



**UFRJ**

# **Aulas Magnas**

---

**Embaixador  
Celso Amorin**

**2024**

**Política Externa Ativa e Altiva:  
Então e Agora**

**2004**

**O momento especial da política  
externa e da UFRJ**



**Aulas Magnas**  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro**

**2024**  
**Política Externa**  
**Ativa e Altiva: Então e Agora**

**2004**  
**O momento especial da**  
**política externa e da UFRJ**

**2024**

**Política Externa  
Ativa e Altiua: Então e Agora**

***15 de abril de 2024***

## Palavras Iniciais

É uma distinta honra ter sido convidado para proferir ir pela segunda vez uma Aula Magna na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Sempre tive grande admiração por esta instituição, que conheci quando fiz meu vestibular de filosofia – curso que tive que abandonar por circunstâncias diversas. Àquela época ainda se chamava “Universidade do Brasil”, o que denotava seu caráter pioneiro entre as instituições de ensino superior. Era também o cenário onde se desenrolavam eventos políticos e intelectuais de repercussão nacional. Para ficar com apenas um: recordo com nitidez a conferência proferida por Jean Paul Sartre, acompanhado de Simone de Beauvoir, depois da passagem do casal por Havana, para um público que abarrotava o salão nobre da Faculdade Nacional de Filosofia, ansioso por ouvir as reflexões do filósofo francês, criador do existencialismo, mas bem próximo do marxismo.

Proferi minha primeira Aula Magna na UFRJ em 12 de março de 2004, a convite do Magnífico Reitor da época, o saudoso Aloísio Teixeira. Portanto há 20 anos. Esse arco temporal me lembrou do livro do grande pensador político Edward Carr, *20 Anos de Crise*. Eu poderia parafrasear Carr, sem querer ombreá-lo, e dizer que se trata de 20 anos de desafios, realizações e – há que admitir – algumas frustrações.

Confrontarei, de uma perspectiva necessariamente subjetiva, a realidade da época em que muitos dos alunos aqui presentes nasceram com a do momento em que ingressaram na Universidade. Em 2004, eu era ministro das Relações Exteriores no primeiro mandato do presidente Lula, depois de uma breve experiência no cargo de chanceler durante o governo Itamar Franco. Lula chega ao poder em período que coincide com processos de transformação no Brasil e no mundo. As breves narrativas que se seguem se inserem nesse quadro de uma realidade em constante movimento e ilustram como é ilusório pensar que a História é linear e passível de definições apriorísticas. Na verdade, uma das características da História é que ela nos surpreende sempre. Acredito que esse deveria ser o primeiro ensinamento para quem vai estudar a política e as relações internacionais.

## Então

No início do milênio, chegava ao fim o período do imediato “pós-Guerra-Fria”, que se seguiu ao desaparecimento do chamado “socialismo real” e ao colapso da União Soviética, eventos que nenhum pensador sério ousaria prever, especialmente com a rapidez que ocorreram. Recordo que pouco mais de um ano antes da queda do muro de Berlim, quando eu ocupava um cargo no minis-

tério da Ciência e Tecnologia, fiz uma visita à República Federal da Alemanha. Em meio a comentários diversos, perguntei ao meu interlocutor se ele previa a reunificação da Alemanha como algo próximo. Sua resposta refletiu a visão da época. “Sim, voltaremos a ser um país único, mas nem meus filhos verão isso acontecer; só, quem sabe, os filhos dos meus filhos”.

A mesma miopia se revelaria, em sentido inverso, nos anos que se seguiram à derrocada do “mundo comunista”. Alguns analistas chegaram a imaginar que esse novo mundo, marcado pelo predomínio do capitalismo e da democracia liberal, viera para ficar. Em termos geopolíticos, essas mudanças seriam acompanhadas por um predomínio praticamente absoluto dos Estados Unidos, que exerceriam o poder, quando possível, através da ONU, ou unilateralmente quando necessário. Essa utopia conservadora durou pouco. Cerca de uma década depois de Francis Fukuyama ter decretado o “Fim da História”, em 1992, já era possível perceber que não permaneceríamos estáticos, sob o domínio de uma única superpotência. De meados para fins dos anos 90, já se notava o crescente incômodo causado por ações militares unilaterais. Como embaixador do Brasil na ONU, pude perceber essa reação não só da parte de nações do chamado terceiro mundo, mas de membros permanentes do Conselho de Segurança. Enquanto a primeira Guerra do Golfo, após a invasão do Kuwait por Saddam Hussein, foi aceita com pouquíssima ou nenhuma resistência, as ações norte-americanas contra o regime iraquiano passaram a ser objeto de contestação crescentemente vocal. Essa reação foi ainda mais estridente quando, já no governo Bush, Washington, com o apoio de uns poucos aliados “incondicionais”, resolveu recorrer à força de maneira unilateral. Essa resistência provinha não só dos adversários previsíveis (Rússia e China), mas também de potências consideradas aliadas, como França e Alemanha e, de forma oscilante, até de países em desenvolvimento, como o próprio Brasil. Embora com limitações, o mundo estava se tornando mais multipolar, com o poder mais descentralizado.

No plano econômico, o fracasso estrondoso da chamada Rodada do Milênio da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi uma demonstração de que o consenso formado nos grandes países capitalistas não seria automaticamente aceito nos países em desenvolvimento. Aliás, ainda no campo da economia, é curioso notar que um estudioso como Fukuyama não tenha percebido a mudança profunda que decorreria da emergência da China, que, por sinal, só viria a entrar para a OMC em 2001. Contrariamente à concepção e aos interesses da potência dominante, ingenuamente repetidos por políticos e intelectuais de países em desenvolvimento, a visão estática ou linear da história havia se tornado rapidamente obsoleta.

É nesse mundo em transformação que Lula chega ao poder. O clima que

se vivia no Brasil era de otimismo. A passagem de faixa de Fernando Henrique Cardoso, um sociólogo, com grande influência intelectual, que contribuía para o fim da ditadura militar, para Lula, um trabalhador e líder de um partido de esquerda, foi um momento simbólico da consolidação da democracia brasileira. Embora problemas sempre tenham existido, era um Brasil de esperança.

Na política externa, muitos percebiam uma oportunidade para o Brasil vir a desempenhar um papel de maior relevância. Havia muitos desafios, mas também, para alguns de nós, clareza sobre o que era preciso fazer para enfrentá-los. As condições pareciam propícias para que o Brasil não se limitasse a reagir às propostas que estavam sendo discutidas. Queríamos influir diretamente na agenda internacional e de forma não limitada ao nosso entorno geográfico.

Eu já havia sido ministro, no governo Itamar Franco, e fora embaixador em postos relevantes, especialmente em Genebra, sede de vários organismos internacionais, e em Nova York, sede da ONU. Não ignorava a importância do Brasil, em função de seu tamanho e da tradição diplomática, respeitada para além da nossa região. Eu sentia, entretanto, que padecíamos de um certo complexo de inferioridade, oriundo do nosso passado colonial e de nossa dependência econômica, que se estendia aos planos político e cultural. Sempre me recordo de uma afirmação de Jorge Castañeda, um sociólogo mexicano, que flertara com a esquerda, mas que na época integrava o governo neoliberal de Carlos Salinas. Em um artigo que li no *Herald Tribune*, Castañeda afirmou que “Brazil punches below its weight” ou, em uma tradução livre, “o Brasil é um time que joga abaixo da sua liga”.

Esse sentimento de inferioridade, que o escritor e dramaturgo Nelson Rodrigues, referindo-se ao futebol, definiu como “complexo de vira-lata”, foi algo com que tive que lidar muitas vezes durante a minha carreira e não só na diplomacia, mas nas experiências que tive fora do Itamaraty, como presidente da Embrafilme e como assessor internacional no Ministério da Ciência e Tecnologia. Quando fui embaixador em Genebra, recebia por vezes instruções que podiam ser lidas como: “Defenda tal ou qual posição, mas não seja proativo; não faça nada que hostilize os Estados Unidos ou a Europa”. Ao Brasil, como “potência média”, cabia apenas se conformar ou, no máximo, fazer pequenos ajustes a propostas das grandes potências ocidentais. Essa postura tímida, que caracterizava o Brasil como um país que não tem “excedente de poder”, fora teorizada no governo militar e retomada no período democrático – com apoio da mídia e de boa parte do meio intelectual e político.

O Brasil não deveria, segundo essa concepção, tentar influir na política mundial e muito menos se contrapor a iniciativas das potências dominantes. Por isso, na minha primeira aparição pública como ministro indicado pelo presiden-

te Lula, em vez de detalhar temas, limitei-me a definir a atitude que prevaleceria na nossa atuação internacional. Disse que teríamos uma política externa ativa e altiva.

