

# **A ONU e a questão da assimetria de poder**

*Paulo Roberto de Almeida*

(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org)

IV Semana de Relações Internacionais PUC-SP 2005

Mesa 5: A ONU e a questão da assimetria do poder  
(São Paulo, 11 de maio de 2005, 20:30hs)

## **Sumário:**

1. A questão da assimetria de poder
2. A questão da ONU: assimetrias criadas e mantidas
3. O Brasil e a questão da assimetria do poder na ONU

## **1. A questão da assimetria de poder**

A noção de assimetria se refere, obviamente, a diferenças, que podem ser naturais ou adquiridas. Geralmente, o conceito aparece associado a conotações negativas, que se traduzem nos famosos diferenciais de poder político ou de poder econômico que dividem os países do mundo. Essas assimetrias costumam dividir os países em um grupo restrito de nações poderosas – as superpotências –, um outro grupo intermediário de potências médias – que poderiam ser chamados de países emergentes, mas aqui com diversas qualificações – e, finalmente, o resto, países menores e sem grande peso na comunidade internacional, seja em termos políticos, econômicos ou demográficos.

Não parece haver dificuldade em se reconhecer o grupo de nações mais poderosas do planeta. Elas são, obviamente, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, detentores, desde 1945 – com a exceção de China, que só substituiu a China nacionalista, hoje Taiwan, em 1971 –, da responsabilidade última sobre a paz e a segurança mundial. Esse foro atuou de forma muito precária na era da Guerra Fria, em função do direito de veto concedido a cada um dos membros e da falta de cooperação política em diversos conflitos regionais. Esse grupo também ostenta enormes assimetrias entre si, sobretudo nos planos econômico e tecnológico, e comportou conflitos inconciliáveis entre alguns dos seus membros, mas o impasse militar foi de certa forma assegurado pelo chamado “equilíbrio do terror”, imposto pelo domínio da arma atômica, ou por alianças estáveis ou ad hoc, como no caso da OTAN e outros arranjos especiais.

Esse grupo pode e deve receber a agregação de pelo menos duas outras potências reconhecidas, o Japão e a Alemanha, que não integram (ainda) o foro mais importante da segurança internacional, devido justamente ao cenário de 1945, mas que hoje constituem, respectivamente, o segundo e o terceiro maiores contribuintes financeiros do sistema da ONU, são membros fundadores do G-7 e ativos participantes de missões humanitárias e de *peace-keeping* da ONU. Eles não foram, e ainda não são, parte ativa em operações de *peace-making* (aliás, bem raras na história do CSNU) em virtude dos arranjos especiais pós-Segunda Guerra que resultaram na diminuição de seu status militar e na virtual tutela exercida pelos EUA sobre sua capacidade ofensiva.

Quando se pensa em assimetria de poder, se está pensando, portanto, nesse grupo de nações poderosas no plano militar, no domínio econômico e tecnológico e, sobretudo, na capacidade financeira de prestar ajuda ao desenvolvimento e de tomar iniciativas no plano multilateral. O poder, em termos primários, é sobretudo a capacidade de projetar poder, isto é, ser capaz de empreender operações militares em territórios distantes e de impor-se pela força sobre quaisquer adversários. Os EUA são, a esse título, o único poder verdadeiramente hegemônico da atualidade. Todas as demais potências não são capazes de se confrontar a seu poder incontestável, salvo uma coalizão inesperada e virtualmente impossível no atual cenário internacional.

Numa segunda linha de poder relativo, poderiam ser colocados alguns países que acederam ao domínio do poder nuclear, por razões essencialmente regionais ou locais, e que podem vir a desempenhar um papel importante no cenário internacional. Nesse grupo podem ser colocados a Índia, verdadeira potência regional, e Israel, por circunstâncias especialíssimas que não se reproduzem em outros contextos. O Paquistão e a Coreia do Norte também possuem capacitação nuclear, mas essa situação foi criada por cenários de conflitos em suas respectivas regiões e persistem dúvidas sobre a manutenção dessa capacidade no futuro de médio prazo, assim como sobre sua capacidade de projetar forças além de seus respectivos territórios.

Outros países perseguiram no passado, ou ainda perseguem, a posse da arma atômica, ou mesmo estão em condições de fazê-lo, se assim o desejarem, mas sua capacitação depende de várias circunstâncias nem sempre controláveis por eles mesmos. Estão ou estiveram, nessa condição, o Brasil e a Argentina, no cenário sul-americano, a

República da África do Sul, na África subsaariana (que renunciou à sua capacitação no momento de transição do apartheid para o regime de maioria negra), a Líbia, mas de maneira muito incipiente, e o Irã, de maneira mais ativa e ainda hoje. O Iraque tentou adquirir capacidade nuclear ofensiva, sob o regime de Saddam Hussein, mas foi oportunamente detido pela comunidade internacional, vale dizer, pelos EUA. A esses países, poderiam ser agregados o Canadá, a Alemanha e o Japão, que seriam capazes, se assim o desejassem, de se dotar de armas atômicas em poucos meses, se houvesse decisão nesse sentido.

Esta é, portanto, um tipo de assimetria elementar, aquela baseada numa certa capacitação militar, mas ela é, ainda assim, muito diferenciada em função dos atores e de seus demais vetores de poder primário, isto é, militar. Ela é importante, decisiva mesmo num cenário de conflitos militares e de instabilidade político-militar, mas ela não é a única, nem a mais relevante num cenário de crescente interdependência global.

Aqui, estamos agora falando de um outro tipo de assimetria, a que emerge do poder econômico, da capacidade financeira, da participação nos intercâmbios globais, a que está presente nas inovações tecnológicas, que podem ter, obviamente, aplicações militares, mas que mais frequentemente implicam em renda extra conseguida dos demais membros da economia internacional em função dessa liderança tecnológica.

