

# MERIDIANO 47

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de  
Conjuntura em Relações  
Internacionais

Nºs 28/29

Novembro – Dezembro – 2002



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## S U M Á R I O

SAI A ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE  
AFRICANA – ENTRA A UNIÃO  
AFRICANA: NOVAS ENCENAÇÕES DO  
CONTINENTALISMO AFRICANO  
WOLFGANG DÖPCKE

DA CONTENÇÃO À PREVENÇÃO: A  
DOCTRINA BUSH  
CRISTINA SOREANU PECEQUILLO

O DESAFIO DA COALIZÃO  
VERMELHO-VERDE NA ALEMANHA  
SIMON E. MICHEL BERGER  
GUSTAVO HENRIQUE C. RAMOS

NOVAS FORMAS DE APROXIMAÇÃO  
DA ÁSIA-PACÍFICO  
PAPEPINTO

UM TOCQUEVILLE AVANT LA LETTRE:  
HIPÓLITO DA COSTA COMO FOUNDING  
FATHER DO AMERICANISMO  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA,  
MORATÓRIA E FMI: UMA LÓGICA  
QUE ESTÁ FAZENDO 100 ANOS...  
ALBENE MIRIAM F. MENEZES  
REGINA MARTINEZ

UMA LONGA MORATÓRIA,  
PERMEADA DE AJUSTES?: A LÓGICA  
DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA NA  
VISÃO ACADÊMICA  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

AS SENTENÇAS PROFERIDAS POR  
TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DEVEM  
SER HOMOLOGADAS PELO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL?  
VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI

REFLEXÕES A PROPÓSITO DO  
CENTENÁRIO DO BARÃO (OU DAS  
DIFICULDADES DE VER NO PLANO  
INTERNO AS RAZÕES DE NOSSOS  
PROBLEMAS)

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

OS LIMITES E AS EXPECTATIVAS  
DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA E DE  
SEGURANÇA COMUM EUROPÉIA:  
O CASO DO IRAQUE  
MIRIAM GOMES SARAIVA

## Sai a Organização de Unidade Africana – entra a União Africana: novas encenações do continentalismo africano

Wolfgang Döpcke\*

No dia 9 de julho de 2002, foi lançada em Durban, na África do Sul, a União Africana (UA), sucessora da Organização de Unidade Africana (OAU), extinta nesta ocasião. O evento – a última reunião da OAU e a primeira do novo órgão do continentalismo africano – contou com a presença de mais de 40 chefes de Estado africanos e outras celebridades do continente e não economizou em pompas, emoções e até momentos cômicos.

O *show* comemorativo no estádio de *rugby* da cidade ofereceu um espetáculo grandioso, entre futebol, música solene, pára-quedistas, uma *performance* de guerreiros zulu e um desfile de moças *topless* da mesma etnia, jatos de combate e disparos de canhões. O primeiro clímax cenográfico aconteceu já na vinda das dignidades para Durban, culminando com a chegada de Muammar Kadafi da Líbia, que tentou forçar a entrada da sua comitiva na África do Sul com métodos nada ortodoxos. A tropa líbia, viajando dignamente em uma frota de aviões, inclusive três gigantescos Antonovs, incorporou 60 veículos blindados, um batalhão de guarda-costas de ambos os sexos, pesadamente armados, malas cheias de dólares e dois camelos. Alguns órgãos de imprensa falam em tiroteio entre estes *Guardiões da Revolução Verde* e policiais sul-africanos, outros somente observaram que houve um intenso bate-boca, empurrões e punhaladas. Fala-se que os sul-africanos embargaram a entrada das limusines blindadas e das armas, outras fontes acusam ter havido somente o confisco dos camelos.

O fato é que, após a conferência em Durban, o cidadão líbio ganhou o direito de sair do país com todo seu equipamento, podendo levar sua comitiva integralmente para uma cruzada terrestre de volta para a África do Norte (evitando, porém, estradas ruins com a ajuda dos Antonovs). Nesta encenação pan-africanista simbólica da volta para casa, o revolucionário deixou, contudo, ampla perplexidade e irritações no caminho. Insistindo em que os africanos não são mais crianças e deveriam ser tratados com dignidade pelos países ocidentais, ele mesmo assim mostrou a sua generosidade, jogando dinheiro pelas janelas da sua *stretch limousine* verde para os pobres que encontrava.

\* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB.

Qual é pois o significado mais profundo desta performance dramático-cômica, carregada de simbolismo, de ostentação e de auto-encenação populista? Os Estados africanos se lançaram num novo patamar de integração continental, depois de muitos anos de abandono e paralisia da idéia pan-africanista?

A Organização de Unidade Africana, a predecessora da AU, foi fundada no dia 25 de maio de 1963, em Adis Abeba, e permaneceu substancialmente inalterada, na sua estrutura e nos seus objetivos declarados, durante toda sua existência. O tema principal da cúpula de Adis Abeba – a defesa da soberania, da integridade territorial, da independência dos Estados africanos e o princípio de não-interferência nos assuntos internos dos países – juntamente com a renúncia radical da idéia de uma união supra-nacional qualquer, virou *raison d'être* do conjunto dos Estados africanos, durante os quase quarenta anos da existência da OUA.

O caminho da OUA para a UA começou no início da década de 1990, mas os passos concretos de criação do novo órgão se iniciaram somente a partir de 1999. Neste ano, o Coronel Kadafi da Líbia, numa tentativa de quebrar o isolamento que o seu país estava sofrendo, em função do envolvimento no atentado de Lockerbie, e de alcançar uma posição de destaque e liderança internacionalmente, descobriu o pan-africanismo como veículo das suas ambições. Na cúpula extraordinária de 1999 em Sirte (Líbia), generosamente patrocinada por este país, bem como em outros eventos no caminho para a UA, Kadafi surpreendeu os presentes com a proposta de fazer renascer os velhos sonhos do pan-africanismo e de levar a África no caminho para uma verdadeira união política e econômica. *União* (“union”) em vez de *unidade* (“unity”) virou a direção do continentalismo

africano a partir de então. A cúpula de 2000 em Lomé, Togo, aprovou o Ato Constitutivo (*Constitutive Act of the African Union*) e, em mais uma reunião extraordinária em Sirte, em março de 2001, foi formalmente decidida a criação da UA. Com a ratificação do Ato pela Nigéria – como o 36º. Estado assinante – no dia 26 de abril de 2001, a UA entrou legalmente em existência.

Quais são os princípios da nova organização e quais as diferenças em relação à predecessora? A UA não é nada mais do que a OUA com novas roupas, como se comentou na imprensa africana? Em termos dos objetivos declarados, a UA reafirma todos aqueles da extinta OUA – com a exceção da erradicação de “todas as formas do colonialismo”, tarefa que foi considerada como realizada –, e acrescenta novos itens que deveriam refletir tanto os novos desafios do continente africano quanto a nova agenda internacional e seus valores. Mantém-se, de um lado, a

*“Em termos dos objetivos declarados, a UA reafirma todos aqueles da extinta OUA – com a exceção da erradicação de “todas as formas do colonialismo”, tarefa que foi considerada como realizada –, e acrescenta novos itens que deveriam refletir tanto os novos desafios do continente africano quanto a nova agenda internacional e seus valores.”*

aderência ao princípio de soberania e não-interferência nos assuntos internos dos Estados africanos. De outro, atribui-se pouca importância a este próprio princípio, na medida em que a UA se submete ao ideário do novo discurso internacional que condena governos não-democráticos e não-parlamentares. A UA supera a finalidade da OUA principalmente em três campos. Em primeiro lugar, assume compromisso explícito com a promoção de instituições e princípios democráticos, participação popular, Estado de direito, *good governance*, justiça social, direitos humanos e igualdade entre os sexos. Condena e rejeita mudança de governos com meios não-constitucionais. Em segundo lugar, atribui mais relevância à manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, destacando a proibição da utilização de força e ameaça nas relações interestaduais e enfatizando os

princípios de co-existência pacífica de um lado, e promovendo maior cooperação na área de segurança – até a concepção de uma política de defesa continental – de outro. Em terceiro lugar, redefine a natureza e o caráter da idéia de “unidade”, compreendido agora como um veloz processo de integração política, e principalmente econômica, através da harmonização e coordenação entre os grupos de integração regional.

Em termos institucionais, a União Africana difere fundamentalmente da extinta OUA. A nova estrutura, como foi observada por analistas, parece ser modelada no exemplo da União Européia atual e surpreende pela sua complexidade e pelo seu gigantismo. A UA prevê, no seu Ato Constitutivo, a constituição de nove categorias de instituições. O órgão supremo é a Assembleia da União, composta pelos chefes de Estado e de governo. Como segundo órgão, foi criado o Conselho Executivo, uma reunião dos Ministros das Relações Internacionais. Subalterno ao Conselho Executivo, está prevista a criação de um Comitê de Representantes Permanente e de sete Comitês Técnicos Especializados (CTEs). Além destes órgãos, cujas prerrogativas já estão esboçadas, o Ato Constitutivo prevê a criação de cinco novos instrumentos, que representariam o cerne institucional da União, mas cujas funções e poderes, entretanto, ainda não foram claramente definidos: a Comissão, sendo o secretariado da União, o Parlamento Pan-africano, o Conselho Econômico, Social e Cultural, o Tribunal de Justiça, e as Instituições Financeiras (o Banco Africano, o Fundo Monetário Africano, o Banco de Investimento Africano).

À esta estrutura já perfeita de integração, correspondendo com a fase recente da evolução da União Européia, a cúpula em Durban juntou mais duas instituições de suprema relevância: o Conselho de Paz

e Segurança, órgão de segurança coletiva e o *African Peer Review Mechanism* (APRM), instrumento trazido do Plano NEPAD para a UA, para auto-monitorar o desempenho governamental dos Estados africanos.

Portanto, em somente pouco mais de dois anos, os Estados africanos chegaram a criar, porém ainda somente “no papel”, instituições de integração continental extremamente avançadas que ultrapassam em muitos aspectos aquelas da atual União Européia. Como se explica este repentino surto em integração continental e como podemos avaliá-lo?

A maioria dos comentários acerca da União Africana destaca o caráter não-realista e até megalomaníaco da nova criação. Aponta-se a existência de uma imensa brecha entre o desenho e aquilo que é considerado como passível de realização. Argumenta-se que, se os quarenta anos da independência africana ensinassem uma lição, esta seria a impossibilidade de superar, num sentido profundo, a divisão do espaço político, social e econômico, criado pela inserção dependente do continente no sistema internacional na época colonial e posteriormente. Detalhistas ainda alertam sobre a impossibilidade de financiamento de um empreendimento desta estrutura.

É muito óbvio que estas avaliações céticas têm toda razão. É muito evidente que o desenho do novo órgão de integração continental, as idéias de uma união econômica, de um parlamento africano ou de um exército africano, não correspondem nem um pouco com a capacidade atual do continente nem com um potencial futuramente imaginável. A União Africana é um verdadeiro castelo no ar, sem chances de realização concreta a curto prazo.

Entretanto, surge a questão do *porquê*. Por que se cria, neste momento específico, uma imaginação tão distante de qualquer realidade? E por

*“É muito evidente que o desenho do novo órgão de integração continental, as idéias de uma união econômica, de um parlamento africano ou de um exército africano, não correspondem nem um pouco com a capacidade atual do continente nem com um potencial futuramente imaginável. A União Africana é um verdadeiro castelo no ar, sem chances de realização concreta a curto prazo.”*

que os Estados africanos juram em princípios e idéias (como democracia, direitos humanos, ingerência interafricana), fundamentalmente contrários a sua filosofia política e prática de governo? Por que um autocrata como Kadafi, – que desde que deu um golpe para assumir o poder na Líbia em 1969, nunca permitiu eleições, uma oposição ou uma imprensa livre – solenemente adere aos princípios democráticos da UA e, além de tudo, compete pela sede do Parlamento Pan-africano? Como se explica, por exemplo, o desempenho do Presidente de Togo, Eyadema, – cuja carreira política se destaca pela realização do primeiro golpe de Estado e do primeiro assassinato de um Presidente na África independente (em 1963) e que se mantém no poder sem interrupção desde 1967 – em favor de democracia e contra “mudanças não-constitucionais” de governo? Por que Robert Mugabe de Zimbábue assinou em Durban os princípios éticos do novo discurso internacional, enquanto ao mesmo tempo o seu governo recusa-se a emitir passaportes para os membros da oposição a fim de impedir a participação desses no mesmo evento em Durban? Por que regimes, que se destacam pela falta de legitimidade junto as suas sociedades, criam instituições que têm o potencial de abalar até mais o questionável e enfraquecido domínio político das suas elites?

Em primeiro lugar, é importante compreender a União Africana pelo processo da sua criação. Com o seu golpe de surpresa na cúpula em Sirte em 1999, Kadafi criou um *fait accompli*, contra o qual os Estados mais céticos, como a África do Sul, somente podiam reagir. O forte enfoque, ultimamente, nas questões da ética política, de mecanismos de ingerência e da aproximação da NEPAD com a UA, é resultado destas interferências de Estados mais comprometidos com a nova agenda internacional num processo que já estava em andamento. Em segundo lugar, a União Africana, com o caráter ambíguo do seu Ato Constitucional, oferece muito espaço de interpretação dos seus objetivos. Países diferentes focalizam em objetivos diferentes e desenvolvem perspectivas diferentes sobre o papel da União na sociedade

internacional. Países como o Zimbábue ou a Líbia querem se apoiar na União no seu questionamento da nova agenda internacional e da ingerência ocidental nos países africanos. Para países com agenda “reformista”, a União serve principalmente como veículo de inserção internacional nos termos do novo discurso internacional. Em terceiro lugar, ao contrário do que parece, a rejeição de “mudanças não-constitucionais de governo” protegem os atuais detentores do poder, na medida em que estes conseguem sua própria manutenção no poder, não abertamente rejeitando os princípios democráticos, mas manipulando-os.

