas da mesma boca (segue-se uma citação de Cabral). O mesmo sentimento de fraternidade nos liga a Moçambique e Angola, cuja independência desejamos ver concluída (SILVEIRA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.312).

No caso da aproximação com os árabes, desde 1973, já há sinais de que abandonávamos uma atitude de “neutralidade” diante do conflito, expresso nos apelos a que fosse cumprida a resolução 242, do Conselho de Segurança, e começávamos a nos inclinar pelas posições palestinas. A linguagem é mais contundente:

¹⁹⁷ Em um telegrama de 1968, o Embaixador Araujo Castro, Representante Permanente em Nova York, é explícito: “faltaria ao meu dever se não confiasse a Vossência minha grande preocupação com a visível deterioração da posição brasileira na ONU, em virtude do acúmulo de tantos votos negativos (contrários às posições africanas): prevejo grandes dificuldades para quaisquer pretensões brasileiras a posições eletivas na ONU, dado o desapontamento e mesmo a franca irritação de inúmeros países africanos, que já não escondem sua hostilidade para conosco. [...] é de prever-se um sensível isolamento do e diminuição da influência do Brasil no seio do próprio bloco latino-americano, que já não nos procura nem nos consulta sobre qualquer assunto da 4ª Comissão” (CASTRO apud VARGAS, 2008, p. 77)

¹⁹⁸ Sobre o reconhecimento de Guiné-Bissau, Silveira comenta que foi “a primeira e mais violenta correção na nossa política africana... o reconhecimento antes de Portugal mostrou a total independência do Brasil e mostrou que o Brasil estava sendo muito mais realista e não estava supervalorizando uma posição que nunca o beneficiou” (SILVEIRA apud SPEKTOR, 2010, p.94).

A objeção à guerra de conquista é uma constante na História do Brasil, um preceito inscrito em nossa Lei fundamental. Consideramos absoluto o direito à integridade territorial e a obrigação de respeito à soberania. Em consequência, acreditamos que a desocupação dos territórios ocupados é, insofismavelmente, parte integrante da solução do conflito (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.314).

Adiante, em 1979, o argumento fica ainda mais explícito:

(no Oriente Médio)... Alguns Estados ainda relutam em aceitar mudanças que devem ser realizadas para que uma verdadeira paz possa ser alcançada. Alguns insistem em fechar os olhos ao fato básico de que não haverá paz na área até que todos os territórios sejam desocupados e até que os direitos dos povos palestinos – seus inegáveis direitos à autodeterminação, independência e soberania na Palestina, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sejam devidamente reconhecidos e implementados. Não se pode prever, igualmente êxito real em negociações de paz sem a participação da Organização para a Libertação da Palestina, que é um dos atores relevantes no quadro político da região (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.362).

Nas questões do Oriente Médio, o momento “dramático” ocorrera alguns anos antes, em 1974, quando votamos a favor da resolução que identificava o sionismo com o racismo em 1974. Talvez tenha sido uma das decisões mais controvertidas e contestadas internamente das que toma a diplomacia brasileira nos anos 70 (como, em outra medida, foi também o reconhecimento do Governo do MPLA em Angola em 1975).¹⁹⁹

É importante sublinhar, se buscamos os impulsos para a mudança de atitude, que não foram “causados” pela crise energética ou pelo problema de Itaipu. Como temos visto, a mudança corresponde à realização de determinada concepção sobre o lugar do Brasil no mundo, que suporia o alargamento da autonomia (atenuação do alinhamento ocidental) e, como consequência, uma diplomacia mais ativa, mais vocal nas questões internacionais. A atitude encontra antecedentes intelectuais no ISEB, em meados dos anos 50, na resistência de Álvaro Alberto a que abandonássemos a perspectiva de desenvolvimento nuclear, e, sobretudo, na Operação Pan-americana e na Política Externa Independente. De outro lado, sempre encontrou algum respaldo em setores políticos (o conservadorismo dos editoriais do Estado de São Paulo, a crítica ao esquerdismo de Roberto Campos ou de Carlos Lacerda se contrapõe ao nacionalismo do PTB, do PCB, de Brizola, dos intelectuais de esquerda, ou da Última Hora). A dupla crise, Itaipu e energia, imporá que as mudanças na direção de uma atitude mais autonomista se façam em certo momento e em certa direção. O germe está plantado; não se sabia exatamente que fruto germinaria.

¹⁹⁹ A história do voto sionista ainda não está plenamente esclarecida. Em depoimento oral que deu em 1979, mas só agora publicado, o então Chanceler Silveira assegura que, contra o seu conselho, foi uma decisão do próprio Presidente Geisel.

A nova disposição de autonomia encontrará, nos escritos do Embaixador Araujo Castro (Representante Permanente na ONU entre 1968-1971 e Embaixador em Washington entre 1971-1975), uma de suas melhores expressões. Aliás, Castro tinha sido o último Chanceler do Governo Goulart e quem deu a mais abrangente consistência conceitual à política externa independente. O ponto de partida é a ideia de que o Brasil era um país “condenado à grandeza” e, para alcançá-la, os ganhos de autonomia eram condição necessária. Castro percebe que o movimento não se dá em um espaço vazio. Ao contrário, os ganhos supunham transformações da ordem internacional, que ele percebe como bloqueadora dos esforços de ascensão de um país como o Brasil. O conceito fundamental é o de “congelamento do poder mundial”. Analisando as consequências da *détente*, e tomando como padrão o TNP, Castro indica que as Potências usavam o sistema multilateral para assegurar as posições de poder, o que constrangia as possibilidades de ascensão do Brasil e as suas margens de manobra. No caso do TNP, somente as potências nucleares teriam direito às armas nucleares, garantindo uma situação privilegiada. Além disso, o tratado não estabelecia obrigações quanto a garantias aos Estados não nucleares de que estes não seriam atacados ou ameaçados de ataque com armas nucleares (as chamadas “garantias negativas de segurança” Castro não advogava a aquisição de armas nucleares pelo Brasil, mas anota a fragilidade dos compromissos de desarmamento dos que já eram armados, diante das obrigações cerradas dos que não dispunham de armas.

Outro problema levantado por Castro é a identificação de poder com “responsabilidade” na ordem internacional. Ele presidia o Conselho quando da invasão da Tchecoslováquia e faz então uma aproximação analiticamente rica, ao dizer que “No momento preciso em que as nações não nucleares eram chamadas a depositar uma confiança cega e ilimitada na ação ou moderação das potências nucleares, uma delas, a União Soviética, recorria brutalmente à força, para os seus objetivos políticos de dominação. Ficava assim desmentida a curiosa tese política de que o poder traz consigo a moderação, a prudência e a responsabilidade. Atravessando as fronteiras da Tchecoslováquia, um dos membros permanentes do Conselho de Segurança rasgou, numa só noite, vários artigos da Carta de São Francisco e, o que é mais grave, justificou essa violação com uma estranha teoria da “soberania limitada” que, se aceita, determinaria o estabelecimento de uma doutrina de esfera de influência e, mesmo de esferas de dominação” (GARCIA, 2000, p.80).

O modelo de análise do TNP é transplantado para outros campos, inclusive o de meio ambiente. Naquele momento, Castro via as visões ambientalistas como artifício para bloquear o crescimento industrial dos países em desenvolvimento. Suas ideias vão marcar

profundamente a atitude multilateral do Brasil daí em diante e a possibilidade de que as instituições multilaterais sejam usadas para objetivos particulares das Potências volta a ser uma preocupação constante da diplomacia brasileira. É sintomático que a atitude em relação ao meio ambiente só se altere quando se altera fundamentalmente o tratamento do tema, com a introdução da noção de desenvolvimento sustentável e adesão ao TNP só ocorrerá mais de vinte anos depois, quando fica claro que estar “dentro” do Tratado poderia ampliar a margem de manobra nos temas do desarmamento.²⁰⁰

Os discursos na ONU continuam a fazer a “crítica institucional” das Nações Unidas que se torna mais aguda e, em parte, pela influência ideias de Castro. Vale um exemplo que aparece em 1975:

(sobre a crise da ONU e as limitações do órgão em matéria de paz e segurança) [...] trata-se da mesma relutância, enraizada em séculos de política de poder, em aceitar o funcionamento de um sistema, como o das Nações Unidas, que visa à adoção de normas em sentido horizontal, pois que baseado no princípio da igualdade soberana dos Estados, em favor de um sistema verticalmente organizado, à margem da Carta e fundado na subordinação. Decorre daí que a chamada crise das Nações Unidas, no que toca à implementação do seu mais alto propósito, não se origina apenas ou principalmente em falhas estruturais da Organização, mas na decisão, inspirada em considerações de poder, de não recorrer aos meios que ela põe ao alcance dos Estados (CASTRO apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.322).

Em matéria de direitos humanos, a atitude do Brasil é, dado o feito autoritário do Governo, restritiva e sustentada por uma visão soberanista, em que a regra da não intervenção era absoluta. No discurso de 1976, o Ministro Silveira afirma:

À luz da delicada situação criada com as tensões entre um Governo que alegadamente pretendia liberalizar a política brasileira e as reações e pressões dos EUA, abria considerável espaço no seu discurso para expor a política brasileira em matéria de direitos humanos... O primeiro componente desse patrimônio é a convicção de que o problema (da promoção dos direitos humanos) tem natureza predominantemente ética, dado fundamental que nem sempre parece presente quando a questão é examinada, neste e outros foros. Muitas vezes, o tema é tratado com intuítos distintos do desejo sincero de proteção dos direitos da pessoa humana. Um segundo componente... é a convicção de que a questão dos direitos humanos tem caráter universal. Justificar tratamento discriminatório, com base no interesse nacional, é destruir o próprio fundamento da defesa dos Direitos Humanos. Em terceiro lugar, seria irrealista imaginar que essas questões estejam, na prática, desvinculadas da consideração de outros problemas que afligem a comunidade das nações. A criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá de melhoria substancial da segurança política e econômica, em nível internacional... Finalmente, a solução das questões dos Direitos Humanos é da

²⁰⁰ Sobre a participação do Brasil na negociação do TNP, Carlos S. Duarte explica: “o Brasil atuou no âmbito do ENDC com vistas a procurar reduzir desequilíbrios do projeto. Propôs emendas pelas quais, entre outros efeitos, o tratado também coibiria a “proliferação vertical”; estabeleceria obrigações mais específicas de desarmamento nuclear e garantiria o direito ao acesso desimpedido às tecnologias nucleares para fins pacíficos. O Brasil baseou-se, em parte, na resolução 2028 (XX), aprovada pela Assembleia-Geral em 1965, a qual estabelecia princípios que deveriam pautar as negociações do TNP” (DUARTE, 2008, p.69).

responsabilidade do Governo de cada país.. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional (SILVEIRA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.346).

Não havia diálogo com as ONGs, embora, em 1977, tenhamos sido eleitos para a CDH, mais por razões defensivas, para evitar, de dentro, que prosseguissem processos de investigação sobre violações de direitos humanos no Brasil. Apesar disto, não tivemos, na Comissão, uma atitude obstrucionista.²⁰¹

No período, o mais claro sinal de que se desenhara uma nova atitude em relação à ONU, mais desenvolvida e afirmativa, é o fato de que, em 1982, pela primeira vez, um Chefe de Estado brasileiro comparece à abertura do debate geral da Assembleia Geral. Em seu discurso, Presidente Figueiredo afirma que é “a gravidade da situação internacional” que explica a sua presença na ONU. Aliás, não faltavam sinais da gravidade (guerra Irã-Iraque, invasões israelenses ao Líbano, invasão das Malvinas, conflitos na América Central, além do agravamento da crise da dívida). O discurso retoma as posições tradicionais do Brasil nessas matérias e faz, como já era praxe, crítica às “deficiências do atual ordenamento internacional” e coloca ênfase na necessidade de que o diálogo Norte-Sul seja efetivo. É interessante acrescentar que, no ano seguinte, em 1983, os EUA invadem Grenada, e com linguagem cuidadosa, o Brasil condena claramente uma intervenção norte-americana no continente.²⁰²

O núcleo da atitude brasileira é, portanto, o de olhar para a ONU como a esfera necessária de discussão dos grandes temas internacionais. Não tínhamos outra plateia para apresentar ideias sobre o “estado do mundo”, salvo as Nações Unidas. Porém, o palco é necessário, mas precisa de conserto. Em tese, a Organização tem muito a oferecer. Como dizia Castro, é a única “agência especializada em questões de paz e segurança” e, portanto,

²⁰¹ Como aponta Alves: “delegados brasileiros trabalharam ativamente e construtivamente na negociação de instrumentos importantes como a Convenção contra a Tortura, inovadora na matéria e juridicamente pioneira ao estabelecer uma jurisdição universal para punir o crime da tortura. E o Brasil não objetou à criação dos primeiros mecanismos de monitoramento temático pelas Nações Unidas: o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, o Relator Especial para Execuções Sumárias e Arbitrárias e o Relator Especial sobre a Tortura. Paralelamente, o Governo brasileiro assinou um dos instrumentos jurídicos fundamentais que compõem as bases normativas do sistema de direitos humanos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979” (ALVES, 2001, p.190).

²⁰² O assunto é objeto de uma reflexão do Chanceler Guerreiro em suas memórias, que traz uma transcrição da nota que foi emitida pelo Itamaraty na ocasião. Guerreiro aponta para os problemas que decorriam de uma “satelitização” da ilha por Cuba e o receio que os demais caribenhos poderiam sentir de que o processo se expandisse. Assim, presta tributo à questão cubana que só será superada no Governo Sarney. Porém, é claro quando defende a noção de que os princípios de não intervenção não podem ser relativizados, como queriam os americanos pela voz de sua representante na ONU, Jeanne Kirkpatrick. Por isto, na nota, o Brasil “deplorava o recurso à força armada, em violação do princípio da não intervenção, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Carta da OEA, especificamente no seu artigo 18” (GUERREIRO, 1992, p.34).

insubstituível. A visão que temos da Organização é, contudo, pessimista. De fato, para o Brasil, as Nações Unidas são sempre uma promessa de legitimidade e de eficiência que a realidade (Guerra Fria) tinha bloqueado. Por ora, era o palco do discurso, mas pretendíamos que fosse, para nós, também um palco de atuação. E, para atuar, era preciso corrigir. Para nós, era fundamental fortalecer a ONU e, portanto, um dos maiores riscos seria, naquele momento, a emergência de modelos alternativos de legitimidade, como o da doutrina Brejnev da soberania limitada, que afetassem a essência do multilateralismo. Isto não chega a ocorrer. Há mais competição entre os dois modelos de legitimidade, o ideológico e o multilateral, o primeiro a patrocinar intervenções e violações do direito internacional, o segundo a criticar tais movimentos, com base em uma frágil, mas persistente, ideal de legitimidade internacional.

Éramos pessimistas no diagnóstico sobre a ordem internacional, o que não impedia que, nas Nações Unidas, utilizássemos a via multilateral na tentativa constante de universalizar a presença diplomática, seguindo a tendência que se anunciara com a Política Externa Independente. Ainda que não tivéssemos tido uma presença significativa nos temas centrais de segurança e no campo dos valores (que começava a se firmar na agenda), o período permite que se criem melhores condições para atuar, exatamente porque levantamos as hipotecas históricas que nos impediam alinhamentos com as novas majorias, concentradas no Terceiro Mundo e críticas dos alinhamentos ideológicos (ao menos no discurso). Estávamos mais livres para atuar. A ONU começava a ir além do campo da diplomacia, do Itamaraty, e se insinuava na política pelo interesse que, gradualmente, os Chefes de Estado vão dedicar ao organismo.

6.4 DEMOCRATIZAÇÃO E AS NOVAS TENDÊNCIAS DA ATITUDE MULTILATERAL (1985-2010)

Venho a esta tribuna como representante de um país que acredita nas Nações Unidas. De um país que reconhece o multilateralismo como princípio ordenador da convivência entre Estados. Esta é a convicção de todas as horas, fáceis ou difíceis. Esta é uma hora difícil para a Organização. Exige respostas respaldadas nos princípios e valores que a fundamentam. O Brasil os defende desde as primeiras conferências internacionais do século XX. Como país, nunca fomos tentados pelo argumento do poder. Mas sempre, pelo poder do argumento. Assim tem sido a política externa do Presidente Fernando Henrique. O objetivo de fortalecer o sistema de segurança coletiva permanece um desafio. O Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável. Deve ser parte essencial da reforma a expansão do número de membros, tanto na categoria de permanentes quanto de não permanentes.

O Brasil já manifestou – e o reitero neste momento – que está pronto a dar a sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades.