O governo Lula tinha, desde o início, uma ideia clara do caminho a seguir. Quem confrontar o “programa” de política externa exposto no discurso de posse do novo presidente com o que efetivamente ocorreu nos oito anos que se seguiram constatará uma notável coincidência entre o proposto e o realizado, algo incomum no campo da diplomacia e das relações internacionais. Evidentemente, questões imprevistas tiveram que ser enfrentadas e oportunidades não cogitadas inicialmente se ofereceram. Deixo este registro para que historiadores e políticos analisem – e possivelmente contestem – as razões desse traço, a meu ver singular.

Três temas exigiam de imediato um posicionamento que demonstrasse claramente qual seria o sentido da nova política externa. Dois deles tinham a ver com a área econômico-comercial, que era em grande medida o ponto nevrálgico do nosso relacionamento externo. O mais importante se referia à posição do Brasil em relação à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), uma iniciativa norte-americana; e o outro era como o Brasil reagiria às propostas que estavam sendo negociadas no contexto da Rodada de Doha da OMC. Mas havia um terceiro, relacionado à paz e segurança: a postura que adotaríamos em face da iminente invasão do Iraque.

A percepção de muitos no Brasil, entre os quais eu me incluía, mesmo que de forma cautelosa, por exercer cargo de embaixador, era de que a Alca não nos favorecia. Talvez a voz mais expressiva nesse sentido tenha sido a do meu colega e companheiro de jornada, Samuel Pinheiro Guimarães. A Alca era excessivamente intrusiva em questões delicadas para o Brasil, como propriedade intelectual e investimentos, e pouco favorável em temas de nosso interesse, como subsídios agrícolas e acesso a mercados para produtos em que éramos competitivos. Na parte estritamente comercial, as negociações tarifárias seguiam uma metodologia que penalizaria nossa indústria, ao adotar como base, diferentemente do que ocorria no plano multilateral, a tarifa aplicada, e não a tarifa consolidada. Não é o caso de discorrer aqui sobre essas technicalidades, mas vale registrar que esse aspecto era um dos mais polêmicos e a decisão tomada, ainda no governo anterior, era desfavorável aos nossos interesses.

A batalha não era fácil. Até entre pessoas críticas da Alca, prevalecia a ideia de que o Brasil não poderia, ou não deveria, opor-se frontalmente a um tema defendido com empenho por Washington e aceito tácita ou expressamente pela grande maioria dos países latino-americanos e caribenhos. Apesar dos ataques constantes da mídia e de parte de nossa elite econômica, o governo

Lula evitou uma confrontação aberta, mas soube buscar, por meio de uma tática apoiada na defesa de interesses legítimos e incontestáveis, uma forma de redefinir os termos da negociação. Como consequência dessa postura, o tema foi sofrendo esvaziamento progressivo, que acabou resultando no abandono da iniciativa pelos próprios norte-americanos. (Na verdade, a Conferência de Mar del Plata, de 2005, muitas vezes vista como o momento em que a Alca foi morta, constituiu mais o canto fúnebre do que o tiro de misericórdia, que já havia sido disparado há tempos.)

Algo semelhante ocorreu em relação à Rodada de Doha. Durante o ano de 2003, Estados Unidos e União Europeia procuraram encontrar um *modus vivendi* para os interesses frequentemente opostos de ambos, sobretudo no tema de agricultura, ao mesmo tempo em que faziam exigências excessivas e injustas aos países em desenvolvimento. Juntamente com países como Índia, Argentina e China, além de algumas nações mais pobres da África, o Brasil esteve à frente de um movimento que ficou conhecido como G20 Comercial. Atuando de forma unida – o que não deixou de ser motivo de surpresa –, enfrentou as pressões e impediu um acordo que seria altamente desfavorável às nações do que hoje chamamos de Sul Global. Os impasses culminaram com mais um fracasso da OMC, com o melancólico final da Conferência Ministerial de Cancún, no México, em setembro de 2003. Na época, isso nos rendeu muitas críticas, mas com o tempo ficou claro que havíamos feito a coisa certa para evitar um resultado que seria muito prejudicial aos nossos interesses.

Assim, tanto no plano global quanto no regional, o governo Lula disse a que veio, recusando-se a aceitar acordos que seriam desfavoráveis ao país, a partir da nossa visão de desenvolvimento. É tentador ver nessas posições um aspecto essencialmente obstrucionista. Não foi, entretanto, o que se passou, sobretudo no plano multilateral. A seriedade e a justiça da nossa atitude foram logo reconhecidas. Meses depois de publicar um artigo altamente crítico ao Brasil no *Financial Times*, o principal negociador norte-americano, Robert Zoellick, me telefonaria com o objetivo de convidar o Brasil a participar de um grupo restrito de países que deveria construir uma proposta de acordo para a Rodada de Doha. Esse grupo acabaria se consolidando como um G4 composto pelos Estados Unidos, a União Europeia, a Índia e o Brasil. Inicialmente, ficaria conhecido como o “novo Quad”, que substituiria aquele que fora antes o núcleo das negociações no âmbito da OMC (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão). O novo G4, para desconforto de muitos, permaneceria no centro das discussões até a paralisação total nas negociações da Rodada em julho/agosto de 2008.

Esse papel destacado do Brasil só foi possível em função da clareza das nossas posições, com o respaldo integral do presidente Lula, mas se deveu tam-



bém, em grande medida, à nossa capacidade de articulação com os demais países em desenvolvimento, inclusive as nações mais pobres. Mesmo sem conseguir alcançar todos os objetivos, a ação do Brasil no governo Lula contribuiu decisivamente para evitar o “congelamento” de relações altamente injustas, que tradicionalmente caracterizam o comércio internacional.

No plano ainda mais sensível da paz e segurança, o Brasil reagiu com firmeza ao sério ataque ao direito internacional que foi a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, Reino Unido e outros aliados (“Coalition of the Willing”), sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU. Mais do que a defesa da integridade de um outro país em desenvolvimento, a atitude brasileira representou um clamor de apoio ao multilateralismo. Ao nos opormos à invasão, não poderíamos imaginar que um compatriota nosso, Sergio Vieira de Mello, que atuou como representante do secretário-geral das Nações Unidas para o Iraque, seria uma das vítimas desse conflito, após o ataque à sede da ONU em Bagdá em 2003.

A atitude do Brasil na questão do Iraque viria a fortalecer nossa aproximação com os países do Oriente Médio. Em reconhecimento à crescente importância da voz do Brasil nos temas relativos à região, fomos convidados a participar de eventos como a Conferência sobre o Iraque (Bruxelas, 2005), a Conferência sobre o Afeganistão (Londres, 2006) e a Conferência de Annapolis sobre o conflito Israel-Palestina (2007). No caso dessa última, o Brasil foi um dos três países em desenvolvimento, não árabe, não islâmico, não membro permanente do Conselho de Segurança, convidados a participar da reunião. Os outros dois foram Índia e África do Sul, nossos parceiros no Ibas, de que falarei mais adiante. Nesse contexto de expectativa em relação à continuidade das negociações para a solução do conflito, tomamos a decisão corajosa e pioneira de reconhecer o Estado da Palestina em 2010. A importante revista norte-americana *Foreign Policy* registrou a audácia desse passo em um artigo com um título provocador, que cito de memória: “Ao apagar das luzes, o governo Lula não cessa de nos surpreender”.

Um aspecto estruturante da nossa política externa foi a ênfase na integração da América do Sul, com ações concretas em favor do Mercosul (notadamente dos sócios menores, Uruguai e Paraguai) e os passos em direção à Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), depois rebatizada e institucionalizada como Unasul, em 2008, pelo Tratado de Brasília. Poucos meses depois, realizamos, na Bahia, a primeira cúpula de países latino-americanos e caribenhos, sem tutela externa, processo que veio a desaguar na criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

Além das iniciativas institucionais, destacaria também o papel pacifica-

dor que o Brasil teve em situações de conflito potencial grave na região, como as disputas entre Venezuela e Colômbia e entre Equador e Colômbia. Quando solicitado, o Brasil também atuou para diminuição de tensões internas, como no caso da Venezuela e da Bolívia. No caso da crise entre Equador e Colômbia, desencadeada pelo bombardeio de forças das Farc em território equatoriano, foi de particular importância a Reunião do Grupo do Rio, no final de 2007. A decisão – tomada e negociada exclusivamente entre latino-americanos e caribenhos – seria acatada pela OEA. Invertíamos assim a ordem de prioridades, elegendo o relacionamento com nossos vizinhos por sobre a configuração hemisférica, uma herança da Guerra Fria.