Em quarto lugar, a União Africana representa uma tentativa de integração ao *mainstream* da nova agenda internacional, de declamar a valorização dos seus valores e receitas – seja no que concerne à política ou à economia – mas sem perder o controle sobre as conseqüências deste realinhamento ideológico. Líderes “esclarecidos” como Mbeki estão convencidos de que o único caminho da África para escapar da marginalização e da fundamental crise da sua inserção internacional seria a aceitação da nova agenda internacional e preferem uma interiorização e *africanização* deste discurso à política ocidental de ingerência. Com a criação de instituições africanas de ingerência, pretende-se esvaziar e canalizar as pressões ocidentais para poder melhor controlar o significado, na prática, dos conceitos chaves deste discurso. Portanto, é possível compreender a criação da União Africana como um passo para reconquistar a iniciativa e a influência sobre o processo discursivo da inserção internacional do continente africano. A União Africana projeta uma renovada imagem do continente, uma imagem que incorpora tanto a nova agenda internacional, na sua versão *africanizada*, quanto uma suposta nova dinâmica africana no enfrentamento dos problemas do continente. Neste processo ideológico de criação de imagem, o discurso se distancia da realidade e adquire a sua própria lógica interna. Ele cria a sua própria realidade e inventa os seus próprios referenciais. Por isso, a questão da viabilidade da proposta parece secundária.

# Da Contenção à Prevenção: A Doutrina Bush

Cristina Soreanu Pecequilo\*

A ascensão dos EUA como potência hegemônica a partir da segunda metade do século XX representou uma alteração profunda nos tradicionais parâmetros europeus das relações internacionais, introduzindo uma linguagem e comportamento liberal de liderança. Ainda que desde então as ações americanas tenham sido caracterizadas por uma mescla constante de realismo e idealismo, os EUA nunca abriram mão de sua auto-definição como um modelo de democracia e liberdade, um império benigno em sua essência. Mesmo no auge do confronto com a URSS durante a Guerra Fria, em nenhum momento posturas de força foram abertamente utilizadas, encobrendo-se motivações de poder com justificativas e discursos morais. Mais do que à ação, a América dedicava-se à contenção de seus adversários, nunca entrando em guerras ou conflitos sem um ataque anterior de seus inimigos, gerando-se o conflito a partir da necessidade da defesa dos interesses americanos e de seus aliados. Adicionalmente, a força era um elemento secundário frente à disseminação dos valores e modo de vida americanos, realidade que se manteve no pós-Guerra Fria quando passamos da contenção ao engajamento e expansão de Clinton. Todavia, ao entrarmos no século XXI, os EUA, assim como em 1918 e 1945, promovem uma nova e radical alteração em sua estratégia e em seu padrão hegemônico, cujos impactos sob sua liderança e o sistema internacional serão consideráveis.

Tal alteração, divulgada no final de Setembro com a publicação da nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (NSS-NSC/2002)<sup>1</sup>, refere-se à forma pela qual os americanos combaterão seus inimigos e protegerão seus interesses nacionais, passando-se de uma postura de contenção e reação à prevenção. Neste

sentido, os americanos declaram suas intenções de fazer uso de uma estratégia de *first strike*, com recursos de poder convencionais ou avançados, caso sua segurança nacional encontre-se ameaçada. Além disso, os americanos declaram abertamente sua prioridade de manter sua supremacia militar, impedindo que amigos e/ou inimigos adquiram capacidades próximas ou iguais às suas no presente e no longo prazo. No caso, prevê-se uma ação pró-ativa da diplomacia e forças armadas americanas, colocando-se o país em uma postura de alerta e de ofensiva estratégica. Como Bush afirma no início da NSS, “Não podemos defender a América e nossos amigos esperando pelo melhor. Devemos estar preparados para derrotar os planos de nossos inimigos (...) A história julgará duramente aqueles que viram o perigo chegando e falharam em agir. No novo mundo em que entramos, o único caminho para a paz e a segurança é o caminho da ação.” (NSS, 2002)

De acordo com a nova NSS, os EUA reservam-se o direito de agir preventivamente em qualquer circunstância e contra qualquer ameaça reconhecida à sua segurança nacional. Esta ação, preferencialmente, será encaminhada através das estruturas legais da comunidade internacional e em associação com seus parceiros, estabelecendo-se coalizões multilaterais. Contudo, na ausência deste consenso global, e diante de suas avaliações estratégicas, os americanos reservam-se o direito e o dever de agir unilateralmente. No caso, estas ações poderão ser de cunho militar ou políticas e econômicas, travando-se batalhas de cunho tradicional e ideológicas simultaneamente.

O estabelecimento desta estratégia preventiva é, segundo a NSS, uma necessidade premente para

\* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora de Relações Internacionais (UNIBERO)

<sup>1</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002, *National Security Council and The White House*. [www.whitehouse.gov/nsc](http://www.whitehouse.gov/nsc)

que possam ser garantidas a segurança e os interesses dos EUA e de seus aliados, reconhecendo as alterações profundas pelas quais o sistema tem passado desde o fim da Guerra Fria. De acordo com a argumentação da NSS, a queda do Muro de Berlim representou o nascimento de uma nova era de equilíbrio entre as grandes potências mundiais, promovendo uma crescente interdependência e disseminação de princípios e valores comuns. Dada esta proximidade entre os Estados que compõem o núcleo de poder mundial, incluindo-se os países da Europa, China e Rússia, as confrontações entre as potências seriam cada vez menos prováveis, estabelecendo-se um alto nível de estabilidade no cenário. A lógica do conflito foi substituída pela crescente cooperação e a ênfase no multilateralismo, que se estende à maioria dos países. Porém, esta “paz”, não é completa, devendo-se atentar aos desenvolvimentos de Rússia e China<sup>2</sup>, cujas transições ainda estão incompletas e, principalmente, esta “paz” não implica que nos escalões inferiores do sistema internacional exista consenso e a ausência de guerra. Hoje, novas ameaças surgem justamente desta disparidade entre o núcleo e Estados não integrados à estrutura legal da comunidade internacional, as chamadas nações bandidas.

Estas nações, governadas por líderes autoritários que se sustentam na opressão e violência, tem interesse em desestabilizar o sistema para promover a sua própria legitimação, também servindo como refúgios seguros para grupos terroristas radicais que, igualmente, desejam o prejuízo da ordem. Com isso, ainda que seus recursos de poder não lhes permitam a destruição completa do sistema, estes Estados e grupos dedicam-se a desestabilizar qualquer modo de vida e populações que possam, por sua mera existência, revelar a fragilidade de suas visões de mundo. Não somente os radicais desejam a destruição da liberdade e da democracia como, ao longo dos últimos anos, diante da impressão de paz que o fim da Guerra Fria havia gerado, adquiriram tecnologia e conhecimento que os tornaram mais perigosos. Diante

da desatenção e conivência da comunidade internacional, o terrorismo transnacional de cunho fundamentalista adquiriu tecnologia suficiente para prejudicar as nações estáveis, convertendo-se, assim, na maior ameaça à segurança nacional americana e de seus aliados. Os atentados de 11/9, neste sentido, foram apenas a prova desta atitude agressiva e desejo de destruição irracional destes terroristas, sendo necessário, finalmente, repensar os perigos do sistema internacional, pois, “...novos desafios mortais emergiram de Estados bandidos e terroristas. Nenhuma destas ameaças contemporâneas rivaliza com o poder de destruição que tinha a União Soviética. Contudo, a natureza e motivações destes novos adversários, sua determinação em obter poderes de destruição disponíveis somente para os Estados mais fortes e a grande probabilidade que eles usarão ADMs contra nós, tornam o ambiente de segurança mais complexo e perigoso (...) Devemos estar preparados para deter Estados bandidos e seus clientes terroristas antes que se tornem aptos a ameaçar-nos ou usar armas de destruição em massa contra os EUA e seus aliados e amigos”. (NSS, p. 13-14).

Na prática, os EUA já vinham realizando ações preventivas antes da divulgação desta NSS e de 11/09. Como abordado, a visão republicana de hegemonia sempre foi caracterizada por este viés agressivo e unilateral, relativizado por um breve momento no pós-atentados, devido à construção da coalizão anti-terror global. A NSS de Setembro de 2002 nada mais é do que a sistematização e divulgação de uma doutrina longamente anunciada e experimentada pelos falcões, que hoje é mais facilmente legitimada pelos atentados terroristas. Atualmente, o episódio mais latente e simbólico desta hegemonia é a política de oposição a Saddam Hussein e a forma como os EUA pressionam este país e o próprio Conselho de Segurança da ONU para fazer valer suas prioridades. Em seu discurso de 13/09, Bush chegou a comparar a ONU à Liga das Nações, afirmando que a sua ineficiência e reticência em lidar com o Iraque estava colocando em xeque o

<sup>2</sup> A Índia também é mencionada como possível parceira, desde que resolva suas turbulências internas e opte pelo caminho da negociação em sua relação com o Paquistão.

futuro desta organização. Ao não se pronunciar sobre Hussein, ou forçá-lo a abdicar de seus programas militares, a ONU estava se tornando irrelevante, abrindo um perigoso vácuo de poder. Ao agirem contra Hussein, ao lado de seus aliados (que, na verdade, ainda são poucos, pois à exceção de Grã-Bretanha<sup>3</sup> e Israel, a maioria dos países aposta no multilateralismo)<sup>4</sup>, os EUA, na verdade, estariam não somente defendendo sua segurança, como a da própria comunidade internacional.

Além disso, afirmam os EUA, a segurança do pós-Guerra Fria não poderá ser mantida unicamente através de campanhas militares, mas deve ser acompanhada de iniciativas políticas, econômicas e diplomáticas. Duplamente, os EUA se dedicam a prevenir os perigos já existentes, como impedir que novos perigos de caráter semelhante surjam, eliminando as condições de sua existência: a pobreza, a miséria e a ignorância. A nova NSS prevê uma agenda de ajuda intensa aos Estados instáveis e em dificuldades, procurando reconstruir suas sociedades e manter sua coesão. Dentre as regiões mais sensíveis a serem amparadas estão a África e alguns países das Américas e do Oriente Médio.

No caso das Américas, especial preocupação é dedicada à questão andina e colombiana, prevendo-se ajuda contra o tráfico de drogas, e a possibilidade de intervenção. Também são mencionadas as coalizões flexíveis com México, Canadá, Brasil e Chile, sustentadas na democracia e no livre comércio. Igualmente, os americanos propõem-se a participar construtivamente do diálogo Israel e Palestina, sob a condição de que os dois lados mostrem-se dispostos à diplomacia, somando-se o afastamento de Arafat (mantendo-se o padrão de alinhamento com Sharon). Na Europa, os EUA continuam priorizando sua parceria com a OTAN, com novos e antigos aliados, buscando a reformulação desta aliança para readequar-

se ao novo ambiente estratégico, destacando-se dois objetivos: a criação de uma Força de Reação Rápida (RRF), vista com desconfiança pelos parceiros europeus, e a próxima expansão para o leste, temida pela Rússia. E, fechando a NSS, dedica-se um capítulo único a construção da segurança doméstica, constatando-se a perda da invulnerabilidade. No pós-Guerra Fria, a segurança americana será construída de “dentro para fora” promovendo-se uma completa reformulação das agências existentes e a criação de novos mecanismos de prevenção contra ataques a interesses e cidadãos americanos. Adicionalmente, o fortalecimento do sistema político e econômico americano são sustentáculos de poder que devem ser desenvolvidos, fortalecendo o campo doméstico.

Como podemos perceber temos a passagem da “defesa defensiva” à ofensiva, o que vem sendo recebido, como mencionamos, com muito receio externamente. E, se a Doutrina Bush está longe de ser uma unanimidade fora de casa, ela também não é um consenso dentro dos EUA, mesmo que as críticas se dirijam mais à ações contra o Iraque do que propriamente à alteração estratégica por ela promovida (o que é preocupante pois refere-se ao núcleo do que virá a ser o internacionalismo). Nas últimas semanas temos assistido a diversas controvérsias entre republicanos e democratas. Enquanto Bush tenta definir os democratas como pouco patriotas que se recusam a reconhecer os reais perigos que o país enfrenta, prendendo-se a visões liberais ultrapassadas, os democratas acusam Bush de politizar a questão iraquiana, visando benefícios eleitorais em Novembro. Mais grave ainda, os democratas acusam Bush de tentar violar o equilíbrio entre os poderes garantidos pela constituição, assim como os direitos civis e fundamentais dos cidadãos americanos, buscando um “cheque em branco” para suas atitudes.

<sup>3</sup> Em 24/09/2002, Tony Blair divulgou um documento da inteligência britânica que indica que o Iraque tem armas químicas e biológicas que poderiam ser rapidamente usadas, assim como um avançado programa nuclear.

<sup>4</sup> Na Europa, chamaram a atenção as divergências com o reeleito Chanceler alemão Gerhard Schroeder, que em campanha condenou abertamente Bush, e a busca de posições mais equilibradas da parte da França. China e Rússia também se opuseram ao ultimato.