Ministro Celso Lafer, 2002

Esta Assembleia é o signo mais alto de uma ordem fundada na independência das nações. A transformação política, contudo, não se completou no plano econômico e social. E a história demonstra que isso não ocorrerá espontaneamente. Em 1820, a diferença de renda per capita entre o país mais rico e o mais pobre do planeta era inferior a cinco vezes. Hoje, essa diferença é de oitenta vezes. Os antigos súditos converteram-se em devedores perpétuos do sistema econômico internacional. Barreiras protecionistas e outros obstáculos ao equilíbrio comercial, agravados pela concentração dos investimentos do conhecimento e da tecnologia, sucederam ao domínio colonial.

Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda à distância o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos Estados, sobrepõe-se a governos eleitos, e exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional. Manteve-se a lógica que drena o mundo da escassez para irrigar o do privilégio...

.... uma ordem internacional fundada no multilateralismo é a única capaz de promover a paz e o desenvolvimento sustentável das nações.

Ela deve assentar-se sobre o diálogo construtivo entre diferentes culturas e visões de mundo. Nenhum organismo pode substituir as Nações Unidas na missão de assegurar ao mundo convergência em torno de objetivos comuns.

Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais. Mas sua composição deve adequar-se à realidade de hoje, e não perpetuar aquela do pós-Segunda Guerra ou da Guerra Fria. Qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente. As dificuldades inerentes a todo processo de reforma não devem fazer com que percamos de vista a urgência das mudanças.

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva 2004

O Brasil volta à democracia em 1985, com a eleição indireta, pelo Congresso, do primeiro presidente civil desde 1964. No dia da posse, o eleito, Tancredo Neves, adocece e não assume suas funções, sendo substituído, sem trauma institucional, pelo Vice-Presidente, José Sarney, que passará, em 1990, o cargo a seu sucessor, Fernando Collor de Mello, consolidando-se uma etapa de plena estabilidade institucional. Em 1988, aprova-se uma nova Constituição e, um ano depois, volta a tradição das eleições diretas para Presidente.

O período é marcado, na realidade, por dois movimentos, a conquista da democracia institucional (eleições diretas, garantia de direitos e liberdades, etc.) e, de outro lado, uma democratização da sociedade, com a multiplicação de ONGs, movimentos sociais, etc. Não é o caso de lembrar nem a história da evolução histórica recente do Brasil, mas é evidente que os condicionantes, nacionais e internacionais, dos processos multilaterais se alteram. Anote-se

que as mudanças na ação diplomática não são súbitas e se constroem por etapas. Com a democratização, não há cortes dramáticos e imediatos que levassem à articulação de uma “nova” política externa, tal qual ocorreu quando se proclama a República.²⁰³ As mudanças ocorrerão gradualmente e serão, como veremos, significativas em alguns temas, especialmente naqueles que exigem sintonia com as novas condições democráticas.

No plano internacional, os anos 90 coincidem com o otimismo do imediato pós-Guerra Fria, o início das conferências globais (meio ambiente, desenvolvimento social, direitos humanos, direitos da mulher, habitat) e a perspectiva da articulação de uma nova legitimidade internacional, fundada no fortalecimento do multilateralismo. No campo da segurança, há avanços notáveis na solução dos conflitos da África Austral e da América Central. A ação multilateral para repelir, em 1990, a invasão do Kuwait pelo Iraque anunciava a possibilidade de que o Conselho de Segurança atuasse plenamente, com base na convergência das posições dos P-5.

Ainda que não se tenha articulada uma arquitetura institucional que correspondesse ao fim da Guerra Fria, a ordem internacional ganha contornos novos e um dos exemplos notáveis é a criação do Tribunal Penal Internacional (2002) e a adoção do conceito de responsabilidade de proteger pela Assembleia Geral (2005), que anunciam novas modalidades de lidar com a soberania dos Estados. Os avanços não levam, contudo, a progresso efetivo e abrangente na reforma das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança (na verdade, o único campo renovado plenamente é o comercial com a criação da Organização Mundial do Comércio). Depois do otimismo do imediato pós Guerra Fria, a ordem internacional sofrerá com a sucessão de crises financeiras e com o fracasso da ONU em lidar com o genocídio de Ruanda e Srebrenica. Com a perspectiva de mais de vinte anos, o que observamos é que o período coincide com a frustração das esperanças nas soluções do multilateralismo e, paralelamente, com a consciência de que, sem reforçá-lo, a ordem internacional se torna mais injusta e mais frágil. É esse duplo movimento – o das demandas da democracia que se iniciava e o das demandas de uma agenda internacional mais ampla e mais complexa – que condicionará a atitude brasileira nos foros multilaterais.

²⁰³ Como anota Analúcia Danilevicz Pereira, “Ainda que o Governo Sarney fosse marcado por traços de ruptura com o regime militar, constituía, ao mesmo tempo, uma espécie de ‘etapa superior’ da transição à democracia liberal no Brasil. Neste sentido, são marcantes as linhas de continuidade, ainda mais visíveis, se atentarmos para a política econômica e as relações exteriores.” Analúcia Danilevicz Pereira, *A Política Externa do Governo Sarney*, Porto Alegre, UFRGS Editora, 2003, p 10. No livro, são tratados, de forma detalhada, outros temas da política externa do Governo Sarney, como a crise da dívida, a aproximação com a Argentina, a atuação na América Central, e outros, que escapam ao âmbito desta tese, mas são decisivos para uma compreensão abrangente das relações internacionais do Brasil naquele período.

As variações entre as políticas externa dos Governos Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula são significativas. Porém, as mudanças não são radicais, já que boa parte das posições históricas são preservadas.²⁰⁴ Ou melhor: em alguns temas, há nitidamente um aprofundamento de posições -como no caso do desarmamento, com a criação, em 1991, da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e, em 1997, adesão do Tratado de Não Proliferação; em outros, há variações de estratégia (e um bom exemplo é a variação do peso na estratégia diplomática da questão da reforma do Conselho de Segurança). Os padrões de votação na Assembleia Geral, como demonstra Octavio Amorim, também variam na convergência maior ou menor com os EUA.²⁰⁵ De qualquer modo, com a democratização, como indiquei, não há cortes radicais. Aliás, o próprio Presidente Tancredo Neves costumava declarar que a política externa do Itamaraty constitui uma área de consenso e que deveria ser preservada.²⁰⁶ Neste, como anterior, o objetivo deste capítulo é esboçar o quadro conceitual e não analisar especificamente a política externa de cada período presidencial.

A democratização teve consequências imediatas para a formulação da política externa. Não por acaso Seixas Correa aponta, como um novo e essencial objetivo da diplomacia, o de “recuperar a projeção internacional do Brasil como Estado de Direito” (SEIXAS CORRÊA, 2007). E, para que se defina esse movimento, o espaço multilateral será decisivo; já em 1985, no discurso de Sarney à Assembleia Geral da ONU, a aspiração, que guiará a diplomacia brasileira, está explícito: “Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação e presença”

²⁰⁴ Como vimos, não é a posição de Cervo, para quem o Governo Lula deu uma guinada radical na atuação multilateral do Brasil.

²⁰⁵ No Governo Collor, os níveis de convergência são próximos aos de seus predecessores (portanto de tipo universalista), salvo nos temas de economia e sociais. Aumenta a convergência com Itamar e no primeiro mandato de Fernando Henrique. No segundo, passam a cair e, com Lula, atingem o nível mais baixo, “uma evidência eloquente do revisionismo moderado que, segundo Lima, caracterizou a política externa desse presidente” (NETO, 2012, p.74). A observação deve ser tomada com algum cuidado, já que, na fase Bush, nas resoluções adotadas por voto, os EUA estão isolados em praticamente todas, em alguns casos, acompanhados de dois ou três países. O “desalinhamento” vale para o Brasil, mas provavelmente valerá para a maioria dos Estados Membros da ONU. Em 2004, primeiro ano do Governo Lula, praticamente não há mudanças no padrão de votos do Brasil na Assembleia, embora haja casos significativos. Em 2002, votamos a favor de resoluções sobre direitos humanos no Irã e no Congo e, em 2004, nos abstivemos. A mudança de padrões fica mais nítida quando se examina a evolução dos votos brasileiros na Comissão de Direitos Humanos e, para isto, ver BELLI, 2009, especialmente o capítulo 5.

²⁰⁶ Ver RICUPERO (2010) que mostra que muitas atitudes de Tancredo seriam mais conservadoras do que se esperava.

(SARNEY apud SEIXAS CORRÊA, 2007, 452). Sarney voltará à Assembleia em 1989 e, daí em diante, a presença dos Presidentes brasileiros no Debate Geral passa a ser frequente.²⁰⁷

No plano multilateral, o país se encontra diante de dois desafios. O primeiro era articular a reversão de uma imagem negativa, em boa medida, herança dos anos de autoritarismo. Éramos considerados inimigos do meio ambiente, violadores de direitos humanos, tímidos no engajamento em missões de paz, modestos no apoio ao desarmamento por rejeitar o TNP, etc. Estávamos longe do que se definia como a legitimidade internacional que começa a se afirmar nos anos 80 e se consolida, ainda que precariamente, nos anos 90, com a série de conferências globais, convocadas pela ONU. As respostas aos desafios da nova legitimidade, no Governo militar, foram localizadas e limitadas; afinal, restringia-nos o pecado original do próprio autoritarismo, que contrastava com a expansão da “onda democrática” que se convertia em elemento central da legitimidade internacional. No tempo dos governos militares, estávamos paralisados e um dos poucos exemplos de tributo à democracia ocorre, como indiquei, quando, em 1977, fomos eleitos para a CDH, embora por razões defensivas.

O segundo desafio era mais complexo e está aberto até hoje: como utilizar o capital político que a democratização – e, depois, a estabilidade econômica - nos oferecia para explorar novas possibilidades de projeção internacional, especialmente nas Nações Unidas. A indagação, que não era nova para a diplomacia brasileira, voltava: a de saber qual o verdadeiro peso do Brasil nos processos multilaterais que nos afetam e qual a capacidade de influenciar decisões na agenda global.

Os movimentos para ampliar a margem de manobra diplomática começam logo na primeira etapa da democratização, ainda no Governo Sarney (1985-1990). Os sinais de modernização da atitude multilateral se multiplicam:

a) a adesão ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, ao Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções sobre Tortura (em 1985), e, no plano interamericano, ao Pacto de São José (em 1986), sintonizava o Brasil com os novos padrões de legitimidade internacional;

b) o relacionamento com a Argentina assentava-se em novas bases, com o estabelecimento de uma série de acordos de integração econômica a partir de 1986

²⁰⁷ Collor irá duas vezes e Lula, praticamente em todas durante o seu mandato. Fernando Henrique deixa a representação a seu Chanceler, salvo em ocasiões especiais, como a celebração do cinquentenário das Nações Unidas.

(a primeira semente do MERCOSUL) e a assinatura do acordo da ABACC (Brasil-Argentina-AIEA), que estabelecia um processo de inspeção mútua das instalações nucleares e, com isto, dissolvia a “rivalidade estratégica” dos dois países;

c) a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança (1987), apresentada depois de vinte anos de ausência, abre o caminho para que se delineasse, dois anos depois, a aspiração brasileira a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança;

d) em 1986, a proposta para que a Assembleia Geral criasse a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul reintegra positivamente a diplomacia brasileira no campo da paz e do desarmamento.

A aproximação com os padrões de legitimidade internacional terá, desde o início, vários componentes. O primeiro, pelo contraste com o período autoritário, está no campo dos direitos humanos. Mas, a concepção do movimento de aproximação será elaborada em vários momentos, especialmente no Governo Fernando Henrique. Para lembrar um texto do Ministro Lampreia, que exprime bem a preocupação:

Nossos compromissos em matéria de direitos humanos, proteção ambiental, combate à criminalidade e ao narcotráfico e proteção das minorias, dão-nos um novo vigor para lidar com uma agenda renovada no plano externo, buscando parcerias, a cooperação e o diálogo construtivo necessários para avançar essa agenda internamente. Somos mais confiáveis e temos mais credibilidade internacional, porque soubemos, ao seu próprio tempo e sem comprometer princípios ou sacrificar visões de longo prazo em favor de benefícios conjunturais duvidosos, fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, em nosso continente e no próprio país. E essas alterações prosseguirão, como tem apontado o Presidente Fernando Henrique, reforçando o nosso capital político e nosso instrumental de atuação (LAMPREIA, 1999, p.33).

Em outra ocasião, Lampreia volta ao tema e vale citá-lo, porque definem o modelo conceitual que prevalecerá no período, embora com matizes no Governo Lula. Dirá ele:

Para manter essa credibilidade, o que é necessário não é transferir para fora toda a capacidade de decisão e todas as opções. Eu creio que essa credibilidade não significa renunciar a caminhos e escolhas próprias, mas, certamente, o quadro internacional exige que as opções nacionais se façam dentro de parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais, que compõem o que eu tenho chamado o *mainstream* da comunidade internacional, e que correspondem aos valores e anseios da sociedade brasileira. Se pudesse resumir o sentido principal dessa política externa, eu diria que ela da busca da *autonomia pela integração*. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional [...] a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com a atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses (LAMPREIA, 1999, p.89).

Não é o caso de aprofundar o tema, mas, antes de ir adiante, há que assinalar dois fenômenos que levam, ainda no final do Governo Fernando Henrique, a que se introduzam matizes na atitude que Lampreia descreve. O primeiro é que a própria natureza do que seriam *mainstream* é posta em questão, com as crises financeiras que reabrem o debate sobre os limites da liberdade econômica ou, no plano dos valores, as resistências culturais à universalização dos direitos humanos ou ainda a dificuldade de levar adiante o movimento iniciado na Rio 92. Ao longo do período, o discurso diplomático continua fiel à ideia de que o multilateralismo é essencial para uma ordem mais justa, mas o problema de como realizá-los se torna mais complexo. Neste sentido, no Governo Lula, o tom dos discursos será mais reformista, com foco em mudanças institucionais no Conselho de Segurança, no ECOSOC, e, de outro lado, com ênfase nas questões sociais. O segundo fenômeno é a dificuldade de lidar com as questões de segurança, especialmente no Oriente Médio, onde se dissolve a perspectiva de que havia uma referência de *mainstream* quando se lidasse com ameaças à paz. Aqui, também, a atitude crítica se imporá, especialmente em relação ao unilateralismo norte-americano. O tom otimista dos anos 90 desaparece da agenda internacional.

Voltando aos temas mais operacionais, insista-se que a democratização, ao fortalecer a autoconfiança, ao alargar o diálogo diplomático, a encontrar melhor apoio interno, ampliará naturalmente a margem de manobra da diplomacia brasileira no plano multilateral. Assim, um dos primeiros efeitos é desbloquear as “restrições” que dificultam a possibilidade de candidatura ao Conselho, no primeiro momento para um assento não permanente e, depois, com a aspiração a permanente. Com o fim da Guerra Fria, o tema da reforma do Conselho de Segurança se abre, em parte porque os Estados Unidos aceitavam partilhar, com o Japão e a Alemanha, alguma das responsabilidades (especialmente, as financeiras) da condição de Membros Permanentes. A ideia é rejeitada pelos países em desenvolvimento que naturalmente imaginam uma reforma mais profunda do Conselho, que espelhasse melhor a realidade de um mundo muito diferente do que caracterizou o imediato pós II Guerra. Deste contexto decorre a aspiração brasileira a converter-se em Membro Permanente. Coincidem as aberturas do espaço internacional com as novas credenciais brasileiras. A plataforma sul-americana para as ações globais ganhara outra solidez, com os acordos com a Argentina na área nuclear, mas também na área econômica. Os desafios criam um círculo virtuoso: os ganhos de legitimidade reforçam a ação diplomática que, por sua vez, age em sintonia com os padrões de legitimidade.

Uma novidade conceitual importante é a introdução da democracia no discurso diplomático. Dirá o Presidente Sarney no Debate Geral de 1985:

Guerra e democracia, guerra e liberdade são termos incompatíveis... prevalecem as soluções pacíficas e consensuais quando existem nações livres e democraticamente desenvolvidas, instituições permanentes, poderes funcionando, povo decidindo (SARNEY apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.457).

Afinal, descobríamos Kant, e o tema da democracia será recorrente no discurso brasileiro, tanto para defender a sua conquista, mostrar a necessidade de que o desenvolvimento correspondesse aos anseios que criava, como um argumento em favor de reformar as instituições internacionais.