Um processo notável e de grande importância foi a articulação de países em desenvolvimento de diferentes regiões do mundo. Logo no início do governo, o presidente Lula comentou comigo a ideia de uma cúpula entre o Brasil e os países árabes, que, em sua visão, seria um passo para uma “nova geografia político-econômica mundial”. O presidente e eu mesmo viajamos a vários países da região com o objetivo de promover a iniciativa. Em maio de 2005, sediamos a primeira Cúpula América do Sul – Países Árabes (Aspa) em Brasília. Essa iniciativa, que teve seguimento com as Cúpulas de Doha (2009), Lima (2012) e Riad (2015), merece ser revigorada.

Movidos por um desejo de reconciliação com nossa própria história, buscamos reforçar nossas relações com a África. Foram muitas as iniciativas com países africanos no plano bilateral, desenvolvidas na sequência de trocas de visitas presidenciais. Em 2006, com base em um entendimento entre o presidente Lula e o presidente Obasanjo, da Nigéria, inauguramos a Cúpula América do Sul – África (ASA). Tanto a Aspa quanto a ASA foram tentativas de buscar parcerias que representassem alternativas ao frequentemente assimétrico relacionamento Norte-Sul. Além dos méritos políticos de rebalanceamento das relações internacionais, essas iniciativas tiveram importante impacto comercial. Nosso intercâmbio com o Oriente Médio chegou, em números redondos, a crescer quatro vezes, e com a África cinco vezes (2002-2008).

Outra importante iniciativa entre países em desenvolvimento foi objeto de discussão já no segundo dia de governo, por ocasião de um encontro meu com a ministra das Relações Exteriores da África do Sul, Nkosazana Zuma. A partir de uma ideia de minha colega sul-africana, que supunha um número maior de países, sugeri a formação de um G3 (Índia, Brasil e África do Sul), três grandes democracias, multiétnicas, plurais, uma em cada região do mundo em desenvolvimento. Mais tarde, esse grupo passaria a ser conhecido como Ibas. Durante os dois mandatos do presidente Lula, realizaram-se cinco Cúpulas do Ibas, afora as muitas reuniões ministeriais e técnicas. Esse processo chamou a atenção de

funcionários e políticos de países variados, inclusive o Alto Representante da União Europeia, Javier Solana, que procuravam se aproximar, de uma forma ou de outra, desse agrupamento original.

Mais importante: Rússia e China manifestavam o desejo de participar do Ibas. Não seria exagerado dizer que esse interesse, somado a outros fatores, está na origem da formação do Brics. Mantive várias conversas com o então ministro das Relações Exteriores russo, Igor Ivanov, em que o objetivo de participação no Ibas foi repetidamente expressado. A China, por sua vez, fazia aproximações sobretudo com a África do Sul. Recordo-me também que o presidente Hu Jintao, dirigindo-se diretamente ao presidente Lula, à margem da Cúpula do G8 + 5, em Heilingdam, na Alemanha, em 2007, elogiou a atuação do Ibas, sem que o assunto fizesse parte da pauta. Inicialmente, os ministros do Exterior do G3 resistiam à ideia de diluir o grupo com a incorporação de duas potências que carregavam agendas pesadas e eram membros permanentes do Conselho de Segurança. Afinal, o grupo Brics viria a consolidar-se no final da primeira década dos anos 2000.

Um passo decisivo dessa evolução foi uma proposta que me fez, em 2006, o ministro russo Sergey Lavrov, que sucedera a Ivanov e era meu velho conhecido da ONU. Nessa primeira fase tratava-se de Bric, já que a proposta russa não contemplava a África do Sul. Inicialmente, foi formado um foro ministerial, que se reunia à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2008, teve lugar o primeiro encontro ministerial fora da sede da ONU, em Ecatimburgo, na Rússia. No ano seguinte, seria realizada a primeira Cúpula, também em Ecatimburgo, seguida da Cúpula de Brasília de 2010. Aproveitando a ocasião de reuniões praticamente simultâneas entre Ibas e Bric, a África do Sul participou da Cúpula de Brasília. Pretória passaria a integrar formalmente o grupo na Cúpula de Sanya, na China, em 2011.

É curioso notar que a Rússia se tenha interessado por essa configuração, possivelmente em função de dificuldades no relacionamento com as grandes potências ocidentais. Não por acaso, o ex-primeiro-ministro russo Yevgueni Primakov fora o primeiro estadista a utilizar, ainda nos anos 90, o termo multipolaridade. Ao Brasil, como a outros países do grupo, também interessava buscar maior equilíbrio nas relações internacionais, cuja agenda ainda era, em grande medida, dominada pelos Estados Unidos da América, que, segundo uma expressão da secretária de Estado Madeleine Albright se tornara, com o fim da Guerra Fria, a “única superpotência remanescente”.

Quando criamos o Brics, talvez não tivéssemos a consciência plena do papel que o foro viria a ter na política mundial. Tampouco era evidente o peso que adquiriu o G20, surgido na esteira da crise do Lehman Brothers em 2008,

que abalou profundamente as finanças do mundo. A crise de 2008, pela primeira vez em muitos anos, pôs em questão a governabilidade do sistema econômico mundial, com óbvias implicações políticas. Os líderes das principais economias do mundo perceberam que era necessária uma nova arquitetura de concertação sobre temas financeiros, que fosse além do G8, então composto pelos sete países mais ricos e pela Rússia. Sobre esta, recordo-me de uma frase dita ao acaso pelo então presidente Medvedev, na Cúpula de Ecaterimburgo do Brics. Segundo o presidente russo, Moscou tinha clareza de que só fazia parte do grupo porque tinha a bomba atômica.

Importante recordar que, desde 2003, o Brasil vinha sendo sistematicamente convidado para as Cúpulas do G8, no formato que ficou conhecido como G8 + 5, que incluía Brasil, China, Índia, África do Sul e México. Para esses cinco países, no entanto, tratava-se de uma participação marginal, já que sua opinião sobre os temas importantes não era refletida adequadamente nas declarações aprovadas pelo grupo. Mesmo antes da crise financeira de 2008, já se vinha discutindo a possibilidade de reformar o G8 + 5 de modo a torná-lo mais equilibrado ao conceder aos países emergentes status equivalente ao dos países desenvolvidos. Também se discutia a ampliação do grupo, com a possível participação de países como Indonésia e Egito. A crise de 2008 demonstrou de maneira mais evidente a precariedade da governança econômica mundial e tornou o tema mais urgente.

Nesse contexto, o presidente Bush propôs a elevação a nível de Cúpula de um grupo de concertação pouco conhecido que existia no FMI, o G20. Recordo-me do telefonema em que o presidente Bush fez concretamente essa proposta ao presidente Lula. Bush certamente já tinha discutido a ideia com aliados mais próximos, como Reino Unido e França, mas tive a nítida impressão de que o Brasil era um dos primeiros países a ser consultado. Coincidentemente, já estava agendada uma reunião de ministros das Finanças do G20 do FMI em São Paulo, à qual o presidente Lula compareceu como anfitrião. Em novembro de 2008, o presidente Lula participou da primeira Cúpula do G20 em Washington.

A culminação desse processo de crescente participação do Brasil nos principais fóruns e temas internacionais foi o nosso envolvimento, juntamente com a Turquia, nas negociações do dossiê nuclear iraniano. Em julho de 2009, na Cúpula do G8 + 5, na Itália, o presidente Obama pediu explicitamente a ajuda brasileira nas relações com o Irã, em particular nas negociações sobre o programa nuclear. A fala do presidente Obama poderia ser resumida em três frases: 1) “estendi a mão para os iranianos, mas não fui correspondido”; 2) “o programa nuclear iraniano é o problema mais importante da segurança mundial” e 3) “preciso de amigos que possam conversar com países que se recusam a falar conosco”.

Especificamente na questão nuclear, tratava-se de retirar do Irã uma certa quantidade de urânio enriquecido, que seria utilizável em um armamento nuclear, em troca de acesso a elementos combustíveis para seu reator de pesquisa. Esse esquema, que emanou de uma proposta norte-americana, ficou conhecido como “Swap Agreement” (Acordo de Troca). Depois de um longo processo negociador, chegou-se à Declaração de Teerã de 17 maio de 2010, um resultado que correspondia essencialmente à proposta do Acordo de Troca. Era uma medida de construção de confiança, que mereceu referências positivas de vários especialistas e conhecedores do tema, entre eles Mohamed ElBaradei, ex-diretor da Agência Atômica, Thomas Pickering, ex-subsecretário de Estado dos Estados Unidos, e Roger Cohen, articulista do *New York Times* e especialista em temas do Oriente Médio.