Dentre as críticas mais veementes devemos destacar as do ex-vice presidente Al Gore (e um dos poucos que abordou a NSS em si), candidato derrotado por Bush na controversa eleição de 2000, que afirma que a ação contra Saddam Hussein serve apenas para esconder o fracasso da guerra anti-terror contra Bin Laden, desviando a atenção da opinião pública<sup>5</sup>. Gore também critica a estratégia preventiva e a face arrogante da liderança americana hoje, contrariando seus valores e princípios. Por seu lado, a população assiste a este debate buscando um meio termo, apóia a guerra, desde que Bush consiga a aprovação da ONU e do Legislativo (e, mais uma vez, a questão remete prioritariamente à guerra e não ao novo internacionalismo).

De imediato, a nova doutrina levará à preservação da hegemonia americana, agora sob face mais agressiva, sustentada em seus recursos de poder e fazendo valer seus interesses, ainda que sob estas críticas. No longo prazo, contudo, os custos serão mais elevados: o intervencionismo e a superextensão consumirão estes mesmos recursos, levando ao seu esgotamento, ao mesmo tempo em que coalizões anti-hegemônicas poderão se desenvolver, isolando os EUA dentro do sistema. E, depois de vários anos, certamente a Doutrina Bush poderá ainda ser lembrada, não só como a prevenção do mal, mas da própria expansão e da durabilidade da hegemonia que tanto visou maximizar.

<sup>5</sup> A intensidade do discurso de Gore pode ser atribuída ao seu distanciamento atual do poder e uma tentativa de voltar à cena política, promovendo uma certa antecipação das eleições presidenciais de 2004. Para o discurso completo ver GORE, Al. Speech. September 23, 2002. [www.usatoday.com](http://www.usatoday.com)



## ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@relnet.com.br](mailto:editoria@relnet.com.br), indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

# O desafio da coalizão vermelho-verde na Alemanha

**Simon E. Michel Berger\***  
**Gustavo Henrique Cocentino Ramos\*\***

Nesta breve análise destituída de apreciações intrincadas e formalidades escusáveis, para que assim compreendam-se com facilidade alguns aspectos da complexa política alemã contemporânea, poderíamos inicialmente pensá-la de forma figurativa, como se representada por um casal de idosos sentados à mesa, desentendendo-se durante o jantar. Na situação imaginária, ambos verificam que a comida havia esfriado, mas não tomam atitude para reaquecê-la, pois levantar-se e dirigir-se à cozinha causaria inconveniência e desconforto. Persistem, inutilmente, discutindo aquele lamentável estado, limitando-se a adicionar condimentos aos pratos frios como se, desse modo, fosse possível minimizar ou solucionar o verdadeiro problema.

Observam-se similaridades entre essa situação e o contexto político na Alemanha, onde o Partido Social-Democrata (SPD) e a conservadora coligação Democrata-Cristã (CDU/CSU), após terem exercido o poder durante alguns anos, não obtiveram êxito na solução da preocupante condição social e econômica do país. A razão da ineficiência e da deterioração das condições, como o aumento do desemprego e uma perspectiva de estagnação econômica, passa pelo fato de que, assim como verificado na suposta situação envolvendo o casal de idosos ao qual nos referimos, as medidas para o encaminhamento dos problemas foram ignoradas.

Em consonância com a proposta apresentada inicialmente neste artigo, sustentamos que, na eleição recente para o Bundestag, os eleitores poderiam ser simbolicamente interpretados como filhos do casal, que por sua vez tiveram a oportunidade de aconselhá-los sobre o que de fato deveria ser feito: no caso dos eleitores, poderiam propor reformas radicais. Contudo, sabe-se que não o fizeram, pois para os filhos, assim como para os eleitores, as atitudes mais vigorosas,

que no caso da Alemanha implicariam significantes cortes em áreas sociais, causariam certa inconveniência e desconforto para eles também. Contudo, como indica o resultado das eleições, foram os Social-democratas que, juntamente com os Verdes, companheiros de coalizão, sentaram-se novamente à cabeceira da mesa.

A disputa eleitoral foi mais acirrada do que se imaginava e, apesar de as pesquisas demonstrarem uma pequena vantagem para a CDU/CSU, alguns eventos contribuíram para a vitória do SPD. Um acontecimento impactante foi a enchente verificada em regiões do país, que forneceu oportunidade para que o Executivo do chanceler Gerhard Schröder mostrasse agilidade e capacidade na gestão da situação emergencial, objetivando minimizar os efeitos da calamidade. De todo modo, a pequena diferença de votos entre os partidos não trouxe tranquilidade para a liderança do SPD.

Os Social-democratas obtiveram 251 assentos no parlamento e a união conservadora conquistou 248 assentos. Considerando as peculiaridades do sistema eleitoral, o SPD foi assistido pelos Verdes, que alcançaram 8,6% dos votos, um índice bastante acima das previsões. Apesar de a coalizão vermelho-verde totalizar 306 assentos contra 295 dos conservadores e democratas livres do Partido Liberal Democrata (FDP), o resultado reflete, na verdade, uma derrota para o partido de Schröder.

Como não é possível entrever, em horizonte próximo de tempo, algum tema importante e suficientemente capaz de provocar a destituição da coalizão vermelho-verde, talvez com a exceção da questão da guerra no Iraque, é provável que esse governo conclua o mandato de quatro anos. Contudo, apesar de a agenda para reformas estruturais dos Social-democratas encontrar-se, assim como a agenda

\* Mestre em Estudos sobre a Europa pela London School of Economics and Political Science e eleitor na Alemanha.

\*\* Mestre em Governo pela London School of Economics and Political Science e doutorando do CEPPAC/UnB.

dos conservadores, baseada em pequenos passos incrementais, a aguardada relação contenciosa entre esses partidos poderá diminuir o espaço para ação e, assim, prejudicar o processo de reformas. Mesmo considerando que os resultados da eleição indicam vantagem para os Social-democratas, torna-se óbvio que são outros os verdadeiros vencedores da disputa.

Foram os Verdes, impulsionados pelo ministro do Exterior, Joschka Fischer, um dos mais populares políticos alemães da atualidade, os grandes vitoriosos. O partido obteve sua maior aprovação desde o surgimento e tenta agora incluir na agenda de governo alguns de seus "projetos-animais". Se, dadas as restrições orçamentárias, os ecologistas serão capazes de implementá-los, é algo ainda incerto. No entanto, é correto afirmar que seus eleitores, ao permitirem que ocupem 55 assentos no parlamento, acreditam na exequibilidade dos projetos.

Um fato inusitado anterior à campanha foi o apoio do Partido Verde à guerra ao terrorismo desprendida pelo governo norte-americano no Afeganistão. Percebe-se que, definitivamente, abandonaram um projeto de governo cuja política externa pregava a não-violência. As recentes enchentes ressuscitaram temas ambientais e o partido ainda é percebido como uma das poucas organizações políticas assentadas em debate interno, sem que as discussões e divergências necessariamente impliquem perda de direção. Mesmo no episódio do voto de confiança sobre a guerra no Afeganistão, os debates internos não quebraram a coesão partidária.

Outro vitorioso é o governador da Baviera, Edmund Stoiber, cuja coligação Democrata-Cristã obteve 38,5% dos votos, renovando assim suas forças no parlamento. O patriotismo local foi um dos fatores da ascensão de Stoiber, uma vez que os bávaros compareceram em massa às eleições, demonstrando intenso apoio a seu "compatriota". Desconfiando dos postulantes da social-democracia local, a maioria dos eleitores da Baviera acredita na capacidade de Stoiber de promover os interesses da região.

O sucesso dos conservadores não consolidou uma maioria no parlamento devido também ao insucesso dos democratas livres do FDP. Com apenas

7,4%, receberam menos que indicado nas pesquisas de intenção de voto. Na tentativa de justificar o malogro, a liderança do FDP está convenientemente usando como bode expiatório as declarações desastrosas de Juergen Moelleman, o presidente do FDP no maior estado alemão, Northrhine-Westfalia. Devido às críticas de percepção anti-semítica sobre a política israelense para os palestinos, Moelleman assustou muitos eleitores conservadores. Outro equívoco dos liberais foi a opção por disputa eleitoral de ênfase em temas específicos, a despeito da estratégia de apresentação de idéias e do perfil político-partidário. Incorporando slogans e meios publicitários apelativos na campanha, os liberais tentaram se desvincular da frágil imagem de partido "fashionable" após perceberem que eleitores começavam a suspeitar da falta de valores e propostas sólidas por trás da estratégia eleitoral.

Como então será solucionado o problema da comida esfriada verificada na sala de jantar do casal de idosos? No cenário político alemão, o chanceler Schröder, reeleito, certamente tentará resolver os problemas sociais e econômicos com um pouco de condimentos da Harz-commission, uma proposta elaborada por um ex-dirigente da Volkswagen na qual defende pequenas medidas para os graves problemas. Considerando a curta margem de vitória dos Social-democratas, é improvável que a coalizão vermelho-verde realize o necessário: iniciar um verdadeiro processo de reformas. Uma coalizão entre os conservadores e os Social-democratas poderia até contribuir para esse processo, mas trata-se de uma alternativa improvável, uma vez que para que se torne realidade seria preciso uma ampla percepção da sociedade e dos políticos quanto à necessidade de mudança.

Enfim, não é apenas o casal de idosos que não toma a atitude de fazer o que deve ser feito. Seus filhos também ignoram o verdadeiro problema e sua solução, pois cresceram com demasiado conforto. Foram os próprios eleitores que, em exercício democrático consciente, optaram pela continuidade. Decidiram olvidar causas e não foram capazes de lembrar os partidos e coalizões postulantes sobre a necessidade de mudanças radicais para uma definitiva solução de alguns de seus graves problemas sociais e econômicos.

# Novas formas de aproximação da Ásia-Pacífico

PAPEPINTO

A identificação de temas que compõem a agenda de preocupações comum à Ásia-Pacífico tem sido objeto de estudo destas colunas. Em exercícios de reflexão anteriores, vem sendo ressaltado que dinâmica regional própria e o fortalecimento da cidadania oferecem oportunidades, para que propostas brasileiras originais facilitem o estabelecimento de novas formas de aproximação da área.

Pensa-se, nessa perspectiva, no mapeamento de transformações estruturais da sociedade, da economia e de maneiras de inserção daquela parte do mundo, que implicam em reestruturação produtiva, reorganização político-institucional, reformulação vivencial e reconfiguração cultural e societária<sup>1</sup>, que proporcionarão vias de interlocução diversas. Estas poderão ocorrer nas áreas comerciais, científico-tecnológica e cultural.

Assim, verifica-se que Cingapura possui hoje, por razões históricas específicas, relacionamento privilegiado na condição de entreposto comercial, com o mercado chinês, bem como foi citada por Deng Xiaoping como modelo de gestão a ser emulado. Nessa perspectiva, construiu-se um “Singapore – Suzhou Township”, que pretendia criar, naquela cidade do Nordeste da China, próxima a Xangai, uma área de alta tecnologia. Tratava-se de um novo conceito de exportação de serviços, que não incluiria apenas a transferência de fábricas, em busca de custos mais baixos. Almejava-se a instalação, em Suzhou, de todo um modelo sócio-econômico (uma espécie de capitalismo bem sucedido com características chinesas) vitorioso em Cingapura<sup>2</sup>.

O importante é verificar que tal processo de cooperação pode ser indício de que aquela área chinesa, onde habitam cerca de 200 milhões de pessoas com o maior poder aquisitivo do país, tenderá

a obedecer a padrões de consumo e necessidades de serviços em moldes dos hoje existentes em Cingapura.

Daí, a necessidade de que aquela cidade-Estado seja considerado alvo prioritário de esforços de promoção comercial, não apenas para o Sudeste Asiático, onde é conhecida sua vocação natural de centro de decisões para grandes projetos de infraestrutura regional, mas também como acesso ao vasto mercado chinês.

Malásia e Indonésia, de sua parte, apresentam laboratórios de experimentação para a convivência entre uma maioria de população islâmica e um número razoável de pessoas de origem chinesa. Tal cenário é replicado, na parte ocidental da China, onde existem novas repúblicas muçulmanas, emancipadas da antiga União Soviética.

Aqueles dois países do Sudeste Asiático, ademais, apresentam perfis agro-industriais bastante próximos ao brasileiro. Nesse caso, ao invés de diluir recursos para projetos de pequena relevância, importantes apenas para um ou outro integrante da ASEAN, poderia ser mais eficaz, primeiramente, considerar como as formas de integração entre os referidos grupos culturais refletirão nas estruturas econômicas em formação na área objeto de reflexão.

A partir desses parâmetros, um modelo de cooperação a ser estabelecido com Kuala Lumpur ou Jacarta poderia ser adotado como referência para uma estratégia de intercâmbio científico-tecnológico com o Sudeste Asiático, como um todo, e mesmo parte da China, a serem afetadas por padrões de produção semelhantes ao malásio e indonésio.

No setor de divulgação cultural, sabe-se que, por razões do passado colonial espanhol, as Filipinas seriam, entre os países objeto de estudo, o que maiores afinidades apresenta com o Brasil. Quando se adota a

<sup>1</sup> “A Época das Perplexidades”, por René Armand Dreifuss. Vozes.

<sup>2</sup> “A China e o Sudeste Asiático”, por Paulo A. P. Pinto. Editora da UFRS.

visão prospectiva de que existe uma dinâmica própria na Ásia-Pacífico, verifica-se que o arquipélago em questão apresenta espaço onde devem conviver influências chinesas e latinas.