Outra hipoteca que pesava sobre nós era o tratamento dos temas ambientais. Havia um descompasso entre o estilo de desenvolvimento que prevaleceu com os Governos militares (estradas que cortavam florestas, imensas hidrelétricas) e a nova consciência que se afirmava de defesa do meio ambiente, tanto no plano internacional quanto no Brasil. A atitude de negar o problema ou identificá-lo como um instrumento para paralisar o crescimento dos países em desenvolvimento perdia a sua funcionalidade.²⁰⁸ Compunha o quadro a desconfiança em relação às ONGs que lidam com o tema, vistas, ainda ao tempo do Governo Sarney, como instrumentos de interferência nas escolhas nacionais de desenvolvimento. É, neste contexto, que em 89, o Brasil se oferece como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Foi uma maneira de reforçar, a partir das Nações Unidas, a consciência nacional em temas ambientais e, de outro lado, inverter a nossa posição e reconquistar legitimidade: passávamos de vilões ambientais a promotores de boas práticas, a começar pela criação de ambiente propício para a negociação internacional em 1992. As ONGs participam expressivamente dos movimentos e passam a ser vistas de maneira mais matizada. Em suma, a Rio-92 talvez tenha sido o mais expressivo dos movimentos iniciais em direção ao que chamei de “autonomia pela participação”.²⁰⁹

Se é clara a atitude mais “desembaraçada” no universo multilateral, também são claros os sinais de continuidade, com a reiteração dos princípios clássicos da diplomacia brasileira (autodeterminação, não intervenção, solução pacífica de controvérsias, etc.) e a reafirmação das posições sobre o Oriente Médio, desarmamento, racismo, etc. (SEIXAS CORRÊA, 2007, p.442). A mesma atitude crítica das limitações das Nações Unidas, embora em tom menor do

²⁰⁸ LESSA; COUTO; FARIAS, 2010 apresentam outra visão da atitude brasileira nos temas ambientais na conferência de Estocolmo em 1972.

²⁰⁹ O conceito é discutido em FONSECA JUNIOR, 1999.

que se usava antes (durante o período autoritário, a crítica à ONU compensava a falta de liberdade que nos dificultava abordar outros temas). Outro elemento de continuidade é a prevalência de uma atitude que impunha limites à cooperação internacional, especialmente na área de meio ambiente e direitos humanos. Como adiantei, a convivência com as ONGs se modificará gradualmente e o primeiro passo será o diálogo que se inicia na articulação das posições para a Rio 92.²¹⁰

Em parte as novas atitudes se refletem na Constituição aprovada em 1988, que lista, em seu artigo 4, princípios que devem reger a política externa, entre os quais, além do clássico respeito à soberania e da solução pacífica de controvérsias, agrega-se o respeito aos direitos humanos, a integração regional e, no art. 21, a inédita proibição de utilizar a energia nuclear para fins que não sejam pacíficos.

De que maneira evoluirá a matriz multilateral da democracia?

É possível dizer que, a partir de 1990, a atitude brasileira tradicional de prestigiar o multilateralismo não se altera, mas se fortalece em sintonia com as transformações da situação interna e o consequente aumento do peso do país na ordem internacional. Em que sentido? No plano interno, a democracia institucional se consolida, quando se enfrenta a crise constitucional que leva ao impeachment do primeiro presidente eleito pelo voto popular. O processo constitucional é obedecido e a crise é superada dentro da lei. Em 1992, a inflação é contida e continua o processo de abertura econômica. Os índices sociais, ainda muito negativos, começam a melhorar com o controle da inflação, que penalizava, sobretudo as classes mais baixas. Ainda no Governo Sarney são lançados os primeiros programas maciços de assistência social, depois aperfeiçoados pelos Presidentes Fernando Henrique e Lula.

Os Presidentes da fase democrática, cada qual em seu estilo, terão presença internacional importante, a começar com Sarney que será o primeiro mandatário brasileiro a visitar todos os países da América do Sul. Compreendeu que a boa convivência regional era um passo necessário para o país que pretendia projeção internacional.²¹¹ Ainda que de modo controverso, o Presidente Collor contribuirá com a abertura econômica para ampliar o diálogo internacional.²¹² É evidente, porém, que a democracia brasileira ganha prestígio enquanto tal,

²¹⁰ Vale lembrar que o primeiro Secretário de Meio Ambiente do Governo Collor foi um ambientalista, José Lutzemberger, altamente respeitado no meio internacional.

²¹¹ A fragilidade do Governo Sarney estará no plano econômico, especialmente na dificuldade de debelar a espiral inflacionária e nos problemas de balança de pagamentos, que nos colocavam em uma posição defensiva nas negociações financeiras internacionais, além de não prover recursos para ações diplomáticas mais proativas.

²¹² Sobre a política externa de Collor, vale ler CASARÕES (2012). É uma análise interessante, especialmente da condução diplomática das relações com os Estados Unidos, que o autor denomina de “americanismo mitigado”.

quando o Presidente Fernando Henrique, com reputação intelectual de alcance internacional é eleito e depois com Lula. Neste caso, para um país marcado por desigualdades sociais, o fato de que um operário passe a comandá-la dá sinal de que mudanças sociológicas profundas estariam ocorrendo: não é pequena a repercussão internacional positiva. A estabilidade econômica, alcançada com o Plano Real, é preservada e as seguidas crises financeiras são superadas (na de 2008 é a primeira a se recuperar). Os índices sociais melhoram significativamente e o Bolsa Família, iniciado no Governo Fernando Henrique e rearticulado e reforçado no Governo Lula, atinge mais de dez milhões de famílias.

As primeiras conquistas da democracia serão aprofundadas daí em diante, com consequências imediatas no plano diplomático, a começar pelo fato de que o Brasil tem ganhos de prestígio (ou de *soft power*). Continuará o movimento de aproximação da política externa do *mainstream* da legitimidade internacional na área do desarmamento, meio ambiente e direitos humanos – e também no plano econômico. O segundo é a participação crescente em operações de paz e uma atitude mais engajada em temas de segurança internacional. No mesmo sentido, a participação mais ativa em conferências internacionais, que leva, inclusive, a modos novos de formulação da política externa. Não é pequena a mudança, já que a ideia do monopólio do Itamaraty nas definições de política externa se torna, gradualmente, obsoleto.²¹³ As posições brasileiras para as conferências globais dos anos 90 eram preparadas por comissões em que estavam representados o Governo e as ONGs (e representantes das ONGs faziam parte, como delegados, das representações às conferências). Finalmente, há uma nova disposição criativa no plano multilateral. O Presidente Fernando Henrique convoca, pela primeira vez, uma cúpula sul-americana. O Governo Lula aprofunda a ideia com a criação da UNASUL e, paralelamente, estimula várias iniciativas multilaterais, como o BRICS, o IBAS, o G20, as cúpulas com países árabes, com países africanos, com o Caricom, além da parceria estratégica com a União Europeia, todos sinais de uma desenvoltura diplomática significativa.²¹⁴

Não cabe aqui tratar de todos os temas que marcam a evolução da diplomacia brasileira nos últimos anos, nem tampouco entrar em um tema – hoje controvertido - sobre as diferenças entre a diplomacia dos Presidentes Fernando Henrique e Lula, que, talvez no plano

²¹³ Um fenômeno paralelo, mas que também abre o espaço de debate sobre política externa, é o surgimento de cursos de relações internacionais nas universidades brasileiras ao longo da década de 90. O processo começa timidamente nos anos 80, como descrevi em *Diplomacia e Academia*, Brasília, FUNAG, 2012.

²¹⁴ Vale assinalar que, nos últimos anos, se observamos o comportamento do Brasil na Assembleia Geral nas resoluções que foram à votação, as linhas de maior convergência são justamente com os países da América Latina (mais de 80%) e do IBAS. No caso dos BRICS, a convergência é alta com a China, porém baixa com a Rússia (em torno de 50%). Porcentagem similar, em torno de 50%, define a coincidência com os países da Europa Ocidental.

estritamente multilateral, apresentem tanto continuidades quanto diferenças. Como indica Octavio Amorim, a tendência à convergência entre o Brasil e os EUA nas votações da Assembleia Geral que caracteriza o primeiro mandato de Fernando Henrique, começa a ser revertida no segundo e, com Lula, se atingem os níveis históricos mais baixos, revelando uma atitude mais “revisionista” no padrão de votação.²¹⁵ Haverá outras diferenças e uma das mais flagrantes é, como indiquei, a proliferação de foros de concertação em que o Brasil está envolvido na criação que respondem a oportunidades de projeção internacional, bem aproveitadas pelo Governo Lula. Outra diferença significativa foi o engajamento do Governo Lula na tentativa de levar adiante a aspiração a que conquistássemos um assento permanente no Conselho de Segurança. Neste caso, a diferença fica clara, se lembramos o depoimento do Ministro Lampreia sobre o primeiro discurso que fez, como Chanceler, na Assembleia Geral:

Havia-se firmado na opinião pública brasileira a ideia de que, não apenas éramos candidatos a uma vaga permanente no Conselho, como estávamos em uma campanha que subordinava todas as demais vertentes da política externa brasileira a esse objetivo. Nada mais falso. O discurso era, portanto, uma oportunidade de ‘baixar essa bola’, colocando o assunto na perspectiva correta, ou seja, o Brasil defende uma reforma do Conselho que o torne mais eficaz ao aumentar, o que se consegue através do aumento da sua representatividade. Se a consequência de tal reforma seria ou não o ingresso do Brasil, isso era uma questão que ficaria para depois; bastava que nós mostrássemos um empenho real em ajudar a fazer uma boa reforma e que nos dispuséssemos a aceitar uma convocação da comunidade internacional caso ela fosse julgada útil e oportuna (LAMPREIA, 1999, p.333).

Lampreia está se referindo à política externa de Itamar, que, no capítulo da reforma do Conselho será plenamente retomada por Lula, até com maior ênfase. De qualquer modo, o Brasil de FHC é diferente do Brasil de Lula e o mesmo vale a ordem internacional. O primeiro foi obrigado a enfrentar crises financeiras internacionais, desgastantes e que obrigavam a concentrar em soluções para problemas de curto prazo. Lula atravessou a maior parte de seu Governo sem crises internacionais e soube aproveitar o espaço que a fragilidade dos grandes abria (a começar pela dos EUA, que sofre com os abalos à sua legitimidade diante das comprovações de tortura, do fracasso nas incursões militares no Iraque e no Afeganistão, etc.). De qualquer modo, se há diferenças, não tão radicais como pretendem alguns analistas, como Amado Cervo, no plano multilateral, há continuidades, até porque é

²¹⁵ Como indiquei em nota anterior, é conveniente lembrar que a tendência a convergência baixa coincidirá com o momento em que se exacerba o unilateralismo norte-americano e a atitude brasileira é amplamente compartilhada por forte maioria dos Estados Membros. Aliás, são, em regra, os EUA que pedem que as resoluções sejam submetidas à votação e, assim, por exemplo, na 64ª Assembleia, nos 68 casos de voto, foram contra em 46 e se abstiveram em 11. O Brasil não votou contra em nenhum caso. (Dados compilados pela Divisão das Nações Unidas – MRE).

difícil operar mudanças bruscas em uma agenda tão estruturada, como a das Nações Unidas.²¹⁶

Vale explorar alguns dos temas “permanentes” e medir os elementos de continuidade ou descontinuidade no período democrático. Tomemos o caso dos direitos humanos. Na caracterização de José Augusto Lindgren Alves, é possível distinguir, recentemente, dois períodos: o da *adesão* aos instrumentos internacionais (1990-1994) e o da *valorização do sistema*, que viria até hoje, com a distinção de que, a partir de 2006, com as mudanças no sistema. Haveria uma atitude *apreensiva* frente à valorização. Na primeira fase, ratificamos os pactos sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos e sociais, além de assinarmos a convenção sobre direitos das crianças e, no âmbito do sistema interamericano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. De uma certa maneira, o processo de adesão não termina aí. Continuamos fiéis ao sistema e a última demonstração de nossa fidelidade foi a assinatura do tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional em 1998. Outro acontecimento importante foi a participação brasileira na Conferência de Viena, em 1993. Foi o Embaixador brasileiro, Gilberto Sabóia, quem preside o comitê de redação e a ele se atribuí um notável trabalho para que o consenso final fosse alcançado.

A *fase de valorização* terá várias características, a começar por uma atitude mais aberta em relação às ONGs. Um antecedente importante e simbólico ocorrerá ainda em 1990, quando, pela primeira vez, o Secretário Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané é recebido por um Presidente da República, como foi pelo Presidente Collor. De outro lado, aceitamos plenamente as disposições dos Pactos e, assim, por exemplo, abrimos o país aos relatores de direitos humanos, enviamos os relatórios requeridos pelos diversos pactos, definimos um plano nacional de direitos humanos e o Governo Fernando Henrique aprovaria uma lei sobre desaparecidos e instituiria um mecanismo de reparação das violações de direitos humanos durante o regime militar. Participamos ativamente das conferências globais com base em mecanismos inovadores: as ONGs e os movimentos sociais, em reuniões com representantes do Governo, constroem as posições que serão defendidas nos foros multilaterais e, mais do que isto, passam a participar, como delegados, das representações brasileiras às conferências, como a da Mulher, a de Desenvolvimento Social, a do Habitat, etc. (ALVES, 2001).²¹⁷

²¹⁶ Para a análise dos contrastes, ver CERVO (2008).

²¹⁷ Lembra Lindgren Alves a presença brasileira em grupos que se reúnem para discutir o seguimento de Durban, nossa eleição como membro para órgãos, como a Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, o CERD, o Comitê dos Direitos da Criança, o CEDAW, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional.

Coincidência ou não, Celso Lafer, Chanceler em dois períodos, é um professor de direito, que se notabilizou por seus textos sobre direitos humanos.

Na fase final, a *valorização* não é abandonada, mas, na caracterização de Lindgren Alves, a atitude multilateral adquire certos cuidados. Torna-se *apreensiva*.²¹⁸ As preocupações brasileiras, que vinham de antes, ampliam-se, à luz da necessidade de que o sistema fosse reforçado e se livre de seu vício maior, a politização. Esta corre paralela ao enfraquecimento das bases institucionais da defesa dos direitos humanos, inerte diante de graves violações, como as prisões irregulares, as denúncias de tortura ocorrem na esteira da guerra do Iraque. A seletividade no uso flagrante.

Diante disto, são duas as atitudes brasileiras: a primeira é de defender a ideia de que a seletividade se supera com a universalização dos sistemas de revisão da situação dos direitos humanos; a segunda é a insistência na necessidade de que os instrumentos condenatórios só sejam utilizados em última instância, valendo mais a gestão discreta para atenuar situações de violação específica. Aliás, a dificuldade de lidar com o sentido do universal na área de direitos humanos leva a que tenhamos, na negociação das características do Conselho de Direitos Humanos, uma atitude mais defensiva, em sintonia com os países em desenvolvimento, para evitar que fosse muito restrito em números de membros e em perspectivas de valor.

A primeira ideia, a revisão universal, que defendíamos ainda na Comissão, foi introduzida no Conselho de Direitos Humanos. Porém, é a defesa da tática da ação discreta que tem gerado críticas, especialmente em alguns setores da opinião pública brasileira. Há críticas à tibieza do Governo Lula na condenação de ditaduras, feita por setores mais ligados aos movimentos de direitos humanos e aos setores “liberais” da opinião pública (caso de Iran, Sudão, Cuba, etc.).²¹⁹ As ONGs reclamam de votos de abstenção, que são a característica quando é votação por país, e pedem mais ação (por exemplo, reclamam que o Governo não condena ações do Governo venezuelano que “restringiriam” a liberdade de imprensa, que deveria condenar o Irã, etc.)

No plano do desarmamento, algo similar ocorre, A tendência é no sentido de finalizar o processo de adesão aos instrumentos internacionais mais significativos. O processo, no entanto, não é simples ou imediato, porque, no caso do TNP, como vimos, havia uma crítica direta e clara à falta de equilíbrio do tratado. Uma combinação de circunstâncias

²¹⁸ O que não impede que, no plano interno, haja movimentos significativos, como a instauração das Comissões da Verdade, durante o Governo Lula.

²¹⁹ As críticas referem à aproximação diplomática com alguns países (como Iran, Cuba) e, também, ao padrão de votos na Assembleia Geral da ONU, quando, em regra, nos abtemos nas votações sobre países, com algumas exceções (exemplo na resolução sobre a Coreia em 2009, depois de votar abstenção em anos anteriores). A alegação é, em regra, o uso político dos direitos humanos.

internacionais e nacionais leva a que se decida, em 1998, pela adesão. De um lado, universalização da “membership” do TNP e o fato de que a conferência de revisão decidira, em 1995 prorrogar a vigência do tratado e, de outro, a clara definição constitucional de que o Brasil não usaria a energia nuclear para fins militares, explicam, em linhas gerais, a decisão brasileira. Além disso, a decisão está em harmonia com a defesa do desarmamento nuclear, geral e completo, atitude que se esboçara desde os anos em que participávamos do Comitê dos 18 em Genebra e que se manifestara historicamente de muitas formas, sobretudo com participação ativa na Comissão do Desarmamento e nas negociações dos tratados que visavam a controlar a proliferação de armas de destruição em massa (LAMPREIA, 1999).