Ainda que tenha sido rejeitado na época, esse esforço teve influência no processo negociador que se seguiu. Anne Marie Slaughter, que fora diretora de planejamento diplomático do Departamento de Estado à época da Declaração, argumentou em um artigo publicado no *Financial Times* em novembro de 2011 que as potências ocidentais deveriam revisitar o acordo do Brasil e da Turquia. Um acordo provisório entre o Irã e as principais potências nucleares mais a Alemanha foi alcançado em 2013. O jornalista Clóvis Rossi, que foi por muitas vezes crítico das nossas políticas, reconheceu em um artigo de novembro de 2013 que o “acordo do Lula era melhor”. A versão definitiva, conhecida como JCPOA, foi aprovada pelas partes apenas em 2015 e logo seria abandonada por Donald Trump. Em recente encontro, funcionário norte-americano de primeiro escalão referiu-se à proposta brasileira como um “passo importante”.

O fato de termos sido chamados para participar de uma negociação tão complexa em um campo altamente sensível era uma demonstração de que o Brasil tinha se colocado no mundo. E seu envolvimento no “grande jogo da política internacional” não se justificava apenas pela defesa de seus interesses, mas também pela importância global, como queria San Tiago Dantas, grande idealizador da política externa independente.

À altura do segundo mandato de Lula, apesar das tensões geopolíticas, a ameaça de guerra entre as grandes potências parecia afastada e as relações entre as grandes nações em desenvolvimento se multiplicavam. A integração da América Latina, em particular da América do Sul, parecia caminhar a passos rápidos. A multipolaridade era vista como algo essencialmente benigno e alcançável. O próprio Obama viria a se referir, já no seu segundo mandato, ao mundo multipolar, para desgosto dos “neocons”. Assim, ao tempo que o governo Lula chegava ao fim, coincidindo com o fim da primeira década do milênio, poder-se-ia dizer que, apesar de percalços e frustrações, havia um clima geral de otimismo.

## Agora

Retomo a ideia que mencionei no início desta Aula Magna, de que a História não é linear. Após um período de predominância de uma visão obscurantista, marcada pela negação da ciência e dos valores culturais, que levariam o ex-presidente à prisão, Lula volta ao poder em 2023 em um período de grandes transformações no mundo, possivelmente ainda mais profundas do que as que estavam em curso no início do primeiro mandato. Em vez de oportunidades, o que percebemos de maneira mais evidente são crises gravíssimas. O Brasil tem hoje de navegar esse cenário turbulento em posição de grande visibilidade. Ao mesmo tempo, o país será sede das reuniões do G20 em 2024 e do Brics e da COP 30 em 2025. Corresponder às expectativas depositadas por muitos em nosso país não será tarefa fácil.

O Brasil está ainda se recuperando de um trauma enorme, que teve reflexos também na política externa. Assistimos ao crescimento da extrema direita, com sua postura autoritária e antidemocrática. Sem dúvida, tal crescimento é um fenômeno global, mas teve em nosso país consequências muito sérias que ainda estão sendo sentidas. Temos um tecido social esgarçado pela desinformação e pela polarização. A sociedade se divide em diferentes bolhas de informação. E o Estado saiu enfraquecido em decorrência do deliberado esforço de desconstrução. A eleição do presidente Lula representou uma retomada da confiança nas instituições democráticas e um retorno à racionalidade na política. Mas esse otimismo é matizado por uma sensação de fragilidade diante de tudo o que se passou nos últimos anos. Esse processo de recuperação ainda está em curso.

O período que sucedeu ao golpe contra a presidenta Dilma Rousseff e à prisão de Lula foi marcado pela ausência quase total do Brasil no cenário internacional. Pior ainda: em temas como gênero e raça, tanto internamente como no debate internacional, foram tomadas posições que estavam em total desconformidade com valores civilizatórios. Estivemos à beira de uma guerra com a Venezuela, a pretexto de uma intervenção supostamente humanitária, que teria levado à ruptura de uma história de 150 anos de paz entre o Brasil e seus vizinhos. Essa ausência do Brasil, agravada por posturas negativistas em relação a valores, é responsável pelo que algumas personalidades políticas sul-americanas chamavam de “hueco brasileño” (vazio brasileiro). Havia um reconhecimento de que, sem o Brasil, a atuação da América Latina, em especial da América do Sul, ficava muito debilitada.

A primeira tarefa do Lula III era, assim, recuperar a posição do Brasil no mundo. Daí a intensa agenda de viagens do presidente em seu primeiro ano de mandato. Depois de participar da Cúpula da Celac, em Buenos Aires, Lula visitou os Estados Unidos e a China, participou da reunião do G7 em Hiroshima e da Cúpula do G20 na Índia, apenas para destacar alguns desses compromissos. Logo no início do segundo ano, visitou a Liga Árabe, no Cairo, e a União Africana, em Adis Abeba, acentuando o universalismo de nosso relacionamento externo. Como diz o próprio presidente, “o Brasil voltou”. Mas voltou para um mundo marcado por três grandes crises, que compõem um quadro extremamente preocupante: a climática, a da saúde e a geopolítica. Essas crises vêm somar-se a uma crise estrutural: a da fome e da desigualdade.

A ameaça à própria existência humana causada pela crise climática tornou-se um tema inescapável. Por outro lado, a ação coletiva nessa área enfrenta imensas dificuldades, como se vê pelo fato de que o consumo mundial de petróleo continua a crescer. O limite de 1,5° do aumento da temperatura terrestre será provavelmente ultrapassado ainda nesta década, com consequências irreversíveis. O primeiro compromisso internacional de Lula como presidente eleito foi na COP 27, em Sharm El Sheik. Já em seu primeiro dia, o governo do presidente Lula deu início a um esforço de restauração das políticas públicas voltadas à mudança do clima, em particular o combate ao desmatamento, com a recriação do Fundo Amazônia. Sediamos, em agosto passado, a Cúpula da Amazônia, que propôs a concertação de posições dos países amazônicos nas negociações de clima. Como destacou o presidente, “o mundo sempre falou da Amazônia. Agora, a Amazônia fala ao mundo”.

O Brasil está empenhado a contribuir para manter a esperança de um planeta habitável. Temos defendido que uma transição só será justa se ocorrer no contexto do desenvolvimento sustentável e do combate à pobreza. Ao assumir suas responsabilidades, o Brasil também tem feito um chamado para que os países desenvolvidos cumpram suas promessas, sobretudo em matéria de financiamento. O presidente Lula foi especialmente enfático sobre esse tema na Cúpula de Paris sobre o Novo Pacto de Financiamento Global. Não por acaso esse tema foi incluído entre as prioridades do Brasil no G20.

Outra crise que escancara a fragilidade da vida humana é a da saúde global. No período em que estive fora do governo, participei de um painel de alto nível estabelecido pelo secretário-geral da ONU Ban Ki-moon para discutir as lições do Ebola. O relatório do painel (“Protecting Humanity from Future Health Crises”), publicado em janeiro de 2016, alertava sobre os riscos de novas pande-

mias com consequências desastrosas, caso certas medidas não fossem tomadas com sentido de urgência. Algumas delas diziam respeito ao fortalecimento dos sistemas de saúde dos países; outras tinham a ver com o acesso a medicamentos e vacinas. Nada ou muito pouco foi feito. Foi surpreendente testemunhar, quatro anos depois, que a pandemia de Covid-19 se desdobraria de forma tragicamente similar ao que estava previsto no relatório.

O mundo que encontramos ao voltar ao governo no início de 2023 também é marcado por imensas tensões geopolíticas. Em alguns casos, trata-se de conflitos armados que trazem embutidos riscos de guerras globais. Isso coloca para o Brasil novos desafios. No período anterior, houve momentos de tensão, como a própria guerra no Iraque, começo da expansão da OTAN para a Europa do Leste, o conflito na Geórgia e o contínuo e desumano bloqueio a Cuba. Ainda assim, apesar dos discursos inflamados e ações unilaterais, as superpotências agiam de forma relativamente racional e conseguiam por vezes colocar interesses comuns acima de desavenças.

Quando saímos do governo, a secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, e o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, falavam no “Reset Button” (um recomeço). Agora, não seria exagero dizer que Estados Unidos e Rússia estão indiretamente em guerra. Há tempos, não se assistia a um enfrentamento militar no coração na Europa, como a guerra da Ucrânia.