Iniciativas de divulgação cultural em Manila, poderiam servir, portanto, de indicação para programas que, adaptados aos referenciais citados acima, poderiam ser, em seguida, apresentados tanto em nações vizinhas, quanto em cidades chinesas mais abertas para o contato com o exterior. Cabe registrar que, como decorrência do processo de modernização da RPC, existe crescente demanda por atividades de lazer, inclusive espetáculos artísticos e intercâmbio desportivo, o que, sem dúvida, representa outro setor de aproximação a ser incentivado.

Finalmente, reitera-se a oportunidade de reflexão sobre estratégia de promoção comercial para a China, que inclua nossa presença consolidada em Taipé. Isto porque, como se sabe, Taiwan tem investidos cerca de US 80 bilhões no continente e o comércio através do estreito situa-se ao redor dos US 18 bilhões. Apenas em Xangai, estima-se que residam

100.000 taiwaneses. Com sua capacidade de reorganização permanente de vantagens competitivas, a indústria local tem transferido fábricas e tecnologia para a RPC, buscando manter, na ilha, o foco gerencial de "RD" e de decisões de investimento.

Nesse processo, é possível verificar, por um lado, que estão sendo deslocadas, também, demandas por produtos brasileiros. No ano passado, quando da realização de estudos de mercado sobre ferro bruto e produtos siderúrgicos, notou-se, por exemplo, que vem diminuindo sua importação por Taiwan, enquanto permanece aqui a decisão de onde comprar os insumos para fábricas já instaladas na China, que tornam cada maiores as compras no setor do Brasil. Por outro, intensificam-se as oportunidades para a formação de parcerias entre empresas brasileiras e taiwanesas, com vistas à penetração no mercado chinês, considerando-se a intermediação desempenhada pelos formosinos.

Caberia, a partir do mapeamento de possíveis novas formas de aproximação da Ásia-Pacífico, refletir sobre propostas brasileiras originais



## ***O que é o IBRI***

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Luiz Fernando Ligiéro

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

## *Um Tocqueville avant la lettre: Hipólito da Costa como founding father do americanismo*

**Paulo Roberto de Almeida\***

O francês Alexis de Tocqueville é geralmente considerado como um dos *founding fathers* da moderna ciência política, assim como dessa vertente especial das ciências sociais (que usualmente adota o método comparativo, mesmo se de forma inconsciente), voltada para o estudo das formações nacionais, no seu caso o “americanismo”. Com efeito, seu *De la démocratie en Amérique* tornou-se um clássico praticamente desde a publicação de sua primeira parte, poucos anos depois de sua viagem exploratória ao novo mundo, em 1831-32, a ponto de suscitar as maiores expectativas quanto à divulgação da segunda parte, vários anos depois. Esse trabalho sobre os fundamentos sociais da igualdade na jovem nação americana granjeou-lhe uma reputação de primeira grandeza, não apenas em sua França natal (onde ele logo galgou os degraus da Academia), mas igualmente nos países anglo-saxônicos.

Poucos sabem, no entanto, que uma geração antes de Tocqueville, Hipólito José da Costa, muito antes de se estabelecer na Inglaterra, fugindo da Inquisição portuguesa, e de ali editar seu *Correio Braziliense*, viajou pela costa leste dos Estados Unidos, tendo deixado um pouco conhecido *Diário de Minha Viagem para Filadélfia, 1798-1799*, encontrado inédito na Biblioteca de Évora por Alceu Amoroso Lima e publicado pela Academia Brasileira de Letras em 1955. Não se tratou, propriamente, de um estudo de especialista, uma vez que o jovem (24 anos) português nascido na Colônia do Sacramento, criado no território do Rio Grande do Sul e formado em Coimbra, viajou a serviço do cortesão dom Rodrigo de Souza Coutinho,

Conde de Linhares, futuro ministro dos negócios estrangeiros, tendo produzido um relatório específico e detalhado sobre suas observações agrícolas, industriais e botânicas nos Estados Unidos.

Tratou-se, contudo, da primeira obra sobre os Estados Unidos escrita do ponto de vista de um observador do Brasil, preocupado em trazer para a colônia lusitana da América as espécies vegetais e animais e aqueles melhoramentos técnicos que julgava poder contribuir para o engrandecimento de sua pátria de fato. Não destinado à publicação, mas sumamente adaptado ao formato do ensaísmo bem informado, seu *Diário* poderia ser comparado, sem nenhum desluzo, a uma espécie de *Baedecker* de alto vôo, um ensaio intelectual que ainda hoje surpreende pela pertinência e acuidade das observações sociológicas, bem como pela atualidade dos seus julgamentos certos, a começar pelos hábitos e características da população, pela proliferação de sua “indústria religiosa” e por uma certa “rusticidade” de sua classe dirigente.

Recém formado em direito por Coimbra em meados de 1798, Hipólito José da Costa recebe do conde de Linhares, menos de três meses depois, o encargo de fazer no território da América do Norte (Estados Unidos e México) o que se poderia designar, na moderna linguagem dos negócios, de comissão de prospecção econômica. Grande estadista português da transição para o século XIX, dom Rodrigo de Souza Coutinho ostentava uma concepção essencialmente econômica da administração pública, preocupando-se com a agricultura, o comércio, a gestão financeira e as novas práticas industriais. Foi provavelmente

\* Paulo Roberto de Almeida é doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas e mestre em planejamento econômico. É diplomata de carreira desde 1977. Em RelNet mantém uma coluna denominada ‘Cousas Diplomáticas’, na qual publica artigos sobre história da política exterior do Brasil e sobre relações internacionais em geral. Conheça o perfil de Almeida visitando sua homepage, disponível em <http://www.pralmeida.org>. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

Linhares quem inculcou em Hipólito o gosto pelas questões econômicas, inclinação que ele manteve durante toda a sua vida, aliás revelada de maneira cabal nas páginas do seu “armazém literário”. Com efeito, a rubrica “commercio” (geralmente acompanhada das “artes”) vinha logo após a importante seção inaugural dedicada à política. Tão pronunciada era a tendência de Hipólito pelo estudo das questões econômicas que, em 1819, já no auge de sua carreira jornalística, ele protestava solenemente contra a velha proibição dos estudos de economia política na Universidade de Coimbra (“Os estudos de Economia Política são proibidos na Universidade de Coimbra e não sabemos que haja no Reino escolas em que se aprendam”; cf. *Correio Braziliense*, janeiro de 1819, vol. XXII, p. 84, citado por Mecenaz Dourado, *Hipólito da Costa e o “Correio Brasiliense”*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1957, tomo I, p. 44).

Na verdade, a missão nos Estados Unidos comportava um caráter sobretudo técnico, mais do que de prospecção de mercados ou de incentivo ao comércio. Tratava-se de levantar os recursos naturais e apreciar os conhecimentos científicos que a jovem nação independente da América do Norte mobilizava em sua marcha ascensional para o progresso econômico. Em outros termos, o encargo comportava também aspectos que hoje em dia poderiam ser equiparados à “espionagem industrial ou tecnológica”, numa etapa histórica na qual os direitos de propriedade intelectual não desfrutavam da mesma proteção absoluta como na atualidade. O futuro “pai da imprensa” brasileira estava amplamente habilitado para fazê-lo, uma vez que, ademais dos conhecimentos práticos aprendidos em sua vida de fazenda no Rio Grande, ele tinha sido formado em outras matérias que simplesmente filosofia e direito. Os estudos de filosofia em Coimbra comportavam, precisamente, o ensino de botânica, agricultura, zoologia, mineralogia, física, química e mineralogia, artes e disciplinas nas quais também se destacava o futuro “pai da independência”, José Bonifácio, freqüentador das academias européias.

Quando Hipólito partiu para os Estados Unidos e o México, no final de 1798, ele era, portanto, nada mais do que um recém formado, alguém que de certa

forma completou seu “mestrado” numa missão de trabalho, mais do que na forma de estudos suplementares, virtualmente inexistentes aliás. As instruções de Linhares eram no sentido de se obter informações as mais detalhadas possíveis sobre todos os progressos havidos na América do Norte no terrenos das artes práticas, das culturas agrícolas e dos ofícios ligados ao fabrico e manufatura de bens em geral, complementando a missão pelo encargo de recolher as espécimes e variedades de plantas e cultivos que se pudessem aproveitar em Portugal e na colônia brasileira. Nos Estados Unidos atenção especial deveria ser dada ao cultivo do tabaco, então concentrado em Maryland e na Virgínia, ao passo que no México, ademais de observar as minas de ouro e prata, a instrução essencial era a de lograr subtrair o inseto e a planta da cochinhilha, iludindo a vigilância rigorosa das alfândegas espanholas. De tudo, Hipólito deveria mandar relatórios circunstanciados, o que ele obviamente fez de maneira rigorosa, ao despachar notícias teóricas e comentários práticos sobre tudo o que viu e ouviu em sua longa estada naquelas partes, nos anos finais do século XVIII.

Nos Estados Unidos, Hipólito teve de, algumas vezes, fazer-se de diplomata, mesmo sem autorização para tanto ou diploma legal, por motivo da ausência do representante português, ministro Cipriano Ribeiro Freire. Mais importante do que esse exercício episódico de diplomacia, de fato mais bem em encargos consulares, foi a provável adesão de Hipólito, nessa estada, à maçonaria, possivelmente mais relevante na determinação de seu futuro destino político do que a missão de “espionagem industrial” pela qual iniciava sua vida profissional. Em todo caso, sua prospecção técnico-científica na América do Norte poderia ser também aproximada de uma missão de diplomacia econômica, não no sentido comercial, mas no de uma “embaixada” voltada para a informação a mais ampla possível sobre as capacidades naturais e os atributos humanos de uma potência amiga, como forma de habilitar a sua pátria (e a sua terra de formação) a competirem em melhores condições no grande jogo econômico das indústrias e do comércio que Linhares adivinha formavam a base da potência das nações.

Nessa missão Hipólito conheceu artesãos, cientistas e agricultores, ademais do futuro, Thomas Jefferson, e do então presidente dos Estados Unidos, John Adams, cuja informalidade e falta de protocolo surpreenderam um pouco o súdito de uma monarquia absoluta, rigorosa com o cerimonial. Seu “diário de viagem” não é uma simples coleção de observações naturalistas e agrícolas, pois que Hipólito tece considerações extensas sobre as religiões dos americanos e, mais importante, sobre questões econômicas e monetárias. Não deixou de notar a preferência dos americanos pelo comércio, mais que pela agricultura, e o seu gosto acentuado pela especulação, sendo o dinheiro um valor absoluto naquela sociedade. Já naquela época, os bancos emprestavam facilmente, acima das posses reais, animando os empreendimentos e facilitando as especulações mercantis, muito embora no interior do país a falta de dinheiro condenasse os produtores muitas vezes ao escambo. Ele observou, também, as tendências a falências abruptas e a uma mobilidade excepcional nos negócios, traços que ainda hoje marcam a modalidade peculiar do capitalismo americano. Como se vê, nada de muito novo em termos de funcionamento do sistema econômico, particularmente no que toca a “infectious greed” (*apud* e *copyright* Alan Greenspan) que não parece ter contaminado apenas recentemente os executivos das empresas americanos.

Os Estados Unidos do final do século XVIII estavam obviamente longe de se constituírem em uma sociedade industrial e, de fato, eles se tornaram a primeira potência econômica do planeta apenas no final do século XIX, quando ultrapassaram o volume da produção industrial combinada da Grã-Bretanha e da Alemanha. Naquela conjuntura, os fluxos de comércio, as inovações técnicas e as finanças internacionais ainda eram dominados pelos países mais avançados da Europa, mas o “modo inventivo” americano já exibía todas as características sociais e financeiras que converteriam o país de uma sociedade agrária em potência industrial. Ainda que não descritas com tal estilo “sociológico” em seu diário de viagem, essas características empíricas da sociedade americana

– mais do que qualquer teoria econômica ou doutrina comercial, das quais os EUA continuariam, aliás, sendo importadores líquidos pelo resto do século XIX – devem ter impressionado a mente do jovem Hipólito, determinando muito de suas reflexões pragmáticas posteriores sobre os problemas econômicos, comerciais e monetários “brazilienses”.

Lido à distância de mais de dois séculos, não tanto pela sua forma mas pelo conteúdo efetivo, o *Diário de Viagem* de Hipólito sustenta muito bem a comparação com o bem mais cuidadosamente elaborado ensaio de Tocqueville, este sim feito para expor aos franceses os contornos sociais e políticos do imenso laboratório humano e societal que então constituía a América do Norte. Justamente por não pretender, primariamente, à divulgação, as anotações e observações de Hipólito adquirem um caráter de ensaísmo sociológico *avant la lettre*, possuindo todos os requisitos literários para figurar como obra fundadora do americanismo brasileiro, e quiçá universal. Seu diário é uma mina de boas *trouvailles* e de desconcertantes antecipações da sociedade americana, numa espécie de “planejamento utópico do futuro” (a expressão pertence ao filósofo da história Reinhart Koselleck) que confirma, também por antecipação, a densidade analítica e o gênio de “escrevinhador” do futuro jornalista (aliás único) do *Correio Braziliense*.

#### Recomendação de leitura:

Hipólito José Costa, *Diário de Minha Viagem para Filadélfia, 1798-1799*. Rio de Janeiro: Publicações da Academia Brasileira, 1955. O livro possui uma segunda edição (Porto Alegre: Livraria Sulina Editora, 1974) mas mereceria, de todo modo, ser traduzido para o inglês e publicado nos Estados Unidos. Como a Embaixada do Brasil criou, juntamente com as editoras das universidades de Duke e Carolina do Norte, uma coleção Brasileira, destinada a facilitar a tradução e a publicação de títulos brasileiros naquele país, trata-se de uma mais que bem-vinda sugestão para inclusão nesse empreendimento editorial conjunto.