Para completar o processo de adesão, assinamos o CTBT (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty) e aderimos aos mecanismos informais, como o NSG (Nuclear Supplier’s Group) e o MTCR (Missile Technology Control Regime). Além disso, participamos ativamente das conferências de revisão do TNP, a partir de um grupo, constituído em 1998, que reunia países do Sul e do Norte, e que se denominou a Coalizão da Nova Agenda (Brasil, Irlanda, México, Nova Zelândia, Suécia, Egito, Eslovênia). Talvez a contribuição mais importante da Coalizão tenha sido a introdução, na conferência de revisão do ano 2000, da proposta dos 13 passos que oferecia uma “alternativa às propostas maximalistas de desarmamento nuclear, insistindo na adoção de medidas realistas e práticas” (DUARTE, 2008, p.75). Seria um exemplo bem marcante do trabalho de “ponte” que o Brasil tem realizado nos foros multilaterais. De qualquer modo, a atitude brasileira se completa com a manifestação de uma boa medida de frustração diante da limitada relevância dos foros multilaterais na condução de um processo que, pela própria natureza, deveria ser global e amplo.²²⁰ Os progressos aconteceram, porém fora do âmbito precipuamente multilateral.

Em ambos os temas, centrais para o perfil multilateral brasileiro, não existe ruptura. A política de direitos humanos é mantida no plano nacional e, nos foros internacionais, as diretrizes fundamentais, lançadas ainda no Governo Sarney, não sofrem mudanças significativas. Continuamos ativos na defesa do aprimoramento do sistema de promoção e defesa dos direitos humanos. O que há, sim, como vimos, são interpretações políticas em relação a temas específicos, mais notoriamente nas resoluções sobre países. O Governo Lula só em raros casos votou a favor de resoluções sobre países. No campo do desarmamento, o

²²⁰O “emperramento” do debate universal sobre desarmamento é lembrado por Duarte na Conferência de exame do TNP, Grupo *ad hoc* negociador de Protocolo de Verificação da CPAB: “A exclusão dos temas do desarmamento e da não proliferação do Documento Final da Cúpula da Assembleia Geral de 2005 ilustra claramente essa situação, que afeta tanto órgãos institucionais (Conferência do Desarmamento, Comissão do Desarmamento da Assembleia Geral), quanto foros criados por tratados ou seus mecanismos de revisão” (DUARTE, 2008, p.81).

Governo Fernando Henrique inova ao assinar o TNP e a linha geral da política brasileira também não é substancialmente alterada no Governo Lula. Uma matéria de especulação sobre ainda aberto levaria a indagar se o Governo Fernando Henrique aderiria ao Protocolo Adicional da AIEA. É interessante acompanhar a solução diplomática do Governo Lula que, sem aderir ao Protocolo, procurou minimizar as suas eventuais consequências negativas.

Vale ainda assinalar dois outros movimentos ainda na área da segurança e da paz. O primeiro é a participação importante nas operações de paz e o segundo são algumas intervenções significativas na condição de membro não permanente no Conselho de Segurança (ali, estivemos em 1991-1992, 1999-2000, 2004-2005 e 2010-2011).

O Brasil já tinha, antes da democratização dos anos 90, uma longa tradição de participação em operações de paz, que começa justamente em 1956 em Suez. Recentemente, os movimentos de participação mais importante foram em Angola (UNAVEM), Timor e, agora, Haiti. A chefia da MINUSTAH tem significado especial, não só pela dimensão do engajamento em termos materiais e humanos, mas também por assinalar uma disposição de assumir, de forma mais incisiva, o comando da solução das crises regionais. Foi também um movimento em que se afirmaram afinidades com os EUA no plano político, o que nem sempre acontece no período.²²¹

A participação brasileira no Conselho de Segurança se destaca, tradicionalmente, nos temas mais próximos a nós, como Angola, Moçambique ou Timor. Não se limita, porém, só a estes. É importante sublinhar que, na concepção brasileira, a condição de membro não permanente não implica qualquer limitação sobre como agir ou como votar. Estamos ali em representação da comunidade internacional e, na medida em que tenhamos opiniões e propostas sobre temas específicos, devemos atuar com a “contundência” necessária. A hipótese é a de que os membros permanentes têm o privilégio do veto, mas não o monopólio da sabedoria política. Para um membro não permanente, as oportunidades de uma atuação significativa no Conselho, em seu atual formato, são limitadas, mas não estão descartadas. Um tema permanente da atuação brasileira no Conselho tem sido a busca de maior transparência nas decisões, esforço que começa ainda em 1993, especialmente durante a Presidência que exercemos com o Embaixador Ronaldo Sardenberg (SARDENBERG, 1997).

²²¹ As relações políticas com os EUA, apesar de não conflituosas, revelaram diferenças variadas, tanto no plano multilateral (crítica à invasão do Iraque, por exemplo), como no plano regional (crítica à ALCA, diferenças em relação a Chávez e Evo Morales, etc.).

Antes de analisar algumas ações específicas, vale indicar quais as tendências gerais da atuação brasileira, com base nas reflexões de Eduardo Uziel, considerando, sobretudo a relação entre os EUA e o Brasil (UZIEL, 2012). Diz ele que:

No primeiro mandato do Brasil após o seu retorno ao CSNU (1988-1989), é possível dizer que sua divergência com os EUA é passiva, ou seja, o Brasil mantém seu padrão de voto positivo e inercialmente discorda de Washington quando ocorre o veto. Na maioria dos mandatos subsequentes (1993-1994, 2004-2005 e 2010-2011), a divergência é predominantemente ativa, com o Brasil alterando o seu padrão de voto e optando pela abstenção ou pelo voto negativo, enquanto os EUA votam afirmativamente. Para a URSS-Rússia, existe quase uma imagem especular, com baixos índices durante a Guerra Fria, que aumentam nos anos 1980. No mandato 1988-1989, vale notar que baixíssimos índices de convergência com os EUA correspondem a altíssimos com a URSS, refletindo um Conselho onde Moscou opta, como o Brasil, por votar com a maioria e isolar os EUA, sobretudo na Questão Palestina. A partir dos anos 90, a irregular convergência em votações não unânimes reflete a divergência entre Brasil e Rússia sobre em quais itens é necessário demonstrar cautela quanto ao limite institucional da atuação do Conselho, bem como a total divergência quanto ao uso do veto... Com a maioria do CSNU, somente seis vezes o índice (de convergência do Brasil) está abaixo dos 90% e uma vez abaixo dos 80%. Esses dados sugerem uma preferência marcada por somar-se à maioria do CSNU, que invariavelmente inclui muitos membros eletivos, mesmo que isso crie uma divergência com as grandes potências (UZIEL, 2012, p.).

As observações de Uziel, amparadas em exaustiva análise estatística, revelam assim, em primeiro lugar, que a democracia robusteceu a autonomia das opções brasileiras, que não se guiam mais por sentido de aliança por análise de interesses específicos em cada votação; em segundo lugar, indicam preferência institucional, ou seja, a disposição de seguir as linhas de maioria e garantir a manifestação da vontade multilateral e, portanto, a atuação positiva do Conselho. Para ilustrar o movimento, é interessante lembrar o caso do Haiti em que, em 1994, nos abstivemos em quatro das resoluções aprovadas (940, 944, 948 e 964) e, em uma delas, 948, fomos o único país a fazê-lo. Lembra Uziel que,

Em suas explicações de voto, o Brasil repetidamente reiterou o interesse em resolver a crise haitiana e a legitimidade do Conselho para atuar, mas expôs uma forte objeção ao que via como intervencionismo. Em especial, questionou a autorização para o uso da força em um país das Américas, com base no Capítulo VII, da Carta e sob uma linguagem semelhante à da Resolução 678 (1990) sobre o Iraque (UZIEL, 2012, p.27).

A atitude será mudada, mais adiante, em 2003, quando aprovamos a operação de paz, que criou a MINUSTAH e aí entrem fatores que dizem respeito a disposição de liderança regional, que se constituíram ao longo do Governo Lula. Contudo, o objetivo de manter os limites institucionais do Conselho vai encontrar outros exemplos, como na abstenção na Resolução 1593 (2005), quando os EUA tentam obter decisão que isentaria os seus

peacekeepers no Sudão da jurisdição do Tribunal Penal Internacional e na Resolução 1646 (2005) que garantia aos P-5 lugares permanentes na Comissão de Construção da Paz.

Como já observei, em alguns temas, mais próximos aos interesses brasileiros, fomos especialmente ativos. No caso do Timor, fomos responsáveis, junto com Portugal, para a convocação do Conselho de Segurança, para discutir a invasão indonésia e que resultou em uma missão de representantes permanentes a Jacarta e ao Timor e, em seguida, a aprovação da operação de paz, a UNTAET em 1999. Fomos convocados, mesmo depois de sair do Conselho em 2000, a frequentes reuniões sobre a situação em Angola, dados os laços que nos uniam àquele país africano.

Merecem atenção especial dois episódios em que atuamos de forma mais contundente como mediadores. O primeiro ocorre 1999, quando, após o bombardeio norte-americano, o Iraque suspende a presença de inspetores no país. O impasse desprestigiava o Conselho e deixava aberta a questão da posse – ou não – de armas de destruição em massa por Saddam Hussein. Ao Brasil cabia presidir, com o Representante Permanente, o Embaixador Celso Amorim, o Conselho de Segurança em janeiro de 1999. Foi-lhe delegada, então, a tarefa de organizar painéis que levantassem as várias dimensões da situação iraquiana (desarmamento, condições humanitárias, indenizações, etc.). Além do impecável levantamento realizado (nada do que está no relatório final foi desmentido), o painel propôs um caminho para a retomada das inspeções que guiou as negociações que resultaram na resolução que cria a UNMOVIC em dezembro de 1999 (PATRIOTA; PADOVAN; FERNANDES, 2008). Naquele momento, o Brasil exerceu plenamente a capacidade de criar pontes e, neste caso, entre os próprios Membros Permanentes numa direção que restaurava a autoridade do Conselho de Segurança em um dos temas mais controversos da agenda internacional.

Outro episódio marcante se dá em 2010. De volta ao Conselho, o Brasil, agora com Celso Amorim na condição de Chanceler, tenta um movimento similar diante do impasse nas negociações sobre energia nuclear com o Irã. O episódio é bem conhecido. O Brasil, em processo em que o Presidente Lula participou, negociou, juntamente com a Turquia, a aceitação pelo Irã de uma fórmula, antes rejeitada, para enriquecer o combustível iraniano em um terceiro país. Não é o caso de discutir aqui porque não se deu à fórmula sequer o benefício de um debate no Conselho de Segurança, o qual, dias depois da negociação, impõe sanções ao Irã, voltando-se a uma situação que, em teoria, poderia ter sido “distendida” com a fórmula brasileiro-turca. Faço aqui um parêntesis para sublinhar a crítica constante de parte do Brasil aos métodos de trabalho do Conselho, em que, neste e em outros casos, força os membros não permanentes a votar textos “definitivos”, pré-elaborados pelos permanentes. Aliás tal crítica

conforma outro traço geral da atuação brasileira de manter o Conselho dentro de seus limites institucionais.

Diante do episódio, é importante sublinhar, em primeiro lugar, a legitimidade da ação brasileira, que deriva do fato de que, como membro não permanente, temos até a obrigação de participar ativamente dos debates; em segundo, a disposição real de participar de questões internacionais. A atitude brasileira foi criticada internamente, com a alegação de que o Brasil estaria tentando ir além das suas possibilidades diplomáticas “reais” e estariam se aproximando de um país que, além de pouco confiável, seria um constante violador de direitos humanos. Faltaria ao país “clout” para garantir que as concessões iranianas se mantivessem e a aproximação com o Iran revelava uma espécie indesejável de aliança.

O problema envolve um paradoxo, que, aliás, é o cerne do mundo multilateral: qual é a relação entre instrumentos de poder e argumento diplomático. Em tese, o argumento, que demonstrasse o seria o melhor para a comunidade internacional, deveria prevalecer no espaço do debate, afinal instrumento privilegiado para decidir nos foros multilaterais. Na realidade, nem sempre é assim. E, entramos na explicação defendida por analistas favoráveis ao movimento brasileiro: o argumento (o acordo de Teerã) era a melhor solução, mas daria ao Brasil uma posição de poder que as Potências (membros permanentes) não queriam aceitar ou reconhecer. À diferença do que ocorrera em 1999, não havia um “mandato” para agir e, daí, a iniciativa própria passa a ser, para as potências, um pecado diplomático.

Outro marco revelador da atitude multilateral do Brasil foi a proposta da *Iniciativa contra a Fome*, lançada em 2004 pelos Presidentes do Brasil, da Espanha, da França e do Chile. O objetivo declarado é manter o passo rumo ao objetivo de diminuir pela metade até o ano de 2015 o número de pessoas que no mundo sofrem e morrem de fome e de pobreza. Aí teríamos credenciais, até pelo que os governos FHC e Lula, fizeram pela melhoria das condições sociais no Brasil. O Presidente lançava, no plano internacional, um programa que, no Brasil, chegou a atingir mais de 10 milhões de famílias. É claro que, no plano internacional, os desafios são de outra ordem e as hipóteses de financiamento para esforços dessa magnitude não são simples. De qualquer maneira, a legitimidade para propor na área social aumenta significativamente, com a democratização. Outro exemplo foi no lançamento do Fundo para a AIDS em 2001, quando também defendemos, com base, na experiência nacional a importância ir além da prevenção e tratar dos doentes, já que o tratamento era uma possível mesmo para comunidades carentes, mas era parte fundamental do processo de prevenção.

É importante uma palavra sobre a aspiração do Brasil a tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança. É consensual que o Conselho de Segurança precisa ser reformado. Contudo, se há consenso sobre a necessidade de reforma, estamos longe de uma fórmula que permita que a sua implantação. A aspiração brasileira está, pois, emoldurada por um processo que tem legitimidade, mas que, para se completar, exigirá longas e complexas negociações (não por acaso já duram há vinte anos, pois, afinal, lidam com a redistribuição de autoridade no sistema internacional na área da segurança). São vários os candidatos potenciais a um lugar permanente ou, em outra alternativa, a uma vaga que tenha mandato prolongado e reeleição. As credenciais brasileiras são indiscutíveis, a começar pelo compromisso com os valores e práticas das Nações Unidas. Temos excelentes relações na região (a última guerra de que participamos foi há 150 anos) e boa reputação no plano global. A candidatura é assim “natural” e, no plano interno, reúne razoável consenso (embora não seja um tema mobilizador, como será na Índia). A controvérsia é, neste caso, sobre o “custo” da candidatura e a estratégia para alcançá-la. Valeria a pena o desgaste bilateral nas relações com a Argentina? Será necessária a expansão da rede diplomática para conquistar votos? Os custos de cooperação técnica Sul-Sul compensam as vantagens hipotéticas? As respostas têm variado, mas, no Governo Lula, reforçou-se significativamente a disposição de levar adiante, junto com Alemanha, Índia e Japão, o G4, um projeto de reforma que criasse novos membros permanentes.

Caberia ainda mencionar um tema, o do comércio, e voltar a um outro, o do meio ambiente. Em ambos, o Brasil tem um papel de crescente importância. O tratamento dos temas foi também afetado pela dinâmica democrática. No caso do meio ambiente, são ativas as ONGs ambientais e, para ficar em exemplo recente, sua mobilização contribuiu para uma posição mais comprometida do Brasil na COP-15 com redução dos fatores que contribuem para o aquecimento global. Da mesma forma, é impossível hoje formular posições em negociações comerciais sem que se ouçam as associações empresariais e sindicais interessadas. Tanto em comércio quanto em meio ambiente, o Congresso busca um papel relevante.

As atitudes do Brasil nos dois temas se explicam mais diretamente pela condição de país em desenvolvimento, porém, dotado de uma economia complexa e avançada em vários setores. Como dizia um arguto diplomata, o Brasil é dos raros países que deve lidar simultaneamente com uma epidemia de dengue e com uma disputa na OMC sobre alta tecnologia (referia-se a disputa com o Canadá em torno de subsídios para a indústria aeronáutica).