Nessa situação, os EUA ainda emergem como a potência hegemônica por excelência, com cerca de 1/5 do poder econômico mundial, mas não existe mais aqui, a capacidade de projetar poder como no sistema militar. Apenas um exemplo: o PIB dos EUA é similar, grosso modo, ao da UE, esta participa mais de trocas globais, mas os EUA têm maior projeção financeira, uma vez que o euro ainda não se fortaleceu como moeda de reserva internacional. Os EUA, por outro lado, acumulam enormes déficits gêmeos, no seu orçamento e na balança comercial, que têm de ser financiados com recursos de outros países, em especial os da Ásia, que acumularam enormes superávits de balanço de pagamentos na última década.

As assimetrias econômicas não deveriam ter conotação negativa, pois são elas que sustentam o padrão de trocas internacionais, uma vez que o comércio e o intercâmbio tecnológico só pode ser feito, justamente, com base nas assimetrias existentes. Assim, as alegações contra as assimetrias no Mercosul não têm muito razão de ser, pois são elas que

sustentam a integração dessas economias, segundo um padrão de especialização que já foi resolvido teoricamente desde David Ricardo e não recebeu ainda desmentidos práticos. Mesmo a chamada criação, politicamente induzida, de vantagens comparativas dinâmicas, como registrado no caso da China, não chega a desmentir os fundamentos da teoria ricardiana, uma vez que a base da especialização e da competitividade está sempre presente, baseada fundamentalmente em recursos humanos, seja de baixa capacitação produtiva – como são os salários dignos do capitalismo manchesteriano do século XIX – seja numa escala de maior produtividade do trabalho humano, a partir da disponibilidade de engenheiros e técnicos de boa qualidade.

O centro do poder econômico mundial é constituído pelo chamado G-7, que inclui potências econômicas não nucleares, como Japão, Alemanha, Canadá e Itália, e que se transformou em G-8 apenas pela adjunção da Rússia, em virtude justamente de seu poder militar, embora bastante diminuída no plano econômico-financeiro (a Rússia, aliás, não participa das reuniões exclusivamente financeiras do G-7, mas pode ser convidada, agora também com a agregação da China, a certas reuniões especiais).

A esse grupo restrito de grandes potências econômicas, pode ser acrescentado o chamado BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China, justamente potências econômicas emergentes ou efetivas. Desse grupo, o Brasil talvez seja o menos capacitado do ponto de vista econômico, já que a China já conforma, segundo certos critérios, a segunda ou terceira maior economia planetária. Ela já era a primeira economia do mundo, até o século XVIII, depois auto-excluída do pelotão de frente por razões basicamente de ordem interna e hoje emergindo novamente nesse pelotão de inovadores tecnológicos e grandes comerciantes globais. A Índia e a Rússia também emergem como grandes potências econômicas, em virtude de capacitações abundantes em recursos humanos, no primeiro caso, em energia, no segundo, o que lhes dá uma enorme influência no padrão de trocas característico da interdependência global. O Brasil, nesse contexto, possui certa capacitação em energia renovável e em abastecimento alimentar, mas, sendo um *global trader* ainda eminentemente modesto – com cerca de 1% do comércio mundial – carece de poder econômico e financeiro para influenciar verdadeiramente o padrão de trocas internacionais. Trata-se, sem dúvida, de uma potência regional, mas sua capacidade de projeção externa, econômica ou militar, ainda é extremamente modesta.

## **2. A questão da ONU: assimetrias criadas e mantidas**

Depois de uma primeira metade marcada por terríveis guerras que dizimaram milhões de pessoas em várias partes do mundo, o século XX assistiu, em sua segunda metade, à conformação de uma nova ordem internacional fundada antes no direito do que na força bruta, como tinha sido o caso até então. Na primeira metade do século XX, o mundo assistiu a uma tentativa frustrada de multilateralização da ordem política, a partir da criação da Liga das Nações, mas esta nunca teve condições de efetivamente garantir a paz e a segurança internacionais. Desde as invasões da Manchúria e da Abissínia, pelo Japão e pela Itália no início dos anos 1930, em menor escala no caso da guerra civil espanhola (que foi um conflito essencialmente interno, ainda que envolvendo grandes potências européias), mas sobretudo na tragédia da amputação da Tchecoslováquia pela Alemanha nazista, em 1938, o sistema da Liga provou sua inoperância e ineficácia para lidar com ameaças à paz ou com agressões efetivas à segurança dos Estados, inclusive de países membros, como era o caso da Abissínia (antigo nome da Etiópia) e da República Tchecoslovaca.

A ONU surgiu em 1945 para evitar uma repetição dessas tragédias, e de certa forma o conseguiu, ainda que de forma apenas parcial e limitada. A paz e a segurança internacionais não foram garantidos pela ONU, que nunca chegou a dispor de uma comissão militar como lhe autoriza a Carta de São Francisco, mas sim foram asseguradas de fato pelo relativo equilíbrio do poder militar entre as grandes potências. Não voltamos mais a ter guerras totais, tão destruidoras como foram a primeira e a segunda guerra mundiais, mas tampouco conseguimos estabelecer um sistema de plena segurança que seja capaz de garantir um ambiente tranquilo em todos os cenários geopolíticos. Mas a falha aqui não incumbe tanto à ONU e sim ao sistema de soberania absoluta segundo o modelo westfaliano, que permite a existência dos chamados estados vilões, ou agressores.

Portanto, ao início do século XXI, o sistema internacional ainda não constitui uma