## ***A dívida externa brasileira, moratória e FMI: uma lógica que está fazendo 100 anos...***

**Albene Miriam F. Menezes\***  
**Regina Martinez\*\***

Em 1898, Campos Sales, já eleito, mas antes de tomar posse como Presidente da República, viaja à Inglaterra para negociar a moratória do Brasil. O país estava quebrado: Prudente de Moraes (1894-1898) entregava a Campos Sales um país corroído pela inflação e falido.

Depois de negociar com os bancos ingleses na City, Campos Sales traz na bagagem a proposta dos credores: a suspensão dos pagamentos da dívida externa e um empréstimo de dez milhões de libras (o total do investimento britânico no Brasil era de 80 milhões de libras). Além de receber dinheiro novo, o serviço da dívida seria suspenso e o pagamento dos juros se faria com novos títulos de dívida a vencer nos próximos três anos e que se incorporaria à dívida principal. Chegar a esse acordo só foi possível com a intermediação de um dos principais credores, o *London & River Plate Bank*.

Os credores daquela época não deixaram o pacote barato e impuseram suas condições. O que se sucedeu foi um governo de arrocho financeiro e fiscal, com o aumento dos impostos e a criação de novos, como a do imposto sobre consumo. Houve uma mudança no sistema de impostos alfandegários, com aumento de tarifas que introduzia a criação da taxa-ouro, – 10% sobre o valor das mercadorias importadas.

As medidas adotadas por Campos Sales correspondiam a uma política de governo de aumento de receitas públicas e contenção de despesas. Na verdade, o presidente recém-eleito gerava uma recessão, que respondeu com uma onda de falências

e fusões, o restabelecimento do crédito à atividade exportadora e elevação da taxa de câmbio. O governo, então, rezou pela cartilha dos credores para poder cumprir com as obrigações assumidas na renegociação da dívida externa brasileira: o London River Plate Bank, assume, por direito, as prerrogativas de supervisionar diretamente o cumprimento do acordo e fiscalizar oficialmente a sua execução.

Campos Sales era paulista, um típico representante da economia do café. Durante seu governo, o presidente demonstra corresponder às expectativas da economia do Sudeste pelos empréstimos que foram tomados e o direcionamento dado a eles. Para efetivar a proposta, os credores queriam ainda, como garantia, todas as rendas alfandegárias do Brasil, as receitas da Estrada de Ferro Central do Brasil e do serviço de abastecimento de água do Rio de Janeiro. Os credores exigiram também que o governo brasileiro retirasse de circulação volumes de papel moeda equivalentes às parcelas do empréstimo que fossem sendo liberadas a uma taxa de câmbio pré-fixada.

A política econômica de Campos Sales privilegiava uma vertente financeiro-monetária de medidas para a “salvação nacional”, tendo como objetivo sanear a moeda e estabelecer o equilíbrio financeiro. Com isso, seriam reconstituídas as forças econômicas e se recomporiam as condições necessárias ao crescimento. A curto prazo, o país tem uma estabilização do panorama econômico. No médio prazo, no entanto, se verifica a compressão da

\* **Albene Miriam F. Menezes** é professora da UnB/CNPQ, com pós-doutorado (Univ. de Bielefeld/Alemanha) e doutorado (Univ. de Hamburgo/Alemanha) em História das Relações Internacionais.

\*\* **Regina Martinez** é jornalista, professora do UniCeub e Iesb, com mestrado (London School of Economics/Inglaterra) em História Econômica e doutoranda (Univ. Brasília) em Relações Internacionais, consultora em planejamento e estratégias de Comunicação.

incipiente atividade industrial e a inibição de parte da atividade agrícola. Registre-se também o aumento do custo de vida em função da elevação dos impostos. Como resultado desta política, tivemos a reprodução do modelo agrário-exportador.

Alguém já ouviu essa história? Existe muito de familiar nela para os 170 milhões de brasileiros que vivem o segundo mandato de FHC: o primeiro governo passa para o segundo um país falido e o Brasil vai ao FMI três vezes, no período de quatro anos, renegociando a dívida externa para evitar a insolvência. Com isso, somos obrigados a fazer os ajustes estruturais como manda o mais típico figurino do sistema financeiro, aceitando as condicionalidades do Fundo. O mais importante é constatar que, a exemplo do paulista Campos Sales, o cosmopolita erudito e (pós)moderno Fernando Henrique vai aplicar o mesmo receituário de cem anos atrás sob o pretexto de salvar o Brasil de mais uma crise econômica.

As semelhanças vão mais longe: como agora, também no período de Campos Sales a vizinha Argentina pede concordata e, com mais sucesso, consegue negociar com os credores externos o pagamento dos juros da dívida antiga com o dinheiro de um novo empréstimo. O rolamento da dívida argentina serve como um sinal de alerta ao Brasil. Na época, Campos Sales fica seriamente preocupado, por isso decide ir à Inglaterra renegociar a dívida com a banca inglesa.

Para implementar as medidas de arrocho fiscal, Campos Sales precisava de apoio incondicional do Congresso. Ele instituiu a chamada Política dos Governadores a fim de obter o apoio dos representantes dos vinte estados brasileiros da época. Com a adoção desta Política, o governo prestigiava o reconhecimento dos deputados e senadores federais indicados pelos governadores, – ou pelos partidos políticos nos estados. Em contrapartida, estes parlamentares apoiavam o presidente da República em todos os assuntos relativos à política geral do país. Este esquema estruturado por Campos Sales e que se implanta por meio de medidas casuísticas (reforma do Regimento Interno da Câmara Federal), vai se

reproduzir durante três décadas, encontrando desfecho no Golpe de Estado de 1930.

A implementação dos termos do *funding loan* de Campos Sales acontece no início de seu mandato presidencial. O atual empréstimo do FMI se dá no final do mandato do presidente Fernando Henrique e a vigência de seus termos se estenderá pelos próximos anos: o recurso à moratória faz aniversário de um século na história do país.

Desde a independência, o Brasil vem repetindo as mesmas situações de falência e aplicando recorrentemente o mesmo receituário básico imposto pelos credores externos. Existiria uma alternativa a este quadro? Fernando Henrique Cardoso deixa para o seu sucessor o desafio de romper com a tradição e encontrar alternativas a esse ciclo histórico de falência e dependência do capital externo na frustrada busca do desenvolvimento auto-sustentado. Na verdade, seja quem for o próximo presidente da República, o início do jogo foi predeterminado. Os dois presidentes vivenciaram momentos difíceis: externamente, a adaptação do Brasil à uma nova ordem internacional; internamente, os ajustes necessários à recomposição das elites política e econômica. No entanto, o legado de Fernando Henrique parece bem menos consistente se comparado ao de Campos Sales.

Ao inscrever na História do Brasil sua história com a tinta do FMI, Fernando Henrique deixa a marca de seu governo: déficit fiscal, aumento exorbitante da dívida externa, um saldo social negativo e uma soberania abalada pela política neoliberal de seus dois mandatos. Se os reflexos da política econômica de Campos Sales e a Política dos Governadores que lhe deu sustentação perduram por décadas, é preciso que nos preocupemos com as conseqüências desses dois últimos governos. O agravamento da degradação social com a proliferação da violência, a manutenção de um estado de concentração de renda e dos problemas de saúde pública são a mostra de que “velhas” – novas fórmulas liberais-neoliberais não conseguem quebrar o ciclo vicioso do subdesenvolvimento econômico, social, político ou, para sintetizar, intelectual brasileiro.

## ***Uma longa moratória, permeada de ajustes?: a lógica da dívida externa brasileira na visão acadêmica***

**Paulo Roberto de Almeida\***

Existiria uma mesma lógica nas políticas econômicas relativas ao endividamento externo do Brasil no longo prazo? Estaria essa lógica marcada, no plano interno, por fundamentos similares, agora e há cem anos, quais sejam, a decretação da moratória e a adoção de medidas econômicas de corte neoliberal?

A resposta positiva é dada pelas professoras Albene Miriam F. Menezes e Regina Martinez, e artigo histórico (e de opinião) publicado no *Correio Internacional* de RelNet (link: <http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj119.lasso>). De fato, numa visão preliminar, a analogia parece aplicar-se, uma vez que, em 1898 como no final do século 20 e início do 21, o Brasil foi levado a renegociar sua dívida externa, adotando, como política de ajuste, medidas de nítido enxugamento orçamentário, de rigor fiscal e de atendimento a uma série de critérios de desempenho que passam por “imposição dos credores” (antes os banqueiros ingleses, agora o FMI). Seria correta essa analogia, ou pelo menos essa aproximação entre duas épocas históricas distintas, apenas unidas pelo mesmo recurso à renegociação da dívida externa em situação de quase *default* das obrigações externas?

Pessoalmente não creio, e permito-me comentar esse artigo para demonstrar como os argumentos quanto ao paralelismo de situações não têm na verdade fundamento histórico, a despeito do recurso a elementos da história para tentar sustentar um ensaio que na verdade nada mais expressa senão a opinião de duas acadêmicas. Do ponto de vista metodológico, não se pode comparar o que não é de fato comparável e entendo que, sob esse ponto de vista, o artigo de opinião faz sentido, na medida em

que trata de “momentos” de renegociação das obrigações externas do Brasil em duas épocas distintas. Não se pode pensar, contudo, que comparações sirvam apenas para evidenciar paralelismos históricos, ou essas analogias que encantam muitos historiadores. Um bom exercício comparativo pode servir igualmente para destacar as diferenças específicas entre situações aparentemente similares, mas que se distinguem pelo contexto histórico e econômico nas quais se inserem, como é o caso, justamente da moratória (de fato o “funding loan”, ou empréstimo de consolidação) de Campos Salles, em 1898, e os recentes pacotes de ajuda do FMI ao Brasil.

Tratei, em outros trabalhos, das crises financeiras que atingiram o Brasil ao longo do século 20 – ver, por exemplo, “O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001”, *Cena Internacional*, vol. 3, nº 2, dezembro 2001, pp. 89-114; link: <http://www.relnet.com.br/pgn/cena/2001/3577.pdf>; ou o capítulo pertinente de meu livro *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas* (São Paulo: Paz e Terra, 2002) – e não pretendo voltar ao debate sobre as características de cada uma delas. Caberia, assim destacar as diferenças específicas entre a suposta moratória de 1898 e os atuais pacotes de ajuda financeira do FMI.

Está correta, em primeiro lugar, a afirmação de ambas autoras, para quem, “Desde a independência, o Brasil vem repetindo as mesmas situações de falência e aplicando recorrentemente o mesmo receituário básico imposto pelos credores externos”? Não é totalmente correta, pois que, durante o Império, por exemplo, a despeito de fazer uso

\* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas e mestre em planejamento econômico. É diplomata de carreira desde 1977. Em RelNet mantém uma coluna denominada ‘Cousas Diplomáticas’, na qual publica artigos sobre história da política exterior do Brasil e sobre relações internacionais em geral. Conheça o perfil de Almeida visitando sua homepage, disponível em <http://www.pralmeida.org>. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

frequente do recurso a empréstimos externos – como destaquei em meu livro *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (São Paulo: Senac, 2001) –, o Brasil nunca foi à falência, pagava regularmente em dia o serviço de sua dívida e dispunha de um crédito – hoje diríamos “taxa de risco” – bastante razoável junto aos principais credores, ou seja, os banqueiros da City londrina. Na República, igualmente, pagamos razoavelmente em dia os juros dos principais empréstimos – emissões irresponsáveis por parte de estados e municípios deixaram eventualmente de serem honradas, passando a responsabilidade da União – e quando não pudemos honrar determinadas obrigações externas foi mais devido a situações externas de retraimento econômico (queda dos preços do café, crise de 1929 e depressão dos anos 30) do que a um desejo voluntário de inadimplência. Ao início dos anos 30, por exemplo, fomos levados a uma moratória técnica, em virtude da virtual cessação de pagamentos, decretação de inconvertibilidade monetária e crises cambiais generalizadas que marcaram todas as economias, avançadas em periféricas.

Moratória mesmo, ou seja, decisão política de não honrar os compromissos externos ocorreu apenas por ocasião da dita “moratória soberana” do Governo Sarney e, se dependesse de alguns “economistas da CNBB”, teria ocorrido com maior frequência no período recente, como resultado de um entendimento deficiente do modo de funcionamento dos mercados internacionais de capitais e de uma visão econômica primitiva, ostentada por determinados arautos de uma “política econômica alternativa” (que nunca foi muito explicitada, permanecendo num limbo conceitual empírico total, como esses slogans vazios anunciando que “um outro mundo é possível”, agora complementada pela variante regional de uma “outra América”).

O *funding loan* de Campos Sales – cuja história está muito bem contada no livro da economista Carmen Lícia Palazzo, *Dívida Externa: a negociação de 1898* (Brasília: Da Anta Casa Editora, 1999) – foi uma moratória negociada, ou melhor, uma reestruturação da dívida global, quanto aos termos, prazos, montantes e condições de pagamento, com as famosas garantias das receitas alfandegárias, como

já se tinha feito – em menor escala, e sem modificação geral das condições de amortização – no final do regime imperial. Esse *funding loan*, a rigor, não tem nada a ver com o atual ciclo de empréstimos do FMI, ainda que as aparências possam sugerir o contrário (isto é, uma repetição de “velhas receitas” de inadimplência, ajuste recessivo, políticas neoliberais e “submissão” ao “mesmo receituário básico imposto pelos credores externos”).