Como observei, a atitude tradicional em matéria de meio ambiente era soberanista e, depois da Rio 92, evoluiu para admitir a cooperação internacional. Fomos signatários do Protocolo de Kyoto. Uma das preocupações emblemáticas da nova fase foi a de definir responsabilidades pelo aquecimento global.²²² A atenuação dos processos de aquecimento envolvia, em qualquer hipótese, custos que iriam afetar o potencial econômico e gerar perda de competitividade dos países. Seria, portanto, natural que houvesse um choque entre os mais ricos e mais tradicionalmente poluidores e os mais pobres e mais recentemente poluidores. A ênfase brasileira – e de tantos países em desenvolvimento – em *diferenciar* responsabilidades servia ao objetivo *compartilhar* custos com sentido de equidade. Um não existiria sem o outro. Não me estenderei na discussão das diferenças dos Estados que dominam a negociação, que deverá se equilibrar entre uma cuidadosa (e penosa) partilha de custos e alguma visão de futuro, que force a solidariedade ambiental. O maior risco é o de mútua “satanização” das posições negociadoras, o que sempre pode ocorrer em temas que são simultaneamente de alta complexidade técnica e alto apelo emocional. A atitude brasileira, se olhamos para as últimas reuniões da COP, tem sido no sentido de aceitar responsabilidades crescentes na questão e, assim, vem ajudando a levar adiante a negociação.

No plano da economia internacional, o Brasil tem reiterado a necessidade de que a ONU tenha um papel. Não é tarefa fácil, diante da perda de função da UNCTAD como foco de negociação de comércio e do peso das instituições de Bretton Woods. A ONU passa a ser, assim, uma moldura política para a apresentação de ideias e proclamações para “impulsionar” o que ocorre em outros foros. Fernando Henrique, em 2001, fala da necessidade de renovar as instituições de Bretton Woods e:

Prepará-las para o desafio do século XXI. É preciso dotar o FMI de mais recursos e capacidade para ser um prestador de última instância, e atribuir ao Banco Mundial e aos bancos regionais o papel de promotores ativos do desenvolvimento. Devemos reduzir a volatilidade dos fluxos internacionais de capital e assegurar um sistema financeiro mais previsível, menos sujeito à crise na linha do que vinha sendo proposto pelo G20. No mesmo sentido, embora não se ignorem as dificuldades práticas de um mecanismo como a “Taxa Tobin”, poderíamos examinar alternativas melhores e menos compulsórias (CARDOSO, 2007, p. 684).

As preocupações de Lula são mais voltadas ao comércio, porém a UNCTAD não é mencionada em seus à Assembleia (embora aqui se tenha reunido a XI UNCTAD, ainda dirigida pelo Embaixador Rubens Ricupero). As referências mais frequentes, no discurso da

²²² Há vários outros temas, mas o aquecimento global é talvez o mais revelador dos interesses em negociação.

ONU, são às negociações da Rodada Doha e à OMC. Um exemplo é o que diz o Presidente Lula em 2006:

A criação do G20, na prática, mudou os padrões de negociações na Organização Mundial de Comércio. Até recentemente, os países em desenvolvimento tinham participação marginal nas negociações mais importantes. Eliminar as barreiras que travam o desenvolvimento dos países pobres é um dever ético para a comunidade internacional, e é também a melhor maneira de garantir prosperidade e segurança para todos. Pela primeira vez na história do sistema GATT-OMC, a palavra desenvolvimento aparece no título de uma rodada de negociações comerciais, mas agenda de desenvolvimento de Doha, que decidirá o futuro do sistema mundial de comércio está em crise. Se bem sucedidas, as negociações na OMC ajudarão a tirar milhões de pessoas da pobreza extrema... Se a Rodada fracassar, as consequências serão sentidas muito além da esfera comercial. A própria credibilidade da OMC ficará ameaçada, com repercussões negativas nos campos político e social... Tenho conclamado os líderes mundiais a assumirem a responsabilidade que lhes cabe... O comércio justo, assentado em bases sólidas, consensuais e uma OMC transparente, sensível às necessidades dos países em desenvolvimento, constituem um dos pilares da nova ordem mundial que defendemos (LULA apud SEIXAS CORRÊA, 2007, p.763).

As dificuldades nas finanças internacionais que Fernando Henrique previa ajustar com reformas do FMI e do Banco Mundial parecem irrisórias depois do que acontece a partir de 2008. Mas, ali, fomos fieis ao sentimento reformista característico do discurso brasileiro na ONU. O mesmo vale para as palavras de Lula sobre a OMC. Naquele momento, o entendimento brasileiro estava motivado pela necessidade de soluções universais para as questões do comércio, inclusive porque muitas, como subsídios e outras que são intrinsecamente globais. De outro lado, com os parceiros desenvolvidos, é mais confortável negociar no plano global do que no regional. Ganhamos margem de manobra. Importa, ainda, para entender as posições brasileiras a complexidade da economia brasileira. Para simplificar, as demandas dos países desenvolvidos concentram-se nos setores modernos (abertura em bens industrializados e serviços, por exemplo) em setores em que nem sempre alcançamos níveis internacionais de competitividade enquanto oferecem pouco nos setores, como agricultura, em que temos as maiores possibilidades de crescer. Frequentemente, os países desenvolvidos defendem posições que negam o liberalismo que apregoam, justamente para proteger setores tradicionais de suas economias, como os agrícolas. Para isto, têm condições financeiras para subsidiar tais setores, condições que faltam aos países em desenvolvimento, como o Brasil. No período, o Brasil negociou, com equilíbrio suas posições, defendeu a conclusão da Rodada Doha, ou seja, ficou apegado à perspectiva de uma solução multilateral universal para o tema do comércio.

É difícil esboçar uma conclusão sintética para um período em que o sistema internacional evoluiu de maneira nada simples. Ficaram para trás as equações simples do

bipolarismo da Guerra Fria, do momento unipolar e do sucesso inevitável do multilateralismo. A atitude multilateral do Brasil se adaptou a esse mundo diverso, ancorada, penso eu, na democracia e seus valores e na disposição de participar. Não demonstra ter perdido as esperanças no que as Nações Unidas possam fazer pela ordem internacional, ainda que tenha tornado mais contundente a sua postura reformista, especialmente em relação ao Conselho de Segurança. Seria este o traço definidor do período? Em parte, sim. Mas, não só. Lançamos iniciativas pontuais, como a ZOPACAS e a Iniciativa contra a Fome e defendemos o universalismo no exame da situação dos direitos humanos dos países. Estivemos em sintonia com os novos padrões de legitimidade internacional, sem abandonar a ideia de que, para um país das dimensões do Brasil, a ampliação das margens de autonomia era um valor e uma necessidade. Favorecemos a aproximação das partes em negociações complexas, como se revela no fato de que, em raríssimas ocasiões, votamos contra resoluções, na Assembleia e no Conselho, que reuniam maiorias. Ou seja, fomos direta ou indiretamente promotores de consenso. Ganhamos, por várias razões, maior espaço para constituir alianças, sem rigidez, sem compromissos pré-estabelecidos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da atitude multilateral é uma referência necessária para a compreensão da política externa do Brasil.²²³ Ao apresentar, a cada ano na Assembleia Geral, a visão brasileira das relações internacionais, indicamos de que maneiras os grandes temas da ordem deviam ser tratados, identificamos alianças e, assim, construímos as credenciais de legitimidade que orientaram as opções diplomáticas. É o foro em que somos parte da agenda global, ensaiamos influenciar os rumos da ordem.

Com universalização da “membership” nos anos 60, a ONU passa a ser, mesmo nos momentos em que está frágil, uma referência de legitimidade para a ordem internacional. Constrói o que Inis Claude chamou de “collective legitimization” (CLAUDE, 1966). Se retomamos as lições de Ruggie, a legitimidade internacional está vinculada essencialmente aos códigos universais de conduta que são criados pela instituição. A concepção do é o melhor, o mais justo para a comunidade internacional, o que define a “razão multilateral”, é uma construção política. Por isto mesmo, deve ser alimentada por vontade política e está longe de ser invulnerável aos movimentos de poder.²²⁴ Essa perspectiva é o que orienta a argumentação destes “apontamentos” e, agora, cabe retomá-la.

A suposição inicial era a de que as instituições multilaterais modernas criariam um tabuleiro diplomático com regras próprias e a primeira delas é a do diálogo entre iguais. A possibilidade da construção de uma vontade da comunidade internacional nasce da hipótese de que as soberanias compartilham igualdade. Essa noção não era *natural*, como se viu nas discussões da Conferência da Paz de 1907, ainda próxima ideologicamente das noções novecentistas de hierarquia de potências, e como se tornou patente com a inclusão na Carta da ONU da categoria dos membros permanentes com direito de veto. Ora, por se basear numa legitimidade a ser construída por mecanismos de diálogo parlamentar, convivência multilateral enfrenta uma tensão permanente derivada justamente das tentativas das Potências de garantir a legitimidade sem abdicar das vantagens de poder. Teriam as vantagens do resultado do diálogo (a legitimidade) sem os custos penosos de dialogar. Como são dilemas permanentes, inerentes à natureza mesma do multilateralismo, uma segunda suposição foi a de que talvez houvesse padrões constantes de resposta na atitude multilateral do Brasil. Este

²²³ A afirmação vale para praticamente para todos os Estados. Em nosso caso, o peso da ONU está em que somos um país que tem pretensões – e eventualmente condições – de influir em temas globais. E, as Nações Unidas são o lugar privilegiado para a realização dos objetivos de ampliar a presença internacional. Paralelamente, mostra também as nossas limitações.

²²⁴ A prevalência da lógica multilateral é um ideal e, em poucos momentos, é alcançada perfeitamente. Supõe um encontro de vontades e a criação de consensos que, em poucos momentos, foi alcançado com plenitude.

estudo não pretende chegar a conclusões firmes ou definitivas sobre essas questões, mas sim alinhar algumas indicações úteis para organizar a reflexão histórica sobre o tema. Também se esclareça que este estudo está baseado, sobretudo no discurso diplomático, o que traz limitações óbvias, já que a diplomacia multilateral é parcela da política externa e o discurso é um elemento, entre outros (como padrão de votação, alianças, etc.) para caracterizá-la.²²⁵

Ao estudar alguns aspectos da diplomacia multilateral da Primeira República, concluí que, ali se desenharam algumas atitudes que teriam atributos de se converter em *constantes diplomáticas*. Pode parecer artificial projetar atitudes desenhadas para o modesto multilateralismo dos anos iniciais do século passado para hoje. Não obstante, elas fornecem um quadro de referência que, completado com o exame do Brasil na ONU, serve para introduzir estas conclusões, que, de uma certa forma, confirmam o sentido das constantes.

A primeira constante é a *aceitação do multilateralismo* como forma de ação diplomática. Na sua acepção mais imediata, a aceitação implica participar das instituições e adotar as suas recomendações ou normas. Creio que essa disposição se tornou permanente e se manifesta, ao longo do tempo, de forma estática (aceitar o que existe) e de forma dinâmica, com crescente presença em organismos multilaterais e, no âmbito regional, com o estímulo a que alguns fossem criados, especialmente no campo da integração, mas não só (como no caso do Tratado da Bacia do Prata, do Tratado de Cooperação Amazônica e, agora, da UNASUL). Outro componente das posições brasileiras tem sido, na ONU, que continua como referência central do pensamento multilateral brasileiro, a ideia de que a instituição precisa ser reforçada para que funcione plenamente de acordo com os objetivos da Carta.

Antes da constituição das Nações Unidas, há um raro exemplo de rejeição do multilateral quando abandonamos a Liga das Nações em 1926. Há várias interpretações sobre o episódio, mas o que me parece claro é que, segundo a lógica do multilateral, o abandono revelava uma medida de irrealismo em relação à capacidade de influenciar decisões da Liga. Pensar que sair seria uma “ameaça” à instituição e nos garantiria o assento no Conselho demonstra uma dissintonia entre vontade e capacidade. Bons argumentos (e tínhamos alguns...) não moveriam uma organização que era essencialmente um instrumento para acordos entre as Potências, com pouco espaço para “emergentes”. Para voltarmos aos conceitos de Ruggie, tínhamos, na lógica da “reciprocidade difusa”, pouco a oferecer para os europeus - de certa maneira os donos da Liga e depois responsáveis por sua falência -, que nos

²²⁵ Outra limitação da análise do discurso deriva de que é, invariavelmente, um repertório de vontades e intenções, não necessariamente do que se pratica. Daí o seu interesse, inclusive para comparar o que se pretende com o que se realiza.

remunerasse com vantagem institucional de peso. Para um país como o Brasil, a possibilidade de ajudar em impasses e conflitos europeus era praticamente nula (e imaginar uma FEB nos anos 30 seria um sinal de completo irrealismo). Na ONU, não há episódios similares. Aliás, a tática de abandonar organismos para forçar acomodações tem sido utilizada pelas Super Potências, com escasso sucesso. A tática foi contraproducente para a URSS quando abandonou o Conselho às vésperas da Guerra da Coreia ou quando suspendeu (junto com a França) o pagamento das operações de paz nos anos 60, e mesmo para os EUA quando deixou a OIT em 1977 e, depois, em 1984, a UNESCO.

A aceitação implicaria, além da adesão institucional, a adoção das normas e orientações que as instituições produzissem. Em outros termos, a consideração positiva da legitimidade daquelas. São os casos em que a *reserva de soberania* justificasse o não cumprimento de decisão multilateral. Haveria situações de desafio claro à norma (um caso exemplar é a atitude de Israel em relação a resolução 242, do Conselho de Segurança). Não há atitude similar do Brasil. Ao contrário, formalmente, o Brasil tem adotado invariavelmente as resoluções do Conselho de Segurança, transformando-as em lei interna, mesmo no caso em que não votamos ou não apoiamos as decisões que as definem.

Houve, decerto, situações, de escopo diferente, em que o país reluta antes de aceitar o que está se desenhando como padrão de legitimidade.²²⁶ Poder-se-ia dizer que fomos retardatários em aderir às convenções sobre direitos humanos, ou ao tratado de não proliferação. Em ambos os casos, com a democratização, ajustamos a atitude ao que era a norma legítima, ajustando o comportamento internacional ao que seria a inclinação da opinião pública nacional (refletida, aliás, em dispositivos da Constituição de 1988). De qualquer maneira, nessas duas instâncias, não houve desafio à norma. No caso da não proliferação, havia, sobretudo nos anos seguintes à entrada em vigor do TNP, argumentos razoáveis para não assinarmos o tratado e a condição de “free rider”, que desfrutávamos, não foi explorada, no sentido de que não foi usada para a construção de artefatos nucleares, como ocorreu com outros países (Índia, Paquistão, Israel e África do Sul). Lembro também que, a partir de meados dos anos 80, especialmente com o lançamento da cooperação nuclear com a Argentina e o acordo com a AIEA, indicamos claramente que seguiríamos o caminho da não proliferação.

²²⁶ Isto não significa que o padrão de legitimidade que a Assembleia ou o Conselho criam seja invariavelmente o melhor, se definido por critérios de justiça ou eficiência. A legitimidade de que desfrutam é essencialmente de tipo processual.

A segunda constante, definida na Conferência da Haia, revelaria que tipo de multilateralismo queremos. Na verdade, há que decompor a atitude em duas vertentes e ambas partem da compreensão de que as instituições multilaterais têm a vocação de gerar regras universais e, ao mesmo tempo, o processo de gerá-las é essencialmente político. Na primeira vertente, a preocupação central é evitar que os princípios gerais mascarem vantagens particulares, o que significaria, para alguns países, vantagens no processo de produção de normas e decisões. Daí, a importância da defesa da igualdade jurídica dos Estados por Ruy Barbosa na Haia. A premissa da igualdade é que permite que a assembleia de Estados funcione como modelo parlamentar, em que a qualidade do argumento impõe-se como fonte primária das decisões.

Se observarmos a linha de argumentação do discurso brasileiro nas Nações Unidas, o reformismo é central e se caracteriza, invariavelmente, pela defesa do poder decisório da maioria, que deve ser ampliado e reforçado. Mais autoridade para a Assembleia Geral e maior controle sobre o comportamento do Conselho de Segurança são elementos fundamentais das propostas. Varia a contundência da crítica e varia a natureza da proposta, mas não varia o seu sentido geral. De certa maneira, essa linha de argumentação nasce com a tentativa de Rio Branco de multilateralizar a Doutrina Monroe, ou seja, tirar das potências o privilégio de legitimar, via multilateral, as orientações e ações unilaterais. É curioso que, mesmo durante o período de acentuado alinhamento que foi o Governo Castelo Branco, Roberto Campos defende a criação da Força Interamericana de Paz como um instrumento para conter as intervenções unilaterais dos Estados Unidos.²²⁷ Neste caso, a dissonância entre a prática e o discurso é flagrante, mas o discurso presta tributo à tradição brasileira de evitar que as instituições fossem instrumentos das potências. A preocupação fundamental do reformismo é, portanto, processual. O jogo multilateral deveria ser essencialmente diferente do jogo de poder, deveria submeter este àquele.