Indiscutivelmente, a Rússia atravessou uma linha vermelha ao invadir a Ucrânia e fazer uso da força sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, o que despertou um sentimento de profunda insegurança na Europa e no Ocidente como um todo. A invasão da Ucrânia ensejou ampla condenação, à qual o Brasil se juntou. Mas não será possível encontrar uma solução estável para esse conflito, ignorando as legítimas preocupações de segurança da Rússia. Em meus contatos com autoridades estrangeiras sobre esse tema, tenho feito referência a uma palestra proferida à BBC pelo historiador britânico Arnold Toynbee em 1952. Toynbee não era de nenhuma forma simpático à União Soviética, na época governada por Stalin, mas, ainda assim, reconhecia que a Rússia tinha sua própria experiência de invasões por parte do Ocidente, como as que ocorreram em 1941 (Alemanha nazista), 1915 (Alemanha), 1812 (França Napoleônica), 1709 (derrota na Batalha de Poltava) e 1610 (Comunidade Polono-Lituana).

A eventual solução para o conflito na Ucrânia não será perfeita para nenhum dos lados. Uma verdadeira negociação só terá início quando as partes perceberem que não atingirão seus objetivos maximalistas. Será preciso uma



dose de realismo e um novo arranjo de segurança que envolva a Europa como um todo. Tenho participado de reuniões convocadas pela Ucrânia, a última das quais na Suíça. Países em desenvolvimento como Brasil, Índia e África do Sul têm sido convidados, sem, entretanto, que suas sugestões sejam levadas em consideração. O governo do presidente Lula tem também mantido um canal aberto com Moscou. Eu mesmo estive com o presidente Putin, em Moscou, como também com o presidente Zelensky, em Kiev. Mas até aqui, em que pesem eventuais acenos retóricos, não foi possível perceber, de um lado e de outro, uma real disposição de negociar.

Por mais perigosa que seja a guerra na Ucrânia, ela de certa forma empalidece diante da intensidade e da barbaridade da guerra em Gaza. Se no caso da guerra na Ucrânia é até possível vislumbrar, em teoria, uma solução, ainda que difícil, o conflito entre Israel e Palestina é ainda mais intratável. A ação terrorista do Hamas é condenável sob todos os aspectos, mas a reação desproporcional de Israel é inaceitável. A Corte Internacional de Justiça se pronunciou no sentido de que há plausibilidade de genocídio e adotou medidas cautelares correspondentes. O conflito entre Israel e Palestina é singular na ressonância emocional que desperta e na maneira como se reflete na política interna de muitos países. A manipulação de símbolos e crenças religiosas é particularmente visível no Brasil. Esse conflito é como um vórtice capaz de gerar turbulências globais. Ainda que saibamos os contornos de uma solução – que envolve a criação de um Estado palestino viável, com fronteiras seguras, vivendo ao lado do Estado de Israel –, não existe hoje uma disposição efetiva em dialogar. Será necessária muita pressão internacional para que cheguemos a esse ponto.

Durante os mandatos anteriores do presidente Lula, falava-se do Mapa do Caminho, da Iniciativa Árabe para a Paz, da Conferência de Annapolis. Tive a oportunidade de participar de algumas dessas discussões. Apesar das enormes dificuldades, parecia haver uma racionalidade básica na busca dos interesses das partes, e por vezes até certo humor. Lembro-me particularmente de uma conversa que tive com o então negociador palestino Saeb Erekat, que faleceu em 2020. Disse a Erekat que me parecia que a raiz dos problemas do Oriente Médio era o fato de a região ter muita história. Erekat rapidamente acrescentou “muita história, e pouca geografia”. Hoje, esses processos de diálogo são inexistentes e a situação se agravou de maneira trágica, desafiando a consciência da humanidade.

Além desses conflitos, há também uma questão estrutural, a possibilidade de uma nova Guerra Fria. A rivalidade entre Estados Unidos e China, em termos econômicos, alcançou elevado nível de tensão que levou alguns analistas

a enxergarem a possibilidade de evolução para um conflito militar. Na obra *A Caminho da Guerra: Os Estados Unidos e a China Conseguirão Escapar da Armadilha de Tucídides?*, o historiador Graham Allison compara a dinâmica de competição entre Estados Unidos e China com a que existiu entre Atenas e Esparta e desencadeou a Guerra do Peloponeso. Em ambos os casos, uma potência emergente passa a ser uma ameaça direta aos interesses de outra grande potência, aumentando as chances de conflito. Como indício positivo de que começa a haver uma percepção dos riscos e um esforço de superá-los, dois acontecimentos recentes merecem ser notados. Por ocasião do encontro da Apec em novembro passado, Xi Jinping foi aplaudido de pé por empresários norte-americanos ao fim de discurso que proferiu na Califórnia. Por outro lado, o próprio Graham Allison manteve diálogo fluido com Xi Jinping em recente visita à China. Nessa ocasião, foi lançado um livro de entrevistas de um autor chinês com o pensador americano com o título mais otimista *Escapando da Armadilha de Tucídides*.

Aqui perto de nós, a situação não é menos complexa. Encontramos uma América Latina muito diferente da era que foi caracterizada como “onda rosa”. Depois de uma sucessão de governos progressistas – ou conservadores que não se furtavam ao diálogo –, houve um retorno de governos de direita, ou mesmo de extrema direita, como ocorreu no Brasil. A fragilidade institucional passou a ser algo corrente em nossa região. Também é alarmante a gravidade da ameaça do crime organizado, que em alguns casos tem levado à falência quase total do Estado.

Quando se discute a integração na América do Sul, é comum que muitas pessoas pensem apenas no comércio. O comércio é sobretudo um instrumento. O objetivo principal é a paz. A integração e a paz são as bases essenciais da projeção internacional do Brasil. Viver em paz em nossa região é o que nos dá tranquilidade para atuar no mundo.

Em minha Aula Magna de 2004, afirmei que a integração da América do Sul não era um objetivo fácil de realizar. A Celac é um foro político que continua operante, mas sofre de limitações institucionais, enquanto o futuro da Unasul – que teria força jurídica por ter sido criada por tratado – ainda é uma indagação. O Mercosul enfrenta dificuldades, especialmente no seu relacionamento externo, em virtude de concepções divergentes de como o bloco deve inserir-se na economia internacional. O fato auspicioso da adesão da Bolívia não chega a compensar totalmente essas divergências.

As negociações entre o Mercosul e a União Europeia duram mais de 20

anos e a resistência de vários setores, especialmente os agricultores franceses, é crescente. Pessoalmente, continuo a ver no acordo interesse mais estratégico do que estritamente econômico. A ideia do acordo ainda está muito ligada à esperança de construção e de consolidação de um mundo multipolar, mas a sua base conceitual, a crença de que o livre-comércio resolveria todos os problemas, já não prevalece. O crescimento do protecionismo nos países desenvolvidos põe em risco o futuro da OMC, cujo pilar principal – o sistema de solução de controvérsias – parece irremediavelmente paralisado e acentua a crise do multilateralismo.

## **O futuro?**

É preocupante que, justamente em um momento em que o mundo precisa de soluções urgentes, as principais instituições encarregadas da governança global estejam sob ataque e não estejam sendo capazes de oferecer respostas efetivas. Precisamos de mais cooperação para enfrentar problemas gravíssimos como a mudança do clima, as pandemias, as guerras e a fome. Essa cooperação é necessária para lidar com novos desafios, como a regulamentação da inteligência artificial e das plataformas digitais. É urgente a reforma da governança global, com amplo escopo, como ocorreu nas conferências de Versalhes, São Francisco/Breton Woods. Quando contemplamos o anacronismo da governança atual, quase 80 anos após sua origem, é como imaginar que depois da Primeira Guerra Mundial a ordem internacional ainda fosse regida pelos conceitos do Congresso de Viena (1814-15).

Já se disse que a humanidade só coloca problemas que ela é capaz de resolver. Minha esperança é que a humanidade possa empreender um esforço para repactuar as bases da governança global sem que uma guerra mundial ou outra catástrofe equivalente a obrigue a fazê-lo.

O G20, ligeiramente modificado para dar mais peso ao continente africano, é uma esperança. Embora alguns puristas temam que as discussões no G20 – criado para lidar com temas econômicos – sejam contaminadas pelas crises do momento, não se pode desconhecer que as questões econômicas devem receber também um tratamento político. Inversamente, queira-se ou não, crises políticas e de segurança impactam na economia. A expansão temática do G20 já é uma realidade. Em alguns casos, trata-se de uma oportunidade de levar temas que são tratados pelos ministros especializados para discussão em nível presidencial. A mudança da governança global não pode ser fatiada.

Assim como a governança global precisa ser fortalecida, a democracia também precisa ser valorizada e protegida. Em todo o mundo, assistimos a expressões de uma extrema direita populista, que remete ao contexto da Europa nos anos 20 e 30 do século passado. É preocupante o grau de agressividade das discussões que ocorrem na internet, onde passamos tempo cada vez maior de nossos dias. A civilidade como princípio básico do debate público deixou de ser respeitada. Nesse ambiente, prevalecem explicações simplistas para temas complexos. Ganham tração aqueles capazes de mobilizar os sentimentos mais primitivos das pessoas, como o ódio e o medo. O que se vê como resultado dessa dinâmica é o crescimento da sensação de desconfiança dentro da sociedade, que acaba se voltando contra as instituições democráticas. A extrema direita compreende perfeitamente essa lógica e tem usado esses instrumentos como forma de mobilização política. É um movimento que se articula internacionalmente e que segue um “script” semelhante em diversos países. Não há resposta simples para esse fenômeno. Mas o abandono, tático que seja, de posições radicais pelos setores progressistas pode ser um caminho. Assim como ocorreu no Brasil nas últimas eleições, representantes de um amplo espectro político que inclui a esquerda e o centro devem continuar a unir forças pela preservação da democracia.

## **Conclusões**

Nos dois primeiros mandatos de Lula, o Brasil estava ascendendo ao tabuleiro das principais decisões internacionais. Hoje, mesmo quem discorda de nós não duvida de que o Brasil faz parte do grande jogo da política mundial. Não há indiferença em relação à posição do Brasil em temas geopolíticos centrais como as guerras na Ucrânia e entre Israel e a Palestina, para não falar de clima e desigualdade.

A participação do Brasil em temas globais se torna mais natural, mas ao mesmo tempo mais difícil. O espaço para iniciativas inovadoras, uma das marcas da nossa política externa, é mais reduzido. Como muito bem colocou o ministro Mauro Vieira na reunião de chanceleres do G20, em fevereiro, “não interessa ao Brasil viver em um mundo fracionado”. Ao Brasil interessa uma ordem internacional equitativa e equilibrada, em que o direito internacional seja respeitado. Apesar das dificuldades, tropeços e assimetrias, ainda acreditamos nos benefícios da multipolaridade. O Brasil continuará atuando para fortalecer essa tendência.

Não desistimos dos nossos objetivos de lutar pela paz, pelo progresso dos países em desenvolvimento. Nossos interesses como nação são compatíveis e complementares com esses objetivos. Continuaremos buscando as melhores oportunidades para garantir o nosso desenvolvimento tecnológico e industrial. Continuaremos atuando com uma visão democrática e pluralista. E continuaremos a ter o combate à fome, à pobreza e às desigualdades como elemento norteador de nossas ações.

Em meio a tantos desafios, há também que reconhecer a evolução positiva de certos temas nas últimas décadas. Embora ainda haja muito por fazer, ampliou-se o papel das mulheres na vida pública, a luta pela igualdade racial avançou e os direitos dos povos indígenas têm sido reconhecidos. Mas, como vimos no Brasil, visões retrógradas e obscurantistas continuam vivas e sempre prontas a forçar retrocessos. A Universidade, como defensora da razão e do livre debate de ideias, terá papel fundamental para garantir a continuidade do progresso.

Para voltar ao ponto de onde partimos: uma política externa não será ativa e altiva se não defender com desassombro os interesses nacionais. Mas tampouco o será se não incorporar os valores civilizatórios e não refletir os ideais da democracia, da racionalidade e da justiça.

**2004**

**O momento especial da  
política externa e da UFRJ**

*12 de abril de 2004*

## **Magnífico Reitor,**

Foi com grande satisfação que recebi o convite para proferir esta Aula Magna. Minha emoção cresceu ainda mais ao verificar a presença nesta Comissão de quatro pessoas com quem tenho laços pessoais: o professor Polilo, que foi Reitor em uma época de transição importante; o professor Eduardo Portela, com quem trabalhei diretamente e a quem sou muito grato pelo estímulo e apoio, em momentos difíceis, para que eu levasse, na Embrafilme, uma política de liberdade de expressão em prol não somente do desenvolvimento, mas também da democracia, momento por vezes esquecido, mas importante do processo de democratização do país.

Fico muito emocionado com a presença da professora Maria Yeda, com cujos livros me preparei para o Instituto Rio Branco. Não tive a honra de ter sido examinado por ela naquele ano, por alguma contingência, mas tive o prazer de estudar em seus livros justamente em uma época em que se refletia sobre a história à luz de um desejo brasileiro de se inserir soberanamente no cenário internacional. Emociona-me muito também a presença da professora Maria da Conceição Tavares, amiga da vida inteira, com quem muito aprendi, não só diretamente, mas também com alguns de seus alunos, sobretudo com aqueles que continuaram fiéis ao seu próprio pensamento.

Eu, passando por uma crise de busca de autenticidade, achei que não deveria fazer vestibular porque não sabia, naquele momento, que curso fazer, e dediquei-me, durante algum tempo, ao cinema. Isso se passou muito antes da Embrafilme. Posteriormente, cheguei a prestar o vestibular para Filosofia, quando já tinha ingressado na carreira diplomática para o Instituto Rio Branco. Há, nesse ponto, um elemento importante que, de alguma maneira, Aloísio, você mencionou. Minha geração, mais especificamente as pessoas que prestaram o exame no mesmo ano que eu, sofreu um trauma muito especial, uma vez que prestei o exame para o Instituto Rio Branco sob San Tiago Dantas e me formei sob a ditadura militar. No meio tempo, ainda fiz o vestibular para a Faculdade de Filosofia, para o período noturno, mas uma das primeiras coisas que o Governo militar fez, por razões que ignoro, foi fechar o curso noturno. Como já era estudante do Instituto Rio Branco, não pude seguir no curso de Filosofia em uma época em que muitas pessoas de grande qualificação, entre as quais o José Américo Peçanha e outros de quem me recordo, lá lecionavam, embora tenha cursado apenas por pouco tempo. Digo tudo isso para registrar a emoção deste momento, porque a sapiência pode não ser tão grande, mas sobre o sentimento das coisas importantes da vida creio que aprendi, e esse, certamente, é um deles.

É natural que o Ministro das Relações Exteriores venha aqui falar, sobretudo, a respeito de política externa. Tomo o convite feito a mim para um

momento tão importante da Universidade – o início das atividades acadêmicas – como, sobretudo, uma homenagem à política externa do Governo do Presidente Lula, política externa que me é dada a executar.

Isso é motivo natural de alegria, porque creio que a política externa está vivendo um momento também especial. É verdade, como muito bem disse o Magnífico Reitor, que certos valores básicos, a não ser em instantes breves e muito infelizes, foram preservados, mesmo durante o Governo militar; e, talvez excetuados alguns momentos de certas idiossincrasias – eu assim diria, a política externa se manteve de maneira bastante independente e digna, com maior ou menor ativismo, dependendo do momento em que vivemos, mas, de modo geral, repito, ela se manteve com muita dignidade.

Está aqui o meu companheiro, Embaixador Mauro Azeredo, que trabalhou comigo no Gabinete do Ministro Azeredo da Silveira na época do Governo Geisel. Era o Governo militar, mas havia uma política externa que procurava ser independente e, talvez sem o dizer, seguir os ensinamentos de San Tiago Dantas. Mas creio que estamos, agora, realmente vivendo um momento especial.

Algo notável para os alunos que aqui se interessarem mais especificamente sobre o tema da política externa é comparar o que foi dito pelo Presidente Lula no seu discurso inaugural e o que ocorreu nesses primeiros meses, já passados 14 meses de Governo.

Posso estar enganado, mas creio que raras vezes um programa de ação em política externa foi tão rigorosamente cumprido. Quando olho para trás e vejo o que foi feito nesse primeiro ano de Governo, em matéria de política externa, é com muita alegria que vejo os resultados. Claro que nem tudo pôde ser realizado de maneira plena, mas as sementes do que ali foi dito foram efetivamente plantadas. Creio que isso é importante porque, muitas vezes, o discurso é coerente, toca em pontos importantes com os quais concordamos, mas a ação pode deixar a desejar.

Ouçó, frequentemente, o comentário – ouvia mais do que ouço agora – dos próprios jornalistas: “O que mudou na política externa?” Não me cabe, obviamente, nem me interessa, examinar a política externa dos meus antecessores, até pelos motivos que já foram aqui expostos. Mas, se algo mudou de maneira nítida, a meu ver, foi a intensidade com que certos objetivos foram perseguidos efetivamente.