Exposição histórica à parte, o que as professoras estão tentando nos contar, como os atuais críticos da “dependência financeira externa”, é que a política recessiva estava implícita nas medidas adotadas então por Campos Salles e atualmente por FHC. Com efeito, dizem elas, as “medidas adotadas por Campos Sales correspondiam a uma política de governo de aumento de receitas públicas e contenção de despesas. Na verdade, o presidente recém-eleito gerava uma recessão”, como se a função de presidentes “ortodoxos” – o que está longe de ser o caso, tanto de Campos Salles, como de FHC – fosse gerar recessão por perversidade intrínseca de suas orientações econômicas ou opção deliberada pela submissão ao estrangeiro.

Parece-me haver, no pensamento alternativo dos tempos modernos, uma aversão de princípio a políticas de ajuste, como se se tratasse de um recurso normal e habitual de “governos conservadores”, em lugar de uma necessidade ditada pelas circunstâncias de falências orçamentárias e desequilíbrios externos. Isto é conhecido, e convivemos todos os dias, nos jornais, com opiniões desse tipo, condenando as escolhas “erradas” – ditadas pela visão “neoliberal” – do governo FHC. No plano acadêmico, porém, o recurso às analogias deveria vir acompanhado de um “manual” quanto aos limites e condições desse tipo de “comparação”, aparentemente fundamentado na história, mas de fato entregue ao mesmo tipo de exercício opinativo que encontramos diariamente nos jornais.

O que dizem quanto às duas situações as referidas professoras? “A política econômica de Campos Sales privilegiava uma vertente financeiro-monetária de medidas para a “salvação nacional”,

tendo como objetivo sanear a moeda e estabelecer o equilíbrio financeiro. Com isso, seriam reconstituídas as forças econômicas e se recomporiam as condições necessárias ao crescimento. A curto prazo, o país tem uma estabilização do panorama econômico. No médio prazo, no entanto, se verifica a compressão da incipiente atividade industrial e a inibição de parte da atividade agrícola. Registre-se também o aumento do custo de vida em função da elevação dos impostos. Como resultado desta política, tivemos a reprodução do modelo agrário-exportador.”

O seguimento do texto é explícito quanto ao “comparatismo” entre as duas épocas: “Alguém já ouviu essa história? Existe muito de familiar nela para os 170 milhões de brasileiros que vivem o segundo mandato de FHC: o primeiro governo passa para o segundo um país falido e o Brasil vai ao FMI três vezes, no período de quatro anos, renegociando a dívida externa para evitar a insolvência.” Seria interessante essa analogia, se ela não fosse imprecisa, de fato incorreta, e se ela partisse dos dados da realidade econômica, não da opinião que observadores externos mantêm sobre ela.

Vejamos, pois, mais de perto, os dados da realidade para confrontá-los aos argumentos opinativos. Por que será que Campos Sales privilegiou a “vertente financeiro-monetária de medidas para a salvação nacional”? teria sido por uma espécie de compulsão atávica pelo ajuste pelo prazer do ajuste?; ou seria porque o desequilíbrio externo impedia de fato o governo de funcionar e o país de operar normalmente com os parceiros externos, como ocorre em parte, atualmente, com o enxugamento das linhas de crédito comercial externas, como acredito que é? Haveria algo de errado com a opção de ter “reconstituídas as forças econômicas e [recompostas] as condições necessárias ao crescimento”?

A contrapartida da “estabilização do panorama econômico” no curto prazo seria a “compressão da incipiente atividade industrial e a inibição de parte da atividade agrícola” no médio prazo, o que aparece como consequência deliberada quando obviamente se trata de uma “retroprojeção histórica” que pertence mais ao terreno das suposições post-factum do que

uma constatação empiricamente embasada. A suposição contrária seria que a instabilidade do quadro econômico seria geradora de desenvolvimento industrial, um pouco como na famosa (e altamente questionável) “teoria furtadiana” de que o Brasil apenas conseguiu se industrializar a partir do fechamento externo e da crise de pagamentos gerada pela situação dos anos 1930. Estamos acostumados a esse tipo de argumento, que passa por “senso comum” na academia, mas que possui fragilidades teóricas e empíricas que estariam mais que justificando uma urgente revisão do modelo “padrão” de desenvolvimento “furtadiano”, uma espécie de “hegelianismo industrial” que já não mais resiste ao teste da realidade.

Esse mesmo tipo de raciocínio leva as duas professoras a afirmar que essa política de Campos Salles significou a “reprodução do modelo agrário-exportador”. Curiosa propensão da academia, essa de acreditar que governos são levados a buscar perfeição de modelos, a implementação de ideologias, a afirmação de doutrinas, quaisquer que sejam elas, quando eles, na verdade, estão apenas interessados, mais prosaicamente, em resolver problemas reais, determinados por desequilíbrios orçamentários, crises cambiais e outros desafios práticos da mesma natureza. Governos são, em geral, pragmáticos, atuando por ensaio e erro (por vezes mais deste do que daquele), embora eles não se dêem conta de que os acadêmicos, sempre à espreita, vão tentar, posteriormente, dar contornos “racionais” (e ideológicos) a certas ações que supunhamos de puro bom senso (ou então, mais exatamente, de absoluta necessidade).

Por que raios de vontade hegeliana desejaria Campos Salles reproduzir o “modelo agro-exportador”? Existia algum outro modelo à disposição naquele momento?: talvez o “substitutivo-industrializador”, ou o “nacional-desenvolvimentista”, ou quem sabe ainda o “tarifário-protetionista”? Qual exatamente seria o melhor candidato a modelo explicativo desse governo “neoliberal” *avant la lettre* – ou liberal *tout court* – que foi Campos Salles? Uma coisa é certa: ele não teve cronistas acadêmicos que

conseguissem expor, com a perfeição das atuais analogias explicativas, suas razões secretas para apçicar medidas recessivas de ajuste macroeconômico no Brasil do final do século 19.

Quanto ao atual Campos Salles – diga-se de passagem que FHC é autor de um texto sobre seu digníssimo predecessor de 1898, na *História Geral da Civilização Brasileira*, no qual ele alimenta alguns desses mesmos preconceitos históricos, pelos quais ele seria condenado em tempos mais modernos, e pragmáticos, de sua administração neoliberal –, ele seria culpado pelo fato de que “o Brasil [foi] ao FMI três vezes, no período de quatro anos, renegociando a dívida externa para evitar a insolvência”. De fato, o Brasil foi ao FMI três vezes desde 1998, negociando um primeiro pacote de 41,5 bilhões de dólares, depois um de 15 bilhões em 2001, e agora mais um de 30 bilhões válido até o final de 2003 (se assim desejar o governo entrante). Mais feliz teria sido Campos Salles se pudesse dispor de um órgão multilateral como o FMI, em lugar de ter de fazer apelo aos banqueiros Rothschilds para a reestruturação da dívida. O problema é que o Brasil de FHC não restuturou sua dívida, nem entrou em insolvência, servindo esses pacotes de sustentação financeira justamente para prevenir crises de pagamento e de inadimplência.

Isso é um fato: os valores e prazos estão dados, assim como os famosos critérios de desempenho, as “condicionalidades” do FMI, não há o que disputar. Onde entra a opinião? No argumento segundo o qual, com isso, “somos obrigados a fazer os ajustes estruturais como manda o mais típico figurino do sistema financeiro, aceitando as condicionalidades do Fundo”. Outra analogia derivada é que consiste em “constatar que, a exemplo do paulista Campos Sales, o cosmopolita erudito e (pós)moderno Fernando Henrique vai aplicar o mesmo receituário de cem anos atrás sob o pretexto de salvar o Brasil de mais uma crise econômica”. Qual seria a “economia política alternativa” que permitiria escapar das condicionalidades do FMI (como antes dos banqueiros londrinos), sem precisar fazer ajustes estruturais e sem precisar seguir o figurino do sistema financeiro internacional?

Como dizem os economistas, quais são os usos alternativos, em condições reais, para recursos escassos? Os acadêmicos tendem a reproduzir algumas das famosas equações de economista de manual: em modelos de concorrência perfeita ocorreria isto, o que também é uma digressão da famosa piada do economista numa ilha deserta dispondo apenas de uma lata de sardinha: “Suponhamos a existência de um abrigo de latas...” Se o argumento da política econômica alternativa tem melhor valor de uso do que o valor de troca dos acadêmicos opinativos, o Brasil há várias décadas já teria sido salvo de crises econômicas e financeiras, teria embarcado numa fantástica aventura desenvolvimentista, seria o paraíso da igualdade social e um modelo de avanço tecnológico.

Como diriam os economistas de manual: “Suponhamos uma boa teoria alternativa do desenvolvimento...”, sem ajustes macroeconômicos, sem condicionalidades externas, sem submissão a credores. Como o mundo seria perfeito, não só em direção do passado (cuja tolerância com modelos explicativos é proverbial), mas sobretudo para utilização no presente, e se possível como guia do futuro... A nova maioria econômica, que assume em janeiro de 2003, terá toda liberdade para testar modelos alternativos, em face da ortodoxia revelada pela equipe neoliberal atual.

Creio, pessoalmente, porém, que a nova equipe não vai estar muito interessada em testar ou experimentar modelos ou conceitos, mas sim em resolver prosaicos problemas de administração orçamentária, de equilíbrio fiscal e de folga nas contas externas. Tudo o mais se subordina ao critério da realidade. Mas, nada impede, obviamente, a nova maioria de contratar os seus cronistas acadêmicos para encontrar uma explicação racional – de preferência a *posteriori* – para as medidas de política econômica que serão obrigados a tomar sob pressão dos números efetivos. Tendo a acreditar, no entanto, que teremos um pouco mais de “ensaio e erro”, como em 1898, como no período recente...

Washington, 954: 3 de outubro de 2002.

## As sentenças proferidas por Tribunais Internacionais devem ser homologadas pelo Supremo Tribunal Federal?

Valerio de Oliveira Mazzuoli\*

O tema que trago hoje à reflexão dos leitores é polêmico e atual: a necessidade ou não de homologação, pelo Supremo Tribunal Federal, das sentenças proferidas por tribunais internacionais, notadamente aquelas advindas da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sobre ele os processualistas, quando em comentário ao artigo 483 do Código de Processo Civil, parecem não se preocupar, ignorando-o, sem embargo das grandes implicações práticas provenientes da resposta à indagação de ser ou não necessária a homologação, pelo STF, das sentenças advindas de tribunais internacionais. Não se encontra, pois, nenhuma palavra sequer a esse respeito em José Carlos Barbosa Moreira, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. V, 7.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 71-72 (esse autor refere-se tão-somente às sentenças proferidas por tribunais arbitrais, nada dizendo sobre as proferidas por tribunais internacionais), em Humberto Theodoro Júnior, *Curso de direito processual civil*, vol. I, 23.ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 624-627, e em Ernane Fidélis dos Santos, *Manual de direito processual civil*, vol. 1, 5.ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 1997, pp. 636-644, para citar apenas alguns entre tantos e tantos outros comentaristas do Código de Processo Civil brasileiro. A situação não é diferente tratando-se dos nossos constitucionalistas, o que nos leva a crer que, mais do que nunca, passa a caber aos internacionalistas a tarefa de encontrar a solução para este problema.

Quer nos parecer que as sentenças proferidas por tribunais internacionais dispensam homologação pelo STF. No caso específico das sentenças proferidas pela Corte Interamericana não há que se falar na aplicação da regra contida no art. 102, inc. I, alínea h, da Constituição Federal, repetida pelo art. 483 do Código de Processo Civil, que dispõe que a “sentença

proferida por *tribunal estrangeiro* não terá eficácia no Brasil senão depois de homologada pelo Supremo Tribunal Federal”. Sentenças proferidas por “tribunais internacionais” não se enquadram na roupagem de *sentenças estrangeiras* a que se referem os dispositivos citados. Por sentença estrangeira deve se entender aquela proferida por um tribunal afeto à soberania de determinado Estado, e não a emanada de um tribunal internacional que tem jurisdição *sobre* os Estados.

A alegação de que sentença *estrangeira* é toda sentença que não é nacional, parece não encontrar sólida fundamentação, na medida em que se diferencia sua natureza jurídica e procedimento das sentenças proferidas por tribunais internacionais.

Ora, sabe-se que o *direito internacional* não se confunde com o chamado *direito estrangeiro*. Aquele diz respeito à regulamentação jurídica internacional, na maioria dos casos feita por normas internacionais. O direito internacional disciplina, pois, a atuação dos Estados, das Organizações Internacionais e também dos indivíduos no cenário internacional. Já o direito estrangeiro é aquele afeto à jurisdição de determinado Estado, como o direito italiano, o francês, o alemão e assim por diante. Será, pois, estrangeiro, aquele direito afeto à jurisdição de outro Estado que não o Brasil. Uma sentença proferida na Argentina será sempre estrangeira. Mas uma outra proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos também o será? Não há como responder à indagação senão negativamente. As sentenças proferidas por “tribunais internacionais” serão *sentenças internacionais* na mesma proporção que as sentenças proferidas por “tribunais estrangeiros” serão *sentenças estrangeiras*, não se confundindo umas com as outras.

Há, pois, nítida distinção entre as sentenças *estrangeiras* (afetas à soberania de determinado

\* Professor de Direito Internacional Público e Direitos Humanos na Faculdade de direito de Presidente Prudente-SP.

Estado) às quais o art. 483 do Código de Processo Civil faz referência, e as sentenças *internacionais*, proferidas por tribunais internacionais que não se vinculam à soberania de nenhum Estado, tendo, pelo contrário, jurisdição sobre o próprio Estado.