As propostas reformistas ganham foco no fim dos anos 80, quando o Brasil assume a aspiração a um assento permanente do Conselho de Segurança. Não que o reformismo anterior fosse vazio; era, no entanto, mais uma atitude política do que operacional. O conteúdo utópico era, em muitos casos, patente. Ao centrar o nosso objetivo na reforma do

²²⁷ Em suas memórias, Campos argumenta que "... a função importante da Força Interamericana de Defesa seria dificultar ou impedir intervenções aodadas de Washington, as quais teriam de ser precedidas: a) de consulta e consentimento coletivo para a intervenção; b) de determinação da natureza e seriedade da ameaça à segurança continental... Esse período de meditação e resfriamento impediria intervenções baseadas numa falsa assimilação de regimes reformistas a regimes subversivos, e numa espúria mistura entre interesses comerciais e econômicos dos Estados Unidos, como potência continental, e os interesses políticos da segurança do mundo ocidental" (CAMPOS, 1994, p. 757).

Conselho, o quadro fica mais claro, permite alianças específicas, e vai além do utópico – ainda que sua implementação seja distante e não necessariamente conduza a uma reforma como o Brasil pretenda (como observei, a vontade geral de reforma, que vem sendo afirmada há mais de 20 anos, não encontrou ainda nenhuma fórmula que dê aos interessados a convicção de que, submetida à votação, terá razoável probabilidade de aprovação).

Intensidade na mobilização diplomática na busca do assento permanente tem variado. Começa cuidadosamente no Governo Sarney, continua no de Fernando Henrique e ganha ênfase e empenho durante o Governo Lula. Na linha tradicional do reformismo, o argumento para a legitimidade da proposta nasce da necessidade de democratizar e consequentemente reforçar a representatividade do Conselho. Ecoa o que dizíamos na Liga, embora, naquele momento, houvesse a possibilidade de defender um lugar para as Américas (já que os EUA não estavam na Liga) e a hipótese da representatividade latino-americana. Agora, evidentemente, aqueles argumentos não existem mais. O cerne da construção de legitimidade é encontrar o caminho que componha a crítica tradicional ao elitismo do Conselho (a rigor, fundado na permanência de membros e do veto) com a necessidade de democratização. Como justificar que poucos – ainda que em números maiores dos que os de hoje – sejam o sinal suficiente de um novo Conselho, mais representativo e democrático.

Na segunda vertente da constante, vimos que, com Rio Branco, o multilateralismo não é um jogo puro; como tudo nas relações internacionais, é criação política e serve à política. Para o Barão, a Potência (EUA) tinha que ser contida e o pan-americanismo seria um anteparo possível. Ao mesmo tempo, as reuniões pan-americanas serviriam para cimentar uma aliança que teria consequências positivas para o quadro das relações bilaterais na América do Sul. Por sua vez, convinha equilibrar, no âmbito pan-americano, a fidelidade americanista com a necessidade das boas relações com a vizinhança. O Pacto ABC seria a oportunidade de criar foro paralelo que serviria de contraponto às reuniões pan-americanas, que não se ajustariam à liberdade de manobra que o Brasil queria na América do Sul. Forçando uma comparação, equivaleria a um antecedente remoto de movimentos como o do Grupo do Rio ou o MERCOSUL. No curso das reuniões pan-americanas, muitas vezes, como na resistência à adoção do conceito de não intervenção (até os anos 30), a aliança com os EUA prevaleceu; em outros, como no bloqueio às propostas de instalação de uma zona americana de livre comércio, estivemos próximos dos latino-americanos.

A atitude alinhada volta com a aliança com os EUA na II Guerra Mundial, é reforçada com Dutra e segue até o fim dos anos 50, com vários propósitos. O primeiro é estabelecer um *lugar* de onde o Brasil fala. Define a inserção ocidental e, com isto, um metro para avaliar e

julgar questões específicas. Além disto, busca *recompensas*, um pouco na linha de Rio Branco (a primeira teria sido alcançar um assento permanente no Conselho na Conferência de São Francisco, além de reforçar a influência no entorno regional) e também de tipo econômico, de assistência ao desenvolvimento. Quando as circunstâncias nacionais e internacionais façam com que o alinhamento perca funcionalidade e, em vez de ganhos, traga dificuldades para a projeção internacional do país, tornando-se mesmo contraproducente em determinadas situações (como no caso da crise do petróleo), o jogo multilateral ajuda a instaurar novo quadro de relações bilaterais com o Terceiro Mundo, amplia o quadro possível de alianças no plano interno da ONU e reforça a legitimidade de movimentos que têm objetivos muito específicos (como lidar com a crise de energia). Para enquadrar teoricamente a nova atitude, lembremos, com Ruggie, que, nos anos 60, com a descolonização, amplia-se a noção do que seriam os *princípios gerais de conduta*, já que se firma a noção de que o processo de desenvolvimento tem uma necessária dimensão internacional, o que leva à constituição do Grupo dos 77, à criação da UNCTAD e à noção de que a não reciprocidade condicionaria as negociações entre ricos e pobres. Com isto, mudam também as regras da *reciprocidade difusa* que, para nós, significa a troca entre uma aproximação conceitual cautelosa das teses terceiro-mundistas e a perspectiva de uma influência maior na definição dos objetivos da Organização. Outro movimento similar vai ocorrer nos anos 90, com a afirmação definitiva dos *novos temas*, como direitos humanos, meio ambiente, etc. na agenda internacional, o que obriga a uma nova adaptação e a novas atitudes que garantissem base de legitimidade para projeção de influência.

A terceira constante, identificada na origem das atitudes multilaterais, seria a disposição de mediar. Pode-se dizer que Jânio, no conhecido artigo do *Foreign Affairs*, sugere uma “ideologia da mediação” para a diplomacia brasileira, que funcionaria como ponte entre o mundo subdesenvolvido e o Ocidente, à margem do neutralismo (que, na verdade, tendia a tomar posições e, normalmente, anti-ocidentais). Como se viu no exame da trajetória brasileira nas Nações Unidas, mesmo quando alinhados, a atitude diplomática não tem marcas de radicalismo, o que seria a pré-condição para qualquer exercício de mediação. Porém, isto não excluiu naturalmente *tomada de posições*, o que, quando ocorre, limita as possibilidades daquele exercício. Assim, ao tempo do alinhamento ocidental, o espaço para mediação estava bloqueado pela própria natureza da bipolaridade. A exceção seria a questão do desarmamento. Nesse campo, como se viu, tínhamos um “record” impecável e, quando as potências buscam ampliar as bases de legitimidade para as negociações de desarmamento e criam a comissão em Genebra, as nossas credenciais nos habilitaram a dela participar. É bem verdade que a

possibilidade real de atuar como mediadores era mais formal do que real, e são constantes as denúncias de que os tratados, como o TNP, vinham prontos das negociações entre as Super Potências chegavam prontos e só cabia à comissão e, depois, à Assembleia Geral, ratificá-los.

Mais adiante, com a participação no G77, também escolhemos um lado no campo do debate econômico, mas, como indiquei, sem adotar as propostas mais radicais do Grupo. A atitude mediadora ganha espaço mais recentemente em temas de valores, como direitos humanos, meio ambiente e, em alguns temas de segurança. O fato de sermos uma democracia ocidental e, ao mesmo tempo, país em desenvolvimento, é o que explica, por exemplo, o papel positivo que tivemos para “fechar” os compromissos na Conferência de Viena sobre direitos humanos em 1993, fruto, aliás, do extraordinário trabalho do Embaixador Gilberto Sabóia.²²⁸ Antes disso, a posição de país anfitrião permitiu que se harmonizassem as divergências, que não eram pequenas, e se chegasse ao amplo resultado na conferência sobre desenvolvimento sustentável em 1992. No Conselho de Segurança, lembrei os exemplos recentes, um bem sucedido, o dos painéis do Iraque, e outro, que não teve resultados efetivos, no caso iraniano.

Sobre estes dois casos, cabe uma reflexão adicional, sublinhando que, entre eles, há uma diferença fundamental: no primeiro, atuamos com base em um mandato específico, definido pelos membros permanentes; no segundo, embora tivéssemos um suporte legítimo para atuar devido ao fato de ocuparmos um assento não permanente no Conselho, uma proposta específica (que estaria na mesa de negociações), não nos baseamos em um mandato específico que o Conselho tivesse articulado, e sim em uma iniciativa própria, compartilhada com a Turquia. A lição a tirar é a de que esses casos colocam a questão sobre as possibilidades e limites da atuação brasileira nas questões de segurança de alcance universal (ou seja, aquelas que têm efeitos sistêmicos). Na América Latina, é evidente a capacidade brasileira de mediar ou mesmo influenciar desfecho de situações internas, ora com mandato (como no caso do apoio ao Grupo de Contadora ou da disputa entre Peru e Equador em 1997), ora pelo peso próprio do país (o acerto para o asilo de Stroessner em 1987 ou a “prevenção” do golpe contra Wasmosy). Na região, a legitimidade e a influência se combinam facilmente, além do conhecimento que longos anos de relação com os vizinhos produzem.²²⁹ As

²²⁸ É esclarecedora a memória que o Embaixador Sabóia faz do episódio, mostrando a enorme distância entre as posições dos grupos que atuaram, como ocidentais, países em desenvolvimento, asiáticos, países em desenvolvimento, e o esforço de aproximação que resultou em processos realmente inovadores na área de direitos humanos. Ver SABOIA, 1993.

²²⁹ Isto não signifique que o Brasil esteja aberto a todos os conflitos. Em alguns casos, escolhe-se a distância, como o caso das FARC na Colômbia ou nas disputas entre Chile e Bolívia sobre a saída para o mar. Quanto ao conhecimento, no caso do Paraguai, temos quase 200 anos de um relacionamento que envolveu conflitos, até

condições latino-americanas são únicas e, de forma natural, ampliam o leque de possibilidades de atuação brasileira, mas não se transferem automaticamente para o plano global.²³⁰ A presença no Conselho é, portanto, o espaço em que medimos a possibilidade de ir além da região, ter uma presença universal em questões de segurança.

Assim, chegamos ao que seria a quarta constante, delineada na Liga das Nações e hoje expressa na aspiração a membro permanente do Conselho. A revisão, mesmo sumária e seletiva da atitude multilateral, sugere algumas reflexões em torno de umas poucas perguntas. A primeira seria: quais seriam os objetivos do aumento da influência? Estão claros os objetivos processuais – queremos mais influência para que as instituições tenham regras de operação mais democráticas, respeitem a igualdade jurídica. E, os substantivos? A maior influência viria acompanhada de projetos, de uma visão abrangente da ordem internacional? Na história das Nações Unidas, foram poucos os momentos em que tivemos, no passado, influência suficiente para revelar simplesmente o que faríamos quando a tivermos no futuro. É claro que, em um foro multilateral, em que não estamos no topo da hierarquia de poder, as oportunidades de influência global foram poucas. Um exemplo de liderança, curta no tempo, ocorreu, como vimos, na preparação da UNCTAD ou, depois, com as propostas de acordo Norte-Sul. Mais recentemente, a iniciativa sobre fome e pobreza seria a versão contemporânea da luta pela equidade social. Esse seria o suporte sociológico do argumento da liderança: porque fomos/somos país em desenvolvimento, teríamos uma visão diferente das “coisas do mundo”, distante das trajetórias de poder, que marcam as potências. O argumento seria extensível às questões de segurança, com a adição de que temos relações de boa convivência com os vizinhos, etc. No campo do desarmamento, uma das credenciais seria, por exemplo, a superação da “rivalidade nuclear” com a Argentina.

Da leitura do discurso brasileiro, concluir-se-ia que, com uma influência acrescida, o país defenderia mais equidade no sistema de decisão nas instituições internacionais e avanços na agenda que incluíssem um componente de reequilíbrio das diferenças sociais e econômicas. Não teríamos, contudo, uma proposta ideológica completa que levasse a algum esforço mobilizador global (nisto, somos pós-modernos...).

Assim, a singularidade se vincula à condição de potência intermediária, que nos oferece condições de aspirar a mais influência, mas dentro de parâmetros que não fogem a

guerra, e seus opostos, o extremo da cooperação, com Itaipu. Não temos nada parecido com qualquer outra região do mundo, o que é obviamente limitador de influência global.

²³⁰ Lembro que, na única crise moderna que ocorre na América Latina e tem algum sistêmico, a colocação dos mísseis em Cuba, atuamos, durante os Governos Jânio e Goulart, como mediadores, ainda que no espaço limitado que a confrontação ideológica impunha. Quando se instala o Governo militar, escolhemos um lado e as nossas possibilidades de atuação se enfraquecem automaticamente.

padrões de legitimidade. Não há movimentos que nos confundam com propostas mais radicais, quando nos aproximamos das reivindicações do Terceiro Mundo, e, quando alinhados, a fidelidade ao marco ocidental, tinha como limite o engajamento de forças armadas em conflitos distantes (e isto valeu para a Coreia, para o Vietnã e mesmo para a primeira guerra do Iraque, quando também resistimos ao apelo norte-americano de enviar tropas para compor a força da ONU). Nos debates da Assembleia, a atitude da potência intermediária é, sem radicalismo, escolher lados, evitando os radicalismos que impeçam negociar da perspectiva da possibilidade de consenso; no Conselho, foram raros os momentos em que votamos de forma isolada. O objetivo é afirmar posições próprias, sem questionar a validade das decisões que exprimiram a vontade multilateral.²³¹

Outra linha de indagações focalizaria a estratégia para ampliar a influência nas instituições multilaterais. Para simplificar, dir-se-ia que, hoje, há essencialmente dois movimentos: o primeiro responde à lógica interna das instituições, como é o caso de articular apoios para a obtenção do assento permanente no Conselho (e, nisto, as alianças começam com o G4 e procurariam se estender, conquistando os P5, aliados sul-americanos, etc.) ou buscar a formação de grupos para avançar causas, como o da Nova Agenda na área do desenvolvimento ou a aproximação com a Alemanha, o Chile e a Espanha para a iniciativa contra a fome e a pobreza; o segundo é mais complexo, de fora para dentro, ou seja, se compõe dos movimentos bilaterais (como abertura de embaixadas, aumento de cooperação Sul-Sul, que mostrariam capacidades específicas do país e, paralelamente, serviriam para conquistar votos e lealdades, em disputas específicas, inclusive na reforma do Conselho) e de movimentos de articulação de coalizões voltadas para questões específicas (como o G20 na Rodada Doha) ou para articulações regionais (como as cúpulas com os países árabes, os africanos, etc.) que demonstrariam a capacidade de liderança do país. Se o duplo movimento tem condições de sucesso é evidentemente uma indagação que só poderá ter respostas especulativas. Assim, as respostas tendem a depender, hoje, mais das inclinações políticas de quem as propõe do que de avaliação objetiva.

A luta por influência não é nova na história multilateral do Brasil, mas evidentemente se acelera com a democratização e, depois, com os movimentos diplomáticos dos Governos

²³¹ A conclusão da análise de Uziel é paradigmática: “A preferência pelo voto afirmativo e pela discordância contida não decorre apenas do interesse em obter resultados ou de pressões das grandes potências. Pode-se postular que o Brasil pesa em seu voto a existência de um equilíbrio instável entre os P-5 que os mantém interessados em utilizar o CSNU como instrumento. Isso significa que o voto brasileiro é calculado para manifestar descontentamento, sem arriscar o funcionamento do sistema como um todo, sem retirar a utilidade política do Conselho para as grandes potências. Não se trata de altruísmo, mas, novamente, de um interesse estrutural na relevância das decisões multilaterais” (UZIEL, 2012, p.36).

Fernando Henrique e Lula. De certa maneira, essa luta exprime a singularidade brasileira no sistema internacional. Sustenta-se em nossa dimensão geográfica e demográfica e, ainda, em um conjunto de fatores, que vão do volume da economia à boa convivência com vizinhos. Os dados físicos são fundamentais para entender porque a singularidade é uma imposição que, no exemplo da história da atitude multilateral, se observa mesmo quando prevalece o alinhamento.²³²

As soluções alinhadas ficaram no passado. O país tem a liberdade de construir, na ONU e em outros foros, alianças desenhadas por uma visão não ideológica de seus interesses. A mobilidade diplomática aumentou e, ao mesmo tempo, a agenda se torna complexa, as mudanças, que constituiriam o cerne dos objetivos brasileiros na ordem internacional, encontrassem hoje mais obstáculos do que caminhos de realização.

O exame da evolução da atitude multilateral do Brasil leva finalmente a duas indagações. O engajamento valeu a pena? Uma presença mais importante do Brasil e dos “emergentes” na ONU teria um efeito positivo sobre a ordem internacional?