O Presidente Lula e nós que temos que executar sua política nesse campo não nos limitamos ao discurso, a firmar acordos, a belos comunicados conjuntos. Procuramos levar essa política à prática, o que tem inclusive, em muitos casos, uma representação quase que gráfica, quase que física. O Presidente Lula – algo



que jamais aconteceu antes – recebeu, no primeiro ano de Governo, todos os presidentes da América do Sul, em visitas de trabalho de cada um deles, e visitou quase todos os países da região. Então, quando afirmam que “a América do Sul já era prioridade”, digo que era, mas não levada adiante com a intensidade com que tem sido levada agora.

Da mesma forma, outro tema que revela a importância conferida pelo Presidente Lula a seus objetivos de política externa desde o início do Governo é sua busca incessante pela conformação de uma nova geografia política e comercial mundial e pela possibilidade de influir na agenda internacional. A postura do Brasil diante da guerra do Iraque ilustra muito bem isso. De certa maneira, a guerra do Iraque criou uma situação – não ousaria chamar de oportunidade, porque o lado negativo é muito maior – que demonstra claramente a disposição do Presidente de lutar não só por uma nova geografia comercial do mundo, mas também por uma nova ordem política. E de que forma isso se expressa em nossos esforços de alterar a agenda internacional, de modo que não apenas nos submetamos a ela? De várias maneiras, eu poderia afirmar: em temas de natureza comercial e econômica; em temas de natureza mais política; e, algumas vezes, naturalmente, em temas nos quais, de alguma forma, há uma mistura dos dois tipos, como no caso da América do Sul, onde as naturezas dos temas se misturam de maneira mais óbvia. Eu diria, então, que esse esforço para influir na agenda internacional se fez sentir desde os primeiros momentos deste Governo.

A primeira viagem que o Presidente Lula fez ao exterior foi a Davos. Muitos se perguntavam – eu próprio me perguntava – se era apropriado um Presidente eleito pelo povo brasileiro, mas pertencente ao Partido dos Trabalhadores, ir ao que muitos chamam de “clube dos ricos”, que é a Reunião de Davos. O Presidente Lula, que viajou a partir de Porto Alegre – ele fez questão de ir a Porto Alegre –, foi a Davos e levou uma mensagem que introduziu na agenda internacional um tema que nela figurava apenas marginalmente: o tema da fome. Claro que muito já se falou sobre a pobreza; muito se fala, muitas vezes, sobre outros temas ligados ao subdesenvolvimento, às Metas do Milênio que haviam sido aprovadas, mas é a imagem da fome, mais do que nada, que simboliza as carências sofridas pelos países pobres. A fome era o tema que estava colocado de maneira indireta, disfarçado às vezes com termos tecnocráticos. O Presidente Lula colocou, para aquela audiência de, digamos assim, abastados, o tema da fome no centro da agenda internacional. E não fez isso apenas como um gesto isolado. Fez isso como o início de uma ação continuada.

Voltou, em Evian, a tratar do mesmo tema quando foi convidado para a reunião do G8, ampliado por alguns países em desenvolvimento. Tratou disso na Assembléia Geral das Nações Unidas. Mais recentemente, tomou a iniciativa,

em reunião em Genebra, da qual participaram também o Presidente da França, Jacques Chirac, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e o Presidente do Chile, Ricardo Lagos, de levar a questão da fome ao centro do debate. Esse é um exemplo de como é possível influir na agenda internacional.

A lógica perversa da pobreza e da fome é uma chaga que afeta os mais diversos temas da agenda internacional dos quais nos temos ocupado recentemente. O Presidente Lula, por exemplo, participou de um seminário, na véspera da Assembléia Geral, em setembro do ano passado, cujo assunto é absolutamente atual e importante, a questão de terrorismo. Nesse seminário, o Presidente voltou a sublinhar a vinculação – não a justificação – dos temas da fome e da pobreza com outros temas que afetam a segurança internacional, inclusive o terrorismo. É claro que a fome não é justificativa nem explicação para o terrorismo, mas certamente contribui para criar uma situação em que a busca de soluções extremadas passa a ser mais comum.

Gostaria de comentar agora o que foi feito, no que diz respeito a modificações da agenda internacional, em matéria de negociações comerciais. Estamos enfrentando e continuamos discutindo várias negociações internacionais: a Alca, a negociação com a União Européia, as discussões no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Também negociamos internamente na América do Sul e no Mercosul. Houve aí uma clara mudança de prioridades, não nas prioridades retóricas, mas nas prioridades efetivas.

Quando o Presidente Lula tomou posse, o Mercosul estava em um processo, se não de dissolução, de grande debilitação. Em razão de decisões do passado, membros do bloco chegaram a firmar acordos de livre-comércio em separado, como é o caso do Uruguai, que assinou um acordo com o México separadamente dos demais países do Mercosul. Houve um grande esforço para, em um primeiro momento, fortalecer o Mercosul e lutar por uma integração do conjunto da América do Sul. Essa é uma das coisas que ditas parecem fáceis, mas são muito difíceis de realizar. Em cada comunicado conjunto dessas visitas de presidentes de outros países da América do Sul havia referências à idéia de aprofundamento da integração. E não apenas como ritual de realização. Foi possível, por exemplo, chegarmos a um acordo entre a Comunidade Andina e o Mercosul.

Não é possível visualizar tudo agora porque essas coisas, às vezes, demoram algum tempo para frutificar inteiramente. Há certamente pessoas de Física aqui. Não vou me atrever a fazer metáforas que serão incorretas, porém certamente quando um impulso vai em uma direção e surge um impulso em outra, tem que se dar tempo para que esse novo impulso se reflita totalmente na resultante. E muitos países da América do Sul, sobretudo os países, por exem-

plo, da Comunidade Andina, estão ainda muito mais ligados ao Norte do que ao Mercosul. Mas isso começou a mudar e esse acordo da Comunidade Andina com o Mercosul é o marco mais importante dessa mudança. Há aí um esforço verdadeiro de reformar a agenda internacional, não apenas em termos retóricos, porque essa idéia já existia. Existia, aliás, desde o Governo Itamar Franco, ao qual tive a honra de servir, mas que não pôde se realizar plenamente. E agora, com grande esforço, algumas dessas idéias estão se concretizando.

Em relação à Alca, por exemplo, o que ocorreu? Havia um debate muito grande, no Brasil, polarizado em torno de algo que não se sabia bem o que era ou se intuía; em geral, intuição popular tem muito de percepção correta. Havia um debate entre os que eram contra e os que eram a favor da Alca. Mas havia muito pouco debate crítico sobre aquilo que ela realmente significava. E esse debate tem sido levado a cabo pelo Governo do Presidente Lula com a participação de toda a sociedade brasileira.

Os países desenvolvidos, com exceção da China, que ainda é um país emergente, continuam a ser nossos grandes parceiros comerciais. Os Estados Unidos, por exemplo, são ainda o mercado mais dinâmico do mundo, absorvem 25% de nossas exportações, e é de lá que vem grande parte dos investimentos estrangeiros. O interesse do Brasil nesses mercados é óbvio. Nós fizemos recentemente, entretanto, algo inédito na geografia comercial mundial. Não quero aqui parecer excessivamente triunfalista, até porque não sei qual será o resultado ainda, mas se levarmos em conta o que ocorreu na Reunião Ministerial em Miami, no fim do ano passado, fizemos algo praticamente revolucionário.

No que diz respeito à Alca, por mais que achemos que a nossa infra-estrutura é competitiva, que outros setores, inclusive industriais, possam ser competitivos no mercado americano, sabemos que a margem para abrir o mercado americano é limitada, até porque o que era fácil ou relativamente fácil já foi aberto. Tudo agora toca no nervo, do ponto de vista deles. Isso não é uma justificativa, mas uma constatação.

Para dar um exemplo, o Brasil chegou a ser um grande exportador – ainda é, mas era um enorme exportador – de suco de laranja. Chegou a exportar mais de 1 bilhão de dólares. Hoje em dia, estima-se que a exportação chegou próximo a 500 ou 600 milhões. Apesar dessa queda, o Governo do Estado onde se realizou a reunião de Miami disse que “cítricos, nem pensar”. Isso demonstra, digamos, que há limites muito evidentes. Pode ser que, para obtermos uma cota de determinados produtos, tenhamos que comprometer nossa capacidade de desenvolvimento tecnológico, nossa capacidade de regulamentar o meio ambiente, nossa capacidade de regular até o espaço urbano. De fato, estou dizendo tudo isso concretamente, porque apareceram como contenciosos, dentro do Nafta.

Essas são questões que temos que levar em conta. Não podemos, digamos, hipotecar nossa capacidade de desenvolvimento no século XXI em função da nossa capacidade produtiva, que é herdada dos séculos XIX ou XX. Temos que pensar daqui para a frente. Isso tudo sem buscar nenhum tipo de confrontação.

Sou bastante otimista de que podemos chegar a um acordo que tenha efetivamente os elementos principais que nos interessam, que sejam acordos de acesso a mercados, nos quais eles e nós também tenhamos a ganhar, mas onde não nos sejam impostas limitações ao modelo de desenvolvimento do Brasil, e de outros países da América do Sul e Mercosul, sobre o qual cabe a este Governo soberanamente decidir.

A mesma coisa, para falar brevemente, ocorreu na Organização Mundial do Comércio, e aí por uma combinação maior de fatores. Eu tenho certa experiência na Organização Mundial do Comércio. Fui Embaixador lá por duas vezes e tenho, como costumava dizer a meus colegas de Genebra, cicatrizes da Rodada Uruguai. Sei o quanto nos foi prometido e o quão pouco ganhamos. Por quê? Porque, na realidade, as negociações se traduziam, no fim, em acordos entre os Estados Unidos e a União Européia e, eventualmente, talvez, o Japão e o Canadá. Os países em desenvolvimento tinham apenas uma pequena participação e seus principais interesses não eram considerados. Graças a uma articulação que envolveu muitos outros países, conseguimos formar o G20, que teve uma atuação importantíssima, que impediu que se chegasse a um mau acordo. Por que isso era importante? Se nós chegássemos a um mau acordo agora, iríamos levar 20 anos para poder corrigi-lo.

Um dos principais pontos, que muitos já sabem, é o setor agrícola, área em que nosso país é competitivo. Se não conseguíssemos pelo menos caminhar na direção certa naquele instante – com a eliminação dos subsídios à exportação, redução dos subsídios internos e com o fim aos apoios que distorcem o comércio –, teríamos que esperar por outra Rodada, o que representaria esperar por mais 20 anos. É melhor, então, ser firme, adiar por um ano, se for o caso um ano e meio, o fim da Rodada, mas chegar a um acordo que seja satisfatório.

Isso foi possível também graças a uma postura, creio eu, destemida que o Brasil efetivamente assumiu junto com outros países. Mas o Brasil acabou sendo alçado, um pouco pelas circunstâncias, à liderança desse processo, na qual se mantém até hoje. O G20, tão criticado por muitos países desenvolvidos, é hoje visto por todos, a começar pelo próprio Diretor-Geral da OMC, que demonstrou isso vindo pessoalmente ao Brasil para uma reunião do Grupo, pelo Comissário da União Européia e, de certa maneira, também pelos Estados Unidos – há uma matéria, nos jornais de hoje sobre isso –, como um interlocutor indispensável

para que se possa concluir a Rodada. Temos chance, portanto, de fazer com que ela nos seja um pouco mais favorável.

Essas não são só questões abstratas. Temos companhias interessadas em explorar o carvão em Moçambique, o petróleo em Angola; pela primeira vez, tivemos uma participação, pelo menos na parte de regulamentação, em São Tomé e Príncipe, que é uma ilha muito pequena, mas está no meio de uma das maiores bacias petrolíferas do mundo, o Golfo da Guiné. Então, há uma política também nesse sentido.

Com relação aos países árabes, vocês conhecem as iniciativas que estão sendo tomadas por este Governo. O Presidente Lula foi o primeiro Presidente da República, o segundo Chefe de Estado, a ir à região. O primeiro tinha sido Dom Pedro II. No entanto, de certa forma, o Lula foi o primeiro a visitá-la, uma vez que, na época de Dom Pedro II, os países da área não eram independentes, eram parte do Império Otomano. E sua viagem foi muito mais de caráter cultural e religioso à Terra Santa, muito mais do que uma viagem efetiva aos países árabes. São novos horizontes que estão se abrindo.

Criamos o G3, grupo que reúne as três grandes democracias do mundo em desenvolvimento: Brasil, África do Sul e Índia. Estamos criando não só como algo, digamos, distante, abstrato, retórico. Estamos criando de maneira muito concreta. Aliás, convido a Universidade a participar de maneira mais ativa nesses tipos de esforços. No que depender do Itamaraty, daremos todo o apoio. Sem o apoio da Universidade, não conseguiríamos fazer grandes coisas.

Acabo de vir de uma reunião em Nova Delhi. Nessa reunião, fizemos, a meu ver, algo que é inédito. Os jornais criticam muito, dizendo que temos a mania de dizer que as coisas são inéditas, mas eu realmente acho este fato inédito, pois, em meus 40 anos de carreira diplomática, não me lembro de ter visto uma Comissão Mista trilateral de países em desenvolvimento – Brasil, Índia e África do Sul – discutindo projetos nas áreas de saúde, ciência e tecnologia, defesa, análise do comércio. É uma nova geografia que se cria. Claro que sem prejuízo dos nossos parceiros tradicionais, que continuarão a ser os nossos principais parceiros, ainda por muito tempo. Nós entendemos isso.

Quando negociamos acordos de livre-comércio não só na nossa região, na América do Sul, mas também com a África do Sul e a Índia, e começamos a ter uma conversa nesse sentido com a China, não estamos ignorando a União Européia e os Estados Unidos, que são os nossos principais parceiros. Mas queremos ter alternativas. Não podemos ter todos os nossos ovos em uma única cesta. Queremos também melhorar as nossas condições de negociação com esses países, e é o que temos procurado fazer.

Tudo isso se reflete, a meu ver, em um respeito crescente pelo Brasil na área internacional. Os convites ao Presidente Lula se sucedem a tal ponto que cheguei a dizer, até como uma explicação, que a demanda por “Lula” é muito maior do que a oferta de “Lula” no mercado internacional. Atualmente, o Brasil é ouvido e chamado a opinar diretamente, e não apenas em questões hemisféricas – poderia falar sobre elas, mas o tempo, hoje, não permite – como o Haiti, a Venezuela ou a Bolívia. São todas questões em que tivemos, de um modo ou de outro, ou ainda teremos, algum tipo de atuação. Em alguns casos, até com papel de liderança, como foi a criação do Grupo de Amigos da Venezuela e como poderá ser a Força de Paz do Haiti.

Atuamos de forma mais direta não só em casos como esses, mas mesmo em relação a temas da agenda internacional. Somos ouvidos sobre questões do Oriente Médio. O próprio Ministro do Exterior da Palestina pediu que o Brasil tivesse um envolvimento maior. Temos um brasileiro ilustre, o Embaixador Bae-na Soares, como membro da Comissão da ONU que vai propor ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a reforma do Conselho de Segurança, entre outras coisas. Temos oferecido idéias nesse sentido.

O Presidente Lula tem mantido contato constante com outros líderes, seja sobre temas políticos, seja, como mais recentemente comentado nos jornais, sobre temas econômicos e financeiros, inclusive no que diz respeito ao relacionamento de nossos países – da América Latina, em geral, incluindo o Brasil e toda a América do Sul – com os organismos financeiros internacionais. Um dos grandes desafios que temos pela frente é assegurar a continuidade da estabilidade. Mas que tenhamos essa estabilidade com crescimento, que não limite nossa capacidade de investimento em infra-estrutura, que não limite nossa capacidade de investimentos na área social!

Acho que, de uma maneira muito sucinta – talvez não tão sucinta assim, porque os temas são muito vastos –, tentei fazer um apanhado sobre o que tem sido a política externa do Governo do Presidente Lula.

Eu repito, Reitor, professores, alunos, a minha alegria de estar aqui, a emoção singular de vir a esta que era, e continua a ser, a Universidade do Brasil, para participar deste evento tão importante, que é a comemoração do ano letivo.

Muito obrigado.



**UFRJ**

**2024**

“Em meio a tantos desafios, há também que se reconhecer a evolução positiva de certos temas nas últimas décadas. Embora ainda haja muito por fazer, ampliou-se o papel das mulheres na vida pública, a luta pela igualdade racial avançou e os direitos dos povos indígenas têm sido reconhecidos.”

**2004**

“(…) Houve um grande esforço para, em um primeiro momento, fortalecer o Mercosul e lutar por uma integração do conjunto da América do Sul. Essa é uma das coisas que, ditas, parecem fáceis, mas são muito difíceis de realizar.”



**UFRJ**