Um dos internacionalistas brasileiros que têm manifestado expressamente esse entendimento é o Prof. José Carlos de Magalhães, da Faculdade de Direito da USP. Eis sua lição: “É conveniente acentuar que sentença internacional, embora possa revestir-se do caráter de sentença estrangeira, por não provir de autoridade judiciária nacional, com aquela nem sempre se confunde. Sentença internacional consiste em ato judicial emanado de órgão judiciário internacional de que o Estado faz parte, seja porque aceitou a sua jurisdição obrigatória, como é o caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos, seja porque, em acordo especial, concordou em submeter a solução de determinada controvérsia a um organismo internacional, como a Corte Internacional de Justiça. O mesmo pode-se dizer da submissão de um litígio a um juízo arbitral internacional, mediante compromisso arbitral, conferindo jurisdição específica para a autoridade nomeada decidir a controvérsia. Em ambos os casos, a submissão do Estado à jurisdição da corte internacional ou do juízo arbitral é facultativa. Pode aceitá-la ou não. Mas, se aceitou, mediante declaração formal, como se verifica com a autorizada pelo Decreto Legislativo n.º 89, de 1998, o país está obrigado a dar cumprimento à decisão que vier a ser proferida. Se não o fizer, estará descumprindo obrigação de caráter internacional e, assim, sujeito a sanções que a comunidade internacional houver por bem aplicar”. E conclui o citado professor: “Tal sentença, portanto, não depende de homologação do Supremo Tribunal Federal, até mesmo porque pode ter sido esse Poder o violador dos direitos humanos, cuja reparação foi determinada. Não se trata, nesse caso, de sentença *inter alios* estranha ao país. Sendo parte, cabe cumpri-la, como faria com decisão de seu Poder Judiciário” (in *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional: uma análise crítica*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 102).

Este, aliás, também foi o entendimento que deixamos expresso em nosso recém publicado livro *Prisão Civil por Dívida e o Pacto de San José da Costa*

*Rica*, Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 181, onde abordamos o problema da prisão civil por dívida nos contratos de alienação fiduciária em garantia, à luz dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, notadamente do Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil sem qualquer reserva, que exclui de seu texto a possibilidade de cerceamento da liberdade individual em virtude de dívida civil, à exceção dos casos de inadimplemento dívida alimentar.

O Supremo Tribunal Federal não tem competência constitucional, e tampouco legal, para homologar sentenças proferidas por tribunais internacionais, que decidem acima do pretense poder soberano estatal, e têm jurisdição sobre o próprio Estado. Pensar de outra maneira é subversivo dos princípios internacionais que buscam reger a comunidade dos Estados em seu conjunto, com vistas à perfeita coordenação dos poderes dos Estados no presente cenário internacional de proteção de direitos.

Em caso de condenação da Corte Interamericana a pagamento de indenização pecuniária, o Estado deverá obedecer o disposto pelo direito interno relativo à execução de sentença, incluindo o valor da indenização devida na ordem cronológica de precatórios, da mesma forma que faz com qualquer execução de sentença judicial interna, de acordo com o que disciplina a lei. Assim, além das sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos terem a potencialidade de, plena e eficazmente, declarar a responsabilidade internacional do Estado por inobservância de preceitos da Convenção Americana, também valem como *título executivo* no Brasil, tendo aplicação imediata, devendo, para isso, tão-somente obedecer aos procedimentos internos relativos à execução de sentenças.

O assunto é atual e importante, em consequência da aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelo Decreto Legislativo n.º 89, de 1998, para todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, nos termos do § 1.º do art. 62 da referida Convenção. Que continue despertando o interesse de número cada vez maior de estudiosos e que novas reflexões se façam propiciando a rediscussão da matéria.

## ***Reflexões a propósito do centenário do Barão (ou das dificuldades de ver no plano interno as razões de nossos problemas)***

**Paulo Roberto de Almeida\***

Em artigo publicado na *Folha de São Paulo* do dia 1º de setembro, o Embaixador Rubens Ricupero traça brilhante retrospecto da ação competente do Barão do Rio Branco à frente da chancelaria brasileira, do final de 1902 ao início de 1912. Está ali plenamente justificada a opção preferencial do Barão por uma estreita aliança com os Estados Unidos, em face do agressivo imperialismo europeu, então em seu auge expansionista. Os desafios se colocavam mais no plano global do que no regional, uma vez que neste o Barão soube negociar todas as pendências fronteiriças com pleno conhecimento de causa.

Na arena internacional, porém, como escreve Ricupero, “os desafios globais tinham natureza diferente e pertenciam a outra esfera, a das relações com as grandes potências, perante as quais estávamos inferiorizados por um diferencial de poder tamanho que éramos obrigados a inventar um jogo defensivo mais sutil e indireto.” Daí a tentativa do Barão, em grande medida frustrada, de multilateralizar a doutrina Monroe, em torná-la um instrumento de defesa coletiva do continente em face da agressividade européia, o que não foi logrado justamente porque os EUA estavam então adotando os mesmos métodos “civilizadores” dos europeus.

Em todo caso, a estratégia política do Barão – de construir uma estreita aliança com os EUA – foi por Ricupero considerada como apropriada em seu contexto, sendo consagrada como norma da política externa brasileira nas fases subsequentes do período republicano: “As fórmulas do barão deram certo, convertendo-se por longos anos em paradigma

incontornável da política externa brasileira.” Ricupero, no entanto, coloca a questão de saber se essa estratégia poderia ser adequada igualmente para nossa própria época, daí o sentido do seu título interrogativo: “O que faria o Barão?”.

Diz Ricupero que, atualmente, “talvez pela primeira vez em um século, defrontamo-nos com dilemas tão desafiadores como os de 1902. Eles apresentam semelhanças de ordem geral com os do passado já que de novo temos de nos definir diante de alteração radical na estrutura mundial de poder e em relação a uma fase muito mais intensa de globalização.” A diferença, contudo, é que o império ameaçador tornou-se aquele mesmo com o qual pretendíamos nos aliar um século atrás: “Desta vez, no entanto, não é o sistema multipolar a incorporar novo ator principal como os EUA, mas são estes últimos que engolem o multipolarismo para concentrar quase todo o poder. O problema é saber se esse poder será exercido unilateralmente ou se sera possível, em alguma medida, colocá-lo a serviço de ordem internacional consentida, tolerante, generosa e justa e que papel poderia ter a diplomacia brasileira nesse esforço.”

Ricupero não traz respostas à questão de como conviver com esse novo desafio, nem especulando sobre o que faria o Barão, hoje, nem sobre o que ele mesmo propõe como estratégia defensiva ou ofensiva do Brasil nesse novo contexto. Sua conclusão soa quase como uma dúvida existencial do Brasil na presente conjuntura, na qual defensores e adversários do projeto da Alca se dividem em igual

\* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas e mestre em planejamento econômico. É diplomata de carreira desde 1977. Em *RelNet* mantém uma coluna denominada ‘Cousas Diplomáticas’, na qual publica artigos sobre história da política exterior do Brasil e sobre relações internacionais em geral. Conheça o perfil de Almeida visitando sua homepage, disponível em <http://www.pralmeida.org>. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

número por todo o espectro político e econômico nacional. Pergunta ele, à guisa de conclusão: “Será viável construir um tipo de inserção internacional que compatibilize uma Alca mais equilibrada e equânime com as oportunidades abertas pelo multilateralismo comercial em relação à Europa, à Ásia, a todas as regiões e países, essência da genuína globalização?”

Minha presente reflexão, longe de pretender contestar a brilhante argumentação de Ricupero, vai no sentido de colocar uma interrogação mais profunda, vinculada à própria orientação da política externa ou, o que me parece ainda mais fundamental, ao problema da determinação das origens dos nossos problemas de inserção internacional e das raízes desses mesmos problemas.

Observando o debate sobre a Alca e as demais negociações em que estamos engajados, sobre as alternativas de políticas comercial, industrial e diplomática que deveríamos implementar na próxima fase da consolidação econômica e democrática a partir de 2003, não posso deixar de registrar como os diferentes interlocutores sociais e políticos que intervêm nesse debate tendem a atribuir a fatores externos as principais fontes de desafios para o Brasil. De certa forma, os motivos de nossos desequilíbrios são dados, ora pelos tão vilipendiados capitais voláteis, ora pelo protecionismo europeu ou americano, quando não pelo unilateralismo e prepotência dos países mais ricos, como no suposto projeto de “anexação colonial”, agora representado pela Alca.

Frente a esses desafios, o Brasil sempre tendeu a adotar uma postura defensiva e retraída, como na luta contra a prepotência inglesa do século 19, que pretendia acabar com o tráfico negreiro, na resistência envergonhada contra as pressões de uma das mais velhas ONGs do mundo, a Anti-Slavery Society, à época engajada em ver acelerada a abolição da escravidão no Brasil, reclamando oficialmente contra a propaganda contrária que se fazia na Europa, no início do período republicano, à ida de emigrantes para o Brasil – como se eles não fossem tratados praticamente como substitutos dos escravos nas plantações de café –, bem como contra, já então, os esforços dos EUA de constituir, no plano hemisférico, uma “customs

union”, tal como proposta na primeira conferência americana de Washington, em 1889-1890, virtual antecessora do atual projeto da Alca.

Nos anos 40 e 50 do século passado, por outro lado, quando toda a sociedade se mobilizava na tarefa da industrialização nacional, pretendíamos ter capitais estrangeiros para tal, mas de preferência sem o apêndice incômodo dos capitalistas estrangeiros, isto é, gostaríamos que os países ricos financiassem nosso esforço industrializador mediante adequada transferência de capitais mas preservando totalmente o controle sobre vetores e mecanismos desse processo. Tratava-se, como no século 19, de aceitar as benesses do mundo externo sem incorporar suas obrigações, em termos de educação das massas, de promoção de direitos sociais ou, mais prosaicamente, das obrigações e contrapartidas decorrentes de um mundo verdadeiramente interdependente.

Em todos esses episódios e processos, o que chama a atenção é a dificuldade dos setores dominantes no Brasil em ver a origem dos problemas no próprio Brasil, em nossas esclerosadas estruturas sociais, em nosso deficiente aparelhamento produtivo, em nossa incapacidade em reconhecer que a ineficiência geral do sistema econômico deriva, essencialmente, da baixa qualificação geral do nosso povo, o que deriva, obviamente, dos níveis ínfimos de educação formal da maioria da população. Passa-se a imagem de que com um ambiente externo mais favorável – menos protecionismo, mais financiamento internacional, maior estabilidade de preços nos mercados mundiais, mais cooperação ao desenvolvimento sob a forma de transferência de tecnologia, maiores possibilidades externas, enfim, revertendo em maiores oportunidades internas – poderíamos impulsionar de forma decisiva e célere nosso processo de desenvolvimento econômico e social.

Tenho um certo grau de respeito por essa visão “técnica” dos nossos principais problemas, inclusive pela forma competente como sabemos (e sempre soubemos) mobilizar, mediante uma diplomacia que demonstra uma certa competência técnica, essas “possibilidades externas” para convertê-las em oportunidades nacionais. Não posso, porém, deixar

de receber com um certo sorriso de desconfiança essas tentativas nossas de transferir para outra esfera a origem de nossos problemas seculares de desenvolvimento, sempre postergando para depois a solução de questões cruciais que, elas sim, estão na raiz de nosso vergonhoso atraso social. Como explicar de outra forma o fato, em si bastante auspicioso, de que tenhamos conseguido conformar a décima mais importante economia do planeta – depois de termos sido durante décadas os primeiros fornecedores de vários produtos primários, verdadeiros monopolistas de algumas *commodities* bastante transacionadas nos mercados mundiais – e continuarmos, por outro lado, a ostentar uma das mais indecentes estruturas de repartição social da renda que se conhece nesse mesmo planeta? Como conciliar, de um lado, a pujança de nossa indústria – nacional e multinacional – e a tremenda competitividade de nossa agricultura com, de outro lado, níveis tão iníquos de educação e saúde para milhões de nossos compatriotas?

Não sei se esses fatos perturbam meus colegas diplomatas e, de forma geral, nossos líderes políticos, mas a mim isso causa um imenso desconforto, não apenas nas reuniões e conferências internacionais a que assisto por dever de ofício, mas como simples cidadão brasileiro, como pessoa humana pertencente a uma coletividade. Não posso, assim, deixar de reagir com um certo ceticismo – embora sadio, pois o pessimismo absoluto não constrói nada de permanente – a esses belos discursos em prol da soberania nacional e do desenvolvimento, de manutenção do tratamento preferencial e mais favorável para países em desenvolvimento, de aumento na cooperação internacional e do estabelecimento de regras especiais no comércio mundial para lidar com os “problemas específicos dos países em desenvolvimento”. Sou, sim, profundamente cético, para não dizer que sou virtualmente contrário, em relação às possibilidades criadoras dessa pretensa “importação de desenvolvimento”, talvez por acreditar, como já afirmava o saudoso Barbosa Lima Sobrinho, que “capital se faz em casa”, e que ele se faz, basicamente, mediante a formação de recursos humanos.