O capital político brasileiro despendido nas Nações Unidas não é pequeno. Sua expressão física é registrada nas missões permanentes nas capitais onusianas (Nova York, Genebra, Nairóbi, Roma) com número importante de pessoal; sua expressão moral implica a aceitação da legitimidade das decisões das instituições multilaterais, que, por seu turno, seriam o caminho natural para a projeção do país nas decisões sobre a ordem internacional. Ora, se aceitássemos a perspectiva de que os foros universais seriam crescentemente

²³² Pedro Malan, em artigo para o *Estado de São Paulo*, em 11.12.2012 lembrou o conceito de “monster countries”, de George Kennan, que incluía a China, Índia, Rússia e Brasil - além dos EUA e comenta que “Pensando mais no seu país, Kennan notou que países de grandes em território, população e dimensão econômica teriam uma característica comum, que chamou de *hubris of inordinate size* e definiu como “uma certa falta de modéstia na autoimagem nacional do grande Estado - um sentimento de que o papel do país no mundo deve ser o equivalente a seu tamanho, com a conseqüente tendência relativa a presunçosas pretensões e ambições...Em geral, o país de grande dimensão tem uma vulnerabilidade a sonhos de poder e glória para os quais são menos facilmente inclinados os países menores” (MALAN, 2012). Celso Lafer havia trabalhado o conceito de forma que se aproxima mais com o argumento que aqui desenvolvo. Mostra que os modos de inserção internacional dos outros “monster countries” leva a nos diferenciemos deles porque “o Brasil, por situar-se na América do Sul não está, e nunca esteve, em sua história, na linha de frente das tensões internacionais prevaletentes no campo estratégico-militar. Por isso, para voltar a Kennan, não é um *monster country* assustador. ... “De fato, teríamos, para Celso, um comportamento caracterizado por uma moderação construtiva, que assim se definiria: “Esta moderação construtiva está permeada por uma leitura grociana da realidade internacional, nela identificando, sem ingenuidades, um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar com o conflito e a cooperação por meio da diplomacia e do direito. A continuidade e a persistência no tempo deste tipo de conduta diplomática é um legado da obra do Barão do Rio Branco. Com efeito, Rio Branco solucionou o primeiro problema de toda política externa que é a da delimitação das fronteiras nacionais, pois equacionou, com *virtú* e *fortuna*, por meio do direito e da diplomacia os limites do país com os seus inúmeros vizinhos. Este fato contrasta, por exemplo, com a situação da Rússia, China e Índia, que até hoje têm problemas de fronteiras e, por conta disso, guerream e foram guerreados no correr de sua História e com a situação dos Estados Unidos, que como superpotência tem uma visão planetária de suas fronteiras” (LAFER, 2000).

irrelevantes, valeria a pena manter o engajamento ou seria preferível alimentar soluções parciais, em função de interesses específicos e parceiros selecionados (no modelo G8, por exemplo). O diagnóstico da diplomacia brasileira, até aqui, é de que os movimentos parciais ainda não minaram a necessidade de um foro universal, forte e legítimo. A diplomacia mantém a crença de que as soluções para os problemas que enfrentamos, em vários campos, do desarmamento ao meio ambiente, devem ser universais. O desafio não é abandonar a ONU, mas reforçá-la, fazer com que os movimentos parciais venham a convergir para o foro universal. É possível argumentar que, sem a ONU, países que queiram aumentar a sua relevância teriam de embrenhar-se por outros caminhos que os afastariam de padrões de legitimidade e da normatividade internacional, na direção reversa, portanto, do que seriam os alicerces da estabilidade e paz. O engajamento brasileiro deve ser proporcional aos nossos meios e a nossas aspirações na ordem internacional, pois mais que do nunca países que saibam construir pontes são necessários em um mundo carente de consensos claros e fácil convergência de interesses.

A segunda pergunta é ainda mais hipotética, mas sustenta um dos argumentos brasileiros na disputa por um lugar permanente no Conselho. No fundo, esta é a questão chave quando se pensa na reforma: com novos membros, o Conselho seria mais legítimo e mais eficaz, haveria mais paz no mundo? Um dos trunfos que o Brasil oferece, como argumento para a sua pretensão, é a história de fidelidade ao multilateralismo que aqui foi esboçada. Como indiquei, a diplomacia argumenta com a ideia da diferença em relação à atitude das grandes potências na medida em o poder (hard) não fez parte de seu arsenal de instrumentos de projeção (o que o diferencia também de outros aspirantes). A fidelidade à essência do multilateralismo levaria a maneiras diferentes e próprias de encarar a solução dos conflitos e das questões de segurança, que enriqueceria as deliberações do Conselho. Esse seria o trunfo brasileiro, especificamente brasileiro, e não transferível.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v.42, n.1, 1998.
- AGUILAR, Alonso (1965). *Pan-Americanism from Monroe to the Present: a view from the other side*. Nova York, Monthly Review Press, 1968.
- AGUIRRE, Mariano. *África: el debate sobre la crisis del Estado*. Madri: Dride, 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Diplomacia do Liberalismo Econômico. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa*, São Paulo, Cultura, 1996.
- _____. O Barão do Rio Branco e Oliveira Lima. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, João (Org.). *Rio Branco: a América do Sul e a modernização da Brasil*. Brasília, FUNAG, 2002.
- ALONSO, Angela, Joaquim Nabuco: Diplomata Americanista, In: PIMENTAL (org), *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, Brasília, FUNAG, 2013, vol II.
- ALVAREZ, José. Legal perspectives. In: WEISS, Thomas; DAWS, Sam. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais de temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- ALVES, Wagner Camilo. *Da Itália à Coréia: Decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- AMADO, Rodrigo (Ed.). *Araujo Castro*. Brasília: UnB, 1992.
- AMORIM, Celso. Multilateralismo acessório. *Política Externa*, v.11, n.3, 2003.
- AMORIM, Otavio. *De Dutra a Lula*, São Paulo, Elsevier/Campus, 2012.
- ARINOS, Afonso. *Rodrigues Alves*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- ARMSTRONG, David; FARRELL, Theo; LAMBERT, Hélène. *International Law and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ARON, Raymond (1972). *Peace and War*. Nova York: Anchor Books, 1973.
- BAENA SOARES, J. C. *O Conselho de Segurança da ONU*. Brasília: FUNAG, 2005.
- BANDEIRA, L. A. Moniz: *A Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ed.4, 2007.
- BARACUHY, Brás. *Vencer ao Perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações*. IRBr/FUNAG, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalización: las consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. Social Uses of Law and Order. In: GARLAND, David; SPARKS, Richard (Ed.). *Criminology and Social Theory*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

BELLI, Benoni. *A Politização dos Direitos Humanos*, São Paulo, Perspectiva, 2009.

BERLIN, Isaiah. *Freedom and its Betrayal*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

BETHELL, Leslie. *Nabuco e o Brasil entre Europa, Estados Unidos e América Latina*. Novos Estudos CEBRAP, n.88, dez. 2010.

BHAGWATI, Jagdish. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BOLTON, John. *Surrender is not an Opinion*. Nova York: Treshold Editions, 2007.

BOUCHER, David. *Political Theories of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas (Ed.). *Terrorism and the UN, before and after September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace (Nova York, UN, 1992)*. Unvanquished. Nova York: Random House, 1999.

BREZENZISKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial: la supremacia estadounidense y sus imperativos*. Barcelona: Paidós, 1998.

BRÍGIDO, Eveline Vieir. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente*, Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 2010.

BRITO, Alexandra Barahona de. *Portugal-Brazil, from caravelas to telenovelas*. No prelo.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, v.20, n.4, dez. 2006.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral do Brasil. In: CERVO, Amado (Org.). *O Desafio Internacional do Brasil*, Brasília, Editora da UnB, 1994.

_____. *A República e sua Política Exterior, 1889-1902*. São Paulo, Brasília, UNESP, FUNAG, 1995.

_____. O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul, In: CARDIM e ALMINO (orgs), *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Brasília, FUNAG, 2002.

_____. *História da Política Exterior da Primeira República*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

- BUHLER, Pierre. Intervention militaire et sources de légitimité. In: ANDRÉANI, Gilles; HASSENER, Pierre (Ed.). *Justifier la Guerre?* Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 2005.
- BULL, Hedley. *Anarchical Society*. Londres: Macmillan, 1977.
- BULL, Hedley. Anarchy and Society. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic Investigations*. Londres: Allen&Unwin, 1966.
- BURNS, Edward Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and the Brazilian-American Relations*. Nova York, Columbia University Press, 1966.
- BURGERMAN, Susan. *Moral Victories: How Activists Provoke Multilateral Action*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAPORASO, James. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. In: RUGGIE, John (Ed.). *Multilateralism Matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- CARDIM, Carlos H. *A raiz das coisas: Ruy Barbosa, o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Caminhos novos? Reflexão sobre os desafios da globalização. *Política Externa*, v.16, n.2, set.-out.-nov. 2007.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista brasileira de política internacional*, v.55, n.1, 2012.
- CASSIRER, Ernst. *Rousseau, Kant and Goethe*. Nova York: Harper Torchbooks, 1963.
- CASTRO, F.L. Vale. O Pan-americanismo nas páginas da Revista Americana. (mimeo)
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB, 2008.
- CHESTERMAN, Simon. *Secretary or General*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CLARK, Ian (2005). *Legitimacy and International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CLAUDE, Inis L. *Swords into Plowshares*. Nova York: Random House, ed.4, 1971.

_____. Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations, *International Organization*, 20:3, 1966. In: KRATOCHWIL, F.; MANSFIELD, E. D. (Ed.) *International Organization and Global Governance*. Nova York: Pearson-Longman, ed.2, 2006.

CLELAND, R. G. *One Hundred Years of the Monroe Doctrine*. Los Angeles: Times-Mirror Press, 1923.

CODDING JR., George. The International Telecommunication Union. In: TAYLOR, Paul; GROOM, A. J. (Ed.). *International Institutions at Work*. Nova York: St. Martin's Press, 1988.

COICAUD, M.; HEISKANEN, Veijo (Ed.). *The Legitimacy of International Organizations*. Tóquio: United Nations University Press, 2002.

COLEMAN, K. M. The Political Mythology of the Monroe Doctrine: reflection on the social psychology of hegemony. In: MARTZ, J. D.; SCHOULTZ, L. (Ed). *Latin America, the United States and the Inter-American System*. Boulder: Westview Press, 1980.

CONDURU, G. F. O Subsistema americano, Rio Branco e ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41, n.2, 1998.

COSTA, Fernando Seixas da. *A Europa nas Nações Unidas*. Brasília: 2005. (mimeo)

COSTA, J. F. da. *Joaquim Nabuco e a Política Exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Gráfica Record, 1968.

CRISP, Jeff. Humanitarian Action and Coordination. In: WEISS, T.; DAWS, S. (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CRUCÉ, Emeric (1624). *Le Nouveau Cynée, ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et liberté de commerce par tout le monde*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004.

CRUZ, José Humberto Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente. *Cadernos do IPRI*, n.2, Brasília, 1989.

DAVIS, Harold; FINAN, John; PECK, Taylor. *Latin American Diplomatic History*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1977.

DE BOTTON, Alain. What Camila Owes to Rousseau. *New Statesman*, v.127, 18 de julho de 1998.

DERATHÉ, Robert. Introductions, *Jean-Jacques Rousseau, Oeuvres Complètes*. Tomo III. Paris: Gallimard, 1964. p. XCII-CLVIII

ou

DÉRATHÉ, Robert. Introduction et notes. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Oeuvres complètes, tome III*. Paris, Gallimard, 1964. (Collection Pléiade)

_____. *Disarmament Forum*. Udinir, n.2, Genebra, 2007.

DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 43, n.2, Brasília, 2000.

DORN, Walter. Canadian Peacekeeping: Proud Tradition, Strong Future? *Canadian Foreign Policy*, v.12, n.2, 2005.

DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 1, 2, 3 e 4, 1983.

DRAGO, L.M. *La Doctrine Monroe*. Note diplomatique du Gouvernement Argentin à son représentant à Washington, en date du 29 Décembre, 1902. Paris: Imprimerie A. Eyméoud, 1903.

DUARTE, Carlos S. *Por um Mundo Livre de Armas de Destruição em Massa: Desarmamento e Não Proliferação*. Brasília, FUNAG, 2008.

DUBABIN, John. The League of Nations Place in the International System. *History*, 78/254, out. 1993.

DULCI, T. M. S. *As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889-1928)*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP. São Paulo, 2008.

EASLEY, Eric S. *The Great War over Perpetual Peace*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

FAGG, J. E. *Pan Americanism*. Florida: Robert Krieger Publishing Company, 1982.

FAGOT AVIEL, Joann. NGOs and International Affairs. In: MULDOON, James; FAGOT, Joann; REITANO, Richard; SULIVAN, Earl. *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. Cambridge: Westview Press, 2005.

FARER, Tom J. Humanitarian Intervention before and after 9/11. In: HOLGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert. *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FINNEMORE, Martha. *The Purpose of Intervention, Changing Beliefs in the use of Force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FINNEMORE, Martha; BARNETT, Michael. *Rules for the World*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

_____. Political Approaches. In: WEISS, T.; DAWS, S. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

FLACSO. *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina*. Informe preparado para o Foro de la Sociedad Civil, 43ª Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Diplomacia e Academia*. Brasília, FUNAG, 2012.

_____. *Interesse e a Regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. Relendo um conceito de Jaguaribe: a permissibilidade no sistema internacional. In: VENÂNCIO FILHO, Alberto; KLABIN, Israel; BARRETO, Vicente (Org.). *Estudos em homenagem a Hélio Jaguaribe*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FONSECA JUNIOR, Gelson. O argumento diplomático de Santiago Dantas. *Cadernos do CHDD*, Ano 6, 2º semestre 2007 (I).

_____. O Barão de Rio Branco e o Panamericanismo. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, João. *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2002.

_____. Os Colóquios da Casa das Pedras: Argumentos da Diplomacia de San Tiago Dantas. *Cadernos do CHDD*, ano 6, n.11, 2007 (II).

_____. Pensando o futuro. *Revista da USP*, n.74, jun.- jul.- ago. 2007 (III).

_____. *Rousseau e as relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2005.

_____. Rio Branco diante do Monroísmo e do Pan-Americanismo, In. M.G. PEREIRA (org), *O Barão do Rio Branco, 100 anos de Memória*, Brasília, FUNAG, 2012.

FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni. Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporâneo. *Relaciones Internacionales*, n.145, abr.- jun. 2004.

FOOT, Rosemary; HURRELL, Andrew; GADDIS, Lewis. *Order and Justice International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FRANK, Thomas. *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

FREDERKING, Brian. *The United States and the Security Council: Collective Security since the Cold War*. Londres: Routledge, 2007.

FUKUYAMA, Francis (2006). *América en la encrucijada: democracia, poder y herencia neoconservadora*. Barcelona: Ediciones B, 2007.

FURET, François; OZOUF, Mona. Rousseau. In: *Dictionnaire critique de la Révolution Française*. Paris: Flammarion, 1992.

GARCIA, Eugenio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*, Porto Alegre, Editora UFRGS/FUNAG, 2000.

- GIACOMELLI, Alex. *A Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento: Consensos e Dissensos de Monterrey e sua importância para o Brasil*. Brasília, 2007. (mimeo)
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. El nuevo Gaddafi. *El País*, 25 mar. 2007.
- GIRARDET, Raoul. *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1999.
- GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1981.
- GLENNON, Michael. Why the Security Council Failed. *Foreign Affairs*, 82 (3), maio-jun. 2003.
- _____. Droit, légitimité et intervention militaire. In: ANDRÉANI, Gilles; HASSNER, Pierre (eds.) *Justifi er la guerre*. Paris: Presses de la Fondation de Sciences Politiques, 2005.
- GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert; SLAUGHTER, Anne-Marie. Legalization and World Politics. *International Organization*, v.54, n.53, 2001.
- GOSOVIC, B.; RUGGIE, John. On the Creation of a New International Economic Order: issue linkage and the Seventh Special Session of the UN General Assembly. *International Organization*, v. 30, n° 2, 1976.
- GOULDING, Marrack. *Peacemonger*. Londres: John Murray, 2002.
- GOWAN, Peter. A Calculus of Power. *New Left Review*, 16, jul.- ago. 2002.
- GROOM, A. J. The Question of Peace and Security. In: TAYLOR, Paul; GROOM, A. J. *International Institutions at Work*. Nova York: St. Martin's Press, 1988.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, São Paulo, Siciliano, 1992.
- GUZZINI, Stefano. *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Faretold*. Londres: Routledge, 1998.
- HABERMAS, Jurgen. *La paix pépetuelle*. Le bicentenaire d'une idée kantienne. Paris: Cerf, 1996.
- HANSENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HART, A. Bushnell. *The Monroe Doctrine, an interpretation*. Boston: Little Brown, 1916.

HENRIKSON, Alan K. The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (eds.) *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea R. *Organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HINSLEY, F. H. *Power and the Pursuit of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963.

HIRSCHMAN, Albert (1970). *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: A política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

HOFFMANN, Stanley. L'ordre international. In: GRAWITS, Madeleine; LECA, Jean. *Traité de science politique*. v.1. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HOWARD, Michael. The Historical Development of UN's Role in International Security. In: ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict (Ed.). *United Nations, Divided World*. 2ª ed. Oxford: Clarendon Press, 1993.

HULL, William, I. Hull. *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*. Boston, Ginn & Company, 1908.

HURD, Ian. *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

HURRELL, Andrew. Globalization and Inequality. *Millenium*, v. 24, n.3, 1995.

_____. Legitimacy and the Use of Force: Can the Circle Be Squared. *Review of International Society*, n.31, 2005.

_____. *On Global Order, Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

IKENBERRY, G. J. Multilateralism and US Grand Strategy. In: PATRICK, S.; FORMAN, S. *Multilateralism and US Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

INMAN, S. Guy *Inter-American Conferences, 1826-1954: History and Problems*. Washington DC: The University Press of Washington DC, 1965.

_____. *Problems in Pan Americanism*, New York, George H. Doran Company, 1921.

INTERNATIONAL Crisis Group. *The Responsibility to Protect, Research, Bibliography, Background*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

JACOBSON, Harold K. The United Nations and Colonialism: A Tentative Appraisal. *International Organization*, v.16, n.1, 1962.

_____. *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. Nova York: Knopf, 1979.

JOLLY, Richard; EMMERIJ, Louis; GHAI, D.; LAPEYRE, F. *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

JUDT, Tony. A Europa não deve perseguir os modelos da Índia e da China. *Folha de S. Paulo*, 25 mar. 2007.

KAPLAN, Morton. Variants of Six Models of the International System. In: ROSENAU, James (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. Nova York: Free Press, 1969.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

KAY, David. The Politics of Descolonization: The New Nations and the United Nations Political Process. *International Organization*, v. 21, nº 4, 1967.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KENKEL, Kai. Brazil and R2P: Does taking responsibility mean using force? *Global Responsibility to Protect*, v.4, 2012.

_____. Global Player ou Espectador nas Margens? A “Responsabilidade de Proteger”: Definição e Implicações para o Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.12, dez. 2008.

KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of Great Powers*. Nova York: Random House, 1991.

_____. *The Parliament of Men*. Londres: Allen Lane, 2006.

KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, v. 40, nº 1, p. 1-27, 1986.

_____. International Institutions: Two Approaches. In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. (eds.). *International Organization and Global Governance, a Reader*. 2. ed. Nova York: Pearson Longman, 2004.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

KRASNER, Stephen. *Structural Conflict, the Third World Against Liberalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

_____. Rethinking the Sovereign State Model. *Review of International Studies*, v.27, 2001.

KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms and Decisions: on the Conditions of Practical and Legal Reasoning on International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

LAFER, Celso. *A Identidade Nacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LAFER, Celso. *O Convênio do Café de 1976*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

LAFER, Celso. Dilemas e Desafios da Política Externa. *Estudos Avançados*, USP, v.14, n.38, São Paulo. Jan./Apr. 2000.

LAGO, André A. Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, 2007.

LAITY, Paul. *The British Peace Movement 1870-1914*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, Lacerda Editores, 1999.

LeBOR, Adam. *Complicity with Evil: the UN in the Age of Modern Genocide*. New Haven: Yale University Press, 2007.

LECERCLE, J. Louis. *Jean-Jacques Rousseau: Modernité d'un Classique*. Paris: Larousse, 1973.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, T. Souza. Distanciamento versus Engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional*, v.32, n/2, jul.-dez. 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy*. (Tese de doutorado). Vanderbilt University, 1986. (mimeo)

_____. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña. *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, 1994.

_____. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LINS, A. *Rio Branco*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. On the Transformational Potential of Global Civil Society. In: BERENKOETTER, Felix; WILLIAMS, M. J. *Power in World Politics*. Londres: Routledge, 2007.

LOPES, Dawissson Belém. *A ONU entre o passado e o presente: a política de autoridade*. Curitiba, Editora Appris, 2012.

LUARD, Evan. *A History of the United Nations. The Age of Decolonization, 1955-1965*. v. 2. Londres: Palgrave, 1989.

_____. *Basic Texts in International Relations*. Londres: Macmillan, 1992.

LUCK, Edward. *Mixed Messages, American Politics and International Organization, 1919-1999*. Washington D.C.: Brookings (A Century Foundation Book), 1999.

_____. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

MacFARLANE, S. N.; KHONG, F. Y. *Human Security and the UN: a Critical History*. Bloomington: Indiana, 2006.

MAGNOLI, D. *O Corpo da Pátria: Imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da UNESP, 1977.

MALAN, Pedro. Interesse Nacional, Soberania e Democracia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 dez. 2012.

MALATIAN, T. *Oliveira Lima e a Construção da Nacionalidade*. Bauru: EDUSC, 2001.

MALONE, David. *Decision-Making in the Security Council, the Case of Haiti*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

_____. *The UN Security Council*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

_____. *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980-2005*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MALONE, David, M.; MUKHERJEE, Rohan. From High Ground to High Table: the Evolution of Multilateralism. *Global Governance*, v.17, n.3, jul.-ago, 2001.

MANDROU, Robert. *L'Europe Absolutiste*. Paris: Fayard, 1977.

MANI, Roma. The Peaceful Settlement of Disputes and Conflict Prevention. In: WEISS, T.; DAWS, S. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 300-321

MATTERN, Janice Bially. Why 'soft power' isn't so soft: Representational Force and Attraction in World Politics. In: BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M. (Ed.). *Power in world Politics*. Londres: Routledge, 2007. p. 98-120

MECHAN, L. *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press, 1967.

MEINECKE, F. (1924). *Machiavellism, the Doctrine of the Raison d'Etat and its Place in Modern History*. Boulder: Westview Encore Reprint, 1984.

MEREDITH, Martin. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Londres: Free Press, 2005.

MEARSHEIMER, John. Back to the Future. *International Security*, v.15, n.1, 1990.

MONTEN, Jonathan. Primacy or Grand Strategy. *Global Governance*, v.13, n.1, jan.- mar. 2007.

MENDONÇA, Carlos Sussekind, *Salvador de Mendonça: Democrata do Império e da República*, Rio, Instituto Nacional do Livro, 1960.

MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Rio, Editora da FGV, 1991.

MOYNIHAN, Daniel P. *A Dangerous Place*. Nova York: Little Brown, 1978.

NABUCO, J. *Joaquim Nabuco, Embaixador* .v. 2. Brasília: CHDD/FUNAG, 2011.

NETO, Octavio Amorim. *De Dutra a Lula*. Elsevier-Campus, 2012.

NEW YORK HERALD: 4 de setembro de 1910, Chilians (sic) killed Pan-Monroeism.

NORTHEGE, F. S. *The League of Nations, its Life and Times, 1920-1946*. Leicester: Leicester University Press, 1988.

NYE, Joseph. La política exterior de EEUU después de Irak. *El País*, 21 mar. 2007.

ORTEGA, Andrés. Los retos de Europa en 2057". *El País*, 24 mar. 2007.

PARIS, R. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PATRICK, Stewart. Multilateralism and its Discontents: the Causes and Consequences of US Ambivalence. In: PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard (Ed.). *Multilateralism & US Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

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

PATRIOTA, Antonio de Aguiar; PADOVAN, Gisela Maria Figueiredo; FERNANDES, Leonardo Gorgulho N. Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas. In: *O Brasil na ONU*, Brasília, FUNAG, 2008.

PEREIRA, P.J. dos Reis. *A Política Externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910)*. São Paulo, Hucitec, 2006.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz, *A Política Externa do Governo Sarney: A Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*, Porto Alegre, UFRGS Editora, 2003

PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier. *A Pilgrimage for Peace*. Nova York: Macmillan, 1998.

PERKINS, D. *The Monroe Doctrine, 1867-1907*. Baltimore: The John Hopkins Press, 1937.

PETERSEN, M. J. Using the General Assembly. In: BOULDER, J.; WEISS, T. (eds.) *Terrorism and the UN: before and after September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

_____. *The UN General Assembly*. Londres: Routledge, 2006.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

POWER, Samantha (2003). *A Problem from Hell*. America in the Age of Genocide. Londres: Harper Perennial, 2007.

_____. *Chasing the Flame, Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*. Nova York: Allen Lane, 2007.

_____. The Envoy. *New Yorker*, 7 jan. 2008.

PRADO, Eduardo (1894). *A Ilusão Americana*. São Paulo: Brasiliense, 1958. (primeira edição, 1894).

RELATÓRIO apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, compreendendo o período 30 de abril de 1923 a 3 de maio de 1924. v.1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.

RELATÓRIO apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1928, Anexo Especial n.1.

REPORT of the Delegates of the United States to the Fourth International Conference of American States. Washington: GOP, 1911.

REPORT of the Delegates of the United States to the Third International Conference of the American States. Washington: Government Printing Office, 1907.

RAJA, Mohan C. Peacefully Rising to Great Power Status. *Foreign Affairs*, v.84, n.5, set.-out. 2005.

_____. India's Global Strategy. *Foreign Affairs*, v.85, n.4, jul.- ago. 2006.

RAMEL, Frédéric; JOUBERT, Jean-Paul. *Rousseau et les Relations Internationales*. Paris: Harmattan, 2000.

RICUPERO, Rubens. *Diário de Bordo*. São Paulo, Imprensa Oficial, 2010.

RICUPERO, Rubens. Um personagem da República. *Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica*. Brasília: FUNAG/CHDD, 2002.

RICUPERO, Rubens, “José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): A Fundação da Política Exterior da República”, In J. V. S. PIMENTEL, *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, Brasília, FUNAG, 2013, Vol. II.

RIGHTER, Rosemary. *Utopia Lost: the United Nations and the World Order*. Nova York: Twentieth Century, 2005.

RIO BRANCO. O Brasil, os Estados Unidos e o Monroísmo. (Publicado originalmente no *Jornal do Commercio* e reproduzido pela *Revista Americana*). *Revista Americana: uma iniciativa pioneira de cooperação intelectual (1909-1919)*, Seleção de Textos pelo CHDD, da FUNAG. Brasília, 2001.

ROBERTS, Adam; KINSBURY, Robert. *United Nations, Divided World*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

RODRIGUES, Theo; ROMÃO, Wagner de Melo. *ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo, Editora Desatino, 2011.

ROOT, E. The Real Monroe Doctrine. *Proceedings of the American Society of International Law at its annual meetings*. v. 8, abr. 1914.

ROSECRANCE, Richard. Bipolarity, Multipolarity and the Future. In: ROSENAU, J. *International Politics and Foreign Policy*. Nova York: Free Press, 1969.

ROTH, Brad. *Governmental Illegitimacy in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ROUSSEAU, J.-J. Du contract social. In: ROUSSEAU, J.-J. *Oeuvres complètes*. tome III. Paris: Gallimard, 1964.

RUGGIE, John G. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John G. (Ed.). *Multilateralism Matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RYAN, Stephen. *The United Nations and International Politics*. Nova York: St. Martin's Press, 2000.

SABOIA, Gilberto Vergne. Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil. *Política Externa*, v.2. n.3, dezembro de 1993.

SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Brasília: UnB-IPRI-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SILVEIRA, Helder Gordim da, "Rio Branco e as relações interamericanas: ruptura e tradição em uma ideologia americanista", In M.G. PEREIRA (org), Barão do Rio Branco, 100 anos de Memória, Brasília, FUNAG, 2012,

SMITH, Josep. *Unequal Giants*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Brasil entre a América e a Europa*. São Paulo, Editora da UNESP, 2003.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e Fiasco: Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1), 2003.

SANTOS, Vitor Marques dos. Portugal, a CPLP e a lusofonia. Reflexões sobre a dimensão cultural da política externa. *Negócios Estrangeiros*, n.8, jul. 2005.

SARDENBERG, Ronaldo M. O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*, v.1, Paz e Terra e FUNAG, 1997.

SAROOSHI, Danesh. *The United Nations and the Development of International Security: the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SAUERBRONN, Cristiane. A responsabilidade de proteger. In: BRIGAGÃO, Clóvis; MELLO, Valerie C. (orgs.). *A diplomacia cidadã*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006.

SHEEHAN, Michael. *The Balance of Power*. Nova York: Routledge, 1996.

SHLESINGER, Stephen S. *Act of Creation, The Founding of the United Nations*, Boulder, Westview Press, 2003.

SCHLESINGER, S. *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe de. *Conferência na abertura das comemorações do centenário do Barão do Rio Branco*. Brasília: Palácio do Itamaraty, fevereiro de 2012.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe de. *O Brasil nas Nações Unidas*, Brasília, FUNAG, ed.2, 2007.

SELCHER, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations*. Boulder, Westview Press, 1978.

SIBECK, Gary Page. *Brazil's Independent Foreign Policy*, PhD Dissertation, University of Southern California, 1971.

SPEKTOR, Matias. *Azaredo da Silveira, um depoimento*, Rio, FGV Editoria, 2010.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

STAROBINSKI, Jean. *Jean Jacques Rousseau*. Paris: Gallimard, 1971.

STELLING-MICHAUD, Sven. Introductions. In: ROUSSEAU, J-J. *Oeuvres complètes*. Tome III. Paris: Gallimard, 1964. p. CXX-CLVIII

STIGLITZ, J. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Tauros, 2002.

STORRS, Keith L. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: background, tenets, linkages to domestic policies and aftermath*, Cornell University, Ph.D. thesis, 1973.

STROMSETH, Jane. Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R. *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TARISSE DA FONTOURA, Paulo R. C. *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

TOPIK, Steven C. “As Relações entre o Brasil e os Estados Unidos na Época de Rio Branco”, in CARDIM, C. e ALMINO, J. (orgs), *Rio Branco a América do Sul e a Modernização do Brasil*, Brasília, FUNAG, 2002.

TOYE, John; TOYE, Richard. *The UN and Global Political Economy*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

TRINDADE, A. A. Cançado. Posições internacionais do Brasil no plano multilateral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.52, jan. 1981.

TUCKER, Robert; HENDRICKSON, David. The sources of American Legitimacy. *Foreign Affairs*, v.83, n.6, nov.- dez. 2004.

URQHART, Brian. *Ralph Bunche, na American Odyssey*. Nova York: Norton, 1993.

UZIEL, Eduardo. *Conselho de Segurança e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. FUNAG: Brasília, 2010.

UZIEL, Eduardo. O Voto do Brasil e a condição de membro eletivo do Conselho de Segurança. *Política Externa*, v.21, n.1, 2012.

VARGAS, João. *Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro, FGV, 2011.

VARGAS, J.A. Costa. *Uma Esplêndida Tradição: João Augusto Araujo Castro e a Política Exterior do Brasil*. Instituto Rio Branco, Brasília, 2008.

VASCONCELLOS, Álvaro. Una Europa Mundo. *El País*, 25 mar. 2007.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Da barganha nacionalista à Política Externa independente: uma política exterior para o desenvolvimento (1951-64)*. Tese de Doutorado em História Econômica. USP: São Paulo, 1993.

WAGNER, Wolfgang. The Democratic Legitimacy of the European Security and Defense policy. *EU-ISS, Occasional Paper*, 57, abr. 2005.

WALLENSTEEN, Peter; JOHANSON, Patrick. Security Council Decisions in Perspective. In: MALONE, David. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Geopolítica y geocultura*. Barcelona: Kairós, 2007.

WALTZ, Kenneth (1954). *Man, the State and War*. Nova York: Columbia University Press, 2001.

WEISS, Thomas; et al. *The United Nations and Changing World Politics*. 5ªed. Boulder: Westview, 2007.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Anarchy is What States Make of it. In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edwards (Ed.). *International Organization and Global Governance*. 2ªed. Nova York: Pearson Longman, 2006.

WHEELER, Nicholas. *Saving Strangers, Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WHITAKER, A. *The Western Hemisphere Idea: its rise and decline*. Ithaca: NY, Cornell University Press, 1954.

WHITEFIELD, Teresa. Groups of Friends. In: MALONE, David (ed.). *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

WIGHT, Martin. Why there is no International Theory. In: BUTTERFIELD, H.; WIGHT, H. (Ed.). *Diplomatic Investigations*. Londres: George Allen & Unwin, 1966.

YOUNG, Oran. The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

ZACHER, Marc W. Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: the Development of Regimes of Nonterrestrial Spaces. In: RUGGIE, J. *Multilateralism Matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Nova York: W. W. Norton, 2008.

ZAMOYSKI, Adam. *Rites of Peace, the Fall of Napoleon and the Congress of Vienna*. Londres: Harper Press, 2007.

ZURITA, A. Mendible. *Venezuela/Brasil: sus relaciones diplomáticas em 1905*. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades, UCV, 2005.