Por isso gostaria de terminar estas reflexões repetindo a mesma fórmula de que utilizei-me em palestra efetuada no Instituto Rio Branco, em 2 de abril de 2002, por ocasião do lançamento de meu livro *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (São Paulo-Brasília: Senac-Funag, 2001). Se eu não corresse o risco de parecer demagógico, à pergunta de saber para quê, enfim, deveria servir nossa diplomacia, tida como excelente, eu responderia, simplesmente, que ela deveria servir para colocar crianças na escola, algo que continua a ser o nosso grande problema (e drama) nacional. Se admitirmos que já conseguimos colocar a maior parte dessas crianças na escola e que o problema não é mais este (mas ele ainda é, certamente, o do desempenho escolar), então eu diria que a diplomacia deveria servir, antes de mais nada, para melhorarmos a qualidade de nosso sistema educacional, que continua a ser extremamente deficiente. De resto, de que adianta ter uma diplomacia avançada, mas um povo sem condições de competir na arena da economia mundial?

Estas são, finalmente, as raízes de nosso medo diante da Alca e diante de outros tantos desafios do cenário internacional: não temos confiança em nós mesmo, pois que somos um povo fragilizado pela ausência, quase dois séculos depois de o País ter-se tornado independente e da existência de um Estado constituído, de uma verdadeira Nação, que ainda resta a construir em seu tecido social e em sua formação cultural. Como diplomata ou como cidadão, essa anomia estrutural me traz bastante desconforto, ao passo que os desafios apontados por Ricupero no cenário internacional nada mais são senão meros embates de interesses setoriais que saberemos conduzir da melhor forma possível.

Mas eu me sentirei frustrado se, ao cabo desses processos negociadores e tendo sabido defender ao melhor possível os chamados “interesses nacionais” – com Alca ou sem Alca, não importa muito aqui –, eu olhar novamente para dentro e constatar que, finalmente, o cenário interno no Brasil mudou muito pouco, a despeito de um ou outra “vitória diplomática” no plano externo.

Alternativamente, eu me sentirei sinceramente recompensado se, ao examinar novamente o itinerário da nossa diplomacia no início do século XXI – quando, por exemplo, completarmos dois séculos de exercício diplomático contínuo a partir do território nacional, em 2008 – puder constatar que essa diplomacia não precisará mais servir, ainda que hipoteticamente, para colocar crianças na escola. Se tivermos logrado vencer a batalha interna da formação do povo e da qualificação educacional da população eu me sentirei recompensado, como diplomata e como cidadão.

Até lá, temos muito trabalho pela frente, e não apenas no plano da diplomacia econômica e comercial, ainda que este esforço continuado fosse apenas para manter e justificar nossa fama de

excelentes. Na verdade, não me importa muito saber o que faria o Barão em face desse tipo de desafio, pois não o considero o mais importante que temos. De fato, não creio que necessitemos de um novo Barão – seja ele quem for: um diplomata genial ou toda uma categoria profissional tida por excelente – e sim de uma consciência clara de que nossos principais problemas não são de ordem externa e sim, todos, de natureza interna. Mãos à obra, portanto, pois tenho a impressão de que a história não absolverá nossa geração diplomática, se daqui até lá não contribuirmos com todas as nossas forças para colocarmos o País real em compasso com a suposta excelência de sua diplomacia.



## **Sobre Meridiano 47**

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *ReINet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o *IBRI* foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2002 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

## ***Os limites e as expectativas diante da Política Externa e de Segurança Comum européia: o caso do Iraque***

**Miriam Gomes Saraiva\***

Recentemente, os debates mais fortes acerca de uma ação militar internacional contra o Iraque tomaram como foro principal o Conselho de Segurança das Nações Unidas, polarizados em torno de posições diferentes apresentadas pelos Estados Unidos e pela França frente à questão. Levanta-se então a seguinte indagação: a posição francesa espelharia, por acaso, uma posição conjunta da União Européia nos marcos da Política Externa e de Segurança Comum (Pesc)? A possível intervenção militar no Iraque é um caso interessante para se refletir sobre os limites e as expectativas estruturadas em relação à Pesc.

Em janeiro de 1993, quando entra em vigor o Tratado da União Européia, a União dá um passo importante no campo da política externa e da segurança. A Cooperação Política Européia (CPE) dá lugar à Pesc, com vistas a um papel e uma identidade europeus mais relevantes em temas de política internacional.

A Pesc foi um passo importante no sentido de um comportamento comum por incorporar as atuações externas e a questão da segurança aos quadros regulares da União. Buscava, com isto, ir além dos resultados anteriores atingidos através da CPE. Mas, embora o Tratado de Amsterdã (1999) tenha introduzido alguns avanços em seu processo decisório e tenha sido instituído mais recentemente o cargo de representante da Pesc (que centralizaria o papel de negociador), foi mantida a lógica intergovernamental do processo decisório anterior que, entre outras, havia

contribuído para as dificuldades em se atingir consensos.

Recém inaugurada, a Pesc passou a ser acusada de não atender às expectativas orientadoras de sua criação. Tratavam-se (e tratam-se) de críticas direcionadas a seu comportamento na maioria dos casos reativo e de sua incapacidade de formular um acordo entre os Estados em temas importantes ou situações de crises, como no caso da possibilidade de intervenção armada no Iraque. De fato, não se estruturou nem existe um centro único de decisões que proporcione respostas rápidas.<sup>1</sup>

A Pesc foi formulada num contexto de estruturação de uma nova ordem internacional de caráter estritamente Ocidental e homogêneo, pautada no campo político pelas normas comuns do pluralismo democrático. O princípio da democracia pluralista, embora veiculado genericamente na política externa norte-americana, havia sido recolocado na pauta internacional por posições da CPE nos anos 70/80, quando a UE assumiu um comportamento definido como de “civilian power” frente a potenciais conflitos. Os europeus, identificariam estes princípios, dentre outras, com a estabilidade e a paz.<sup>2</sup>

Como dinâmica de manutenção e continuidade deste novo ordenamento, a preservação dos valores ligados ao pluralismo democrático e ao respeito aos direitos humanos passou a ser um elemento fundamental para seus Estados “gestores”, basicamente os países da UE e Estados Unidos

\* Professora do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro –UERJ e visiting Fellow in the European University Institute/Robert Schuman Centre for Advances Studies.

<sup>1</sup> Comentário de Richard Rosecrance, em palestra no Instituto Universitário Europeu/Itália. *Europe as a special international actor*, 20 de outubro de 2002.

<sup>2</sup> Este paradigma é baseado na noção de que os Estados democráticos tenderiam a não brigar entre si, de forma que a melhor forma de pacificar uma sociedade internacional anárquica seria promover a democracia mundo afora – Christopher Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*. *European Foreign Affairs Review* 6 : 315-333, 2001 . p.315-333- faz uma análise completa e interessante do papel da prevenção de conflitos na Pesc. A origem do paradigma é kantiana.

(durante o administração de Clinton). A projeção dos princípios democráticos, apesar de ter encontrado eco numa opinião pública internacional, trouxe problemas no que diz respeito a sociedades não ocidentais tradicionais, com tradições históricas e culturais diferentes, onde a defesa de valores identificados como universais esbarrou muitas vezes com os limites das soberanias estatais.

O governo de Bill Clinton, iniciado também em 1993, teve um papel decisivo neste processo. A perspectiva de política internacional da administração democrata colocou os Estados Unidos em um papel ativo no que diz respeito à consolidação desta ordem, atuando em diversas frentes e estruturando, em aliança com os parceiros europeus, um novo marco para a segurança internacional. Dentro desta perspectiva, a valorização da democracia ocupou um papel importante, nos marcos de uma aliança coincidente com os marcos da Otan.

Neste contexto, dois elementos influenciaram o comportamento externo europeu. Primeiro, o papel decisivo dos Estados Unidos como liderança internacional e seu principal aliado. Segundo, a priorização da Pesc por temas vinculados à segurança, prevenção de conflitos e defesa dos preceitos democráticos, sobretudo no que diz respeito às regiões em torno da Europa comunitária.<sup>3</sup> Dentre suas principais áreas de interesse assim definidas desde seu início estavam questões referentes aos países do Centro e Leste Europeu, o processo de paz no Oriente Médio e a solução dos conflitos nos Balcãs.

O Tratado de Amsterdã abriu a possibilidade para se estruturar uma Política Europeia de Defesa e Segurança em paralelo à Pesc, decidida no mesmo ano. Seu objetivo principal é evitar o início de situações de conflito nas áreas próximas geograficamente. Mas esta política enfrenta limitações como a diversidade das preocupações nacionais e a falta efetiva de uma

## Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Brasil: R\$ 30,00

Exterior: US\$ 30,00

**Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:**

*Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: [ibri@unb.br](mailto:ibri@unb.br) <http://www.ibri-rbpi.org.br>

### Cupom de Assinatura:

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

CPF: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

Tel.: (        ) \_\_\_\_\_ Fax.: (        ) \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

Período de assinatura: (    ) 1 ano (    ) 2 anos (    ) 3 anos (    ) 4 anos (    ) 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

dimensão de defesa organizada militarmente. No caso de Kosovo a União Européia não conseguiu evitar o início do conflito.

O governo de George W. Bush, iniciado em princípios de 2001, assumiu um comportamento distinto de seu antecessor no campo da política internacional, buscando uma postura mais prepotente e de menor compromisso com os valores da nova ordem, junto com evidente preocupação em ampliar o poder norte-americano na esfera internacional. Este comportamento esquivo provocou um afastamento inicial da nova administração norte-americana em relação aos parceiros europeus, também “gestores” desta ordem. Os esforços europeus com vistas a manter uma relativa vigilância em relação aos Estados Unidos frente a temas de segurança tornaram-se mais visíveis, assumindo uma posição correspondente a um mix entre apoio e limites às ações do parceiro no tema.<sup>4</sup>

O atentado de 11 de setembro propiciaram um novo cenário de coesão reaproximando a União Européia do parceiro norte-americano, interrompendo a conjuntura de relacionamento mais difícil que havia sido inaugurada pelo governo Bush. Buscou-se uma

concertação internacional importante para se combater o terrorismo e reprimir seus agentes e defensores. No entanto, nos marcos da União Européia, seus Estados-membros – dando argumento às críticas citadas acima – não assumiram uma posição comum. As intervenções militares levantaram dilemas práticos e morais para o ideário europeu, assim como a parceria anglo-norte-americana em momentos de crise fez-se sentir-se de forma mais clara.

Assim, no caso do Iraque, uma vez mais a dicotomia que, dentro de percepções otimistas, deveria se dar entre Estados Unidos e União Européia, trasladou para a dimensão de um Estado-membro – a França –, nas esferas do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Historicamente existe uma dificuldade de equilibrar no interior da Pesc (antes CPE) percepções e interesses diferenciados dos Estados, sobretudo os que já têm uma forte tradição de política externa autônoma e um peso significativo no cenário internacional mesmo atuando individualmente – como no caso da França e do Reino Unido. Estes Estados, têm interesses individuais significativos em relação a países ou regiões específicas.<sup>5</sup> Isto mantém viva a

<sup>3</sup> “*the stabilisation and pacification of all those states in which Europe perceives itself to have moral and practical concerns*”. Christopher Hill, op.cit.

<sup>4</sup> Isto vem valendo-lhes críticas e acusações de “*double standards*”. Christopher Hill, op.cit, p.317.

<sup>5</sup> Ver Miriam Gomes Saraiva, *Política Externa Europeia. El caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992*. Buenos Aires, Gel, 1996.



**Meridiano 47**

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Conselho Editorial:**

**Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Luiz Fernando Ligiéro, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.**

**Diagramação e Edit. Eletrônica:** Samuel Tabosa de Castro – [samueltabosa@ig.com.br](mailto:samueltabosa@ig.com.br) – 9956-1028

tendência britânica e francesa de tratar questões externas separadamente em foros alternativos aos quadros europeus, como, justamente, o Conselho de Segurança.

Nos marcos destas reflexões, o caso do posicionamento francês frente à crise iraquiana é um bom exemplo das diferenças e limites da Pesc, assim como da preocupação europeia no sentido de se evitar conflitos. Em debate público no Conselho de Segurança das Nações Unidas a França assume individualmente uma posição alternativa à norte-americana (com o apoio da Rússia), enquanto o Reino Unido dá o apoio explícito aos Estados Unidos. A proposta francesa é primeiro levar a cabo uma etapa de verificação de armamentos no Iraque, antes de assumir posições beligerantes. Inscreve-se pois na perspectiva de prevenção de conflitos que vem ocupando um papel cada vez mais relevante no comportamento externo europeu.

No entanto, esta posição não é assumida como uma abordagem europeia coletiva, como um

posicionamento da Pesc. Apesar da Alemanha ter se manifestado contrária a uma atitude militar precipitada, mais uma vez não houve um consenso frente a uma situação de crise. Ao mesmo tempo, o presidente Jacques Chirac visita países do Oriente Médio e segue para uma reunião de cúpula da Organização Internacional de Francofonia, em Beirute.<sup>6</sup>

A retórica europeia veiculada através da Pesc e orientada mais para a prevenção de conflitos, de corte liberal, é importante apesar de suas limitações pois dá um passo à frente em relação ao duro realismo norte-americano. No caso do Iraque, a partir do posicionamento francês a decisão acerca de uma intervenção militar vem sendo adiada e ainda existem possibilidades (não probabilidades) de se evitar o início do conflito. A expectativa é que, neste caso e em situações futuras de crise, apesar das diferenças internas, a União Europeia consiga formular um comportamento comum e, de fato, possa exercer o papel de parceiro vigilante em relação aos instintos guerreiros norte-americanos.



<sup>6</sup> Esta Organização conta com 55 países associados e a França tem buscado relançá-la dando-lhe um caráter mais político. *Le Monde, Le Sommet de Beirout montre la volonté de relance politique de la Francophonie. 22/10/2002, p.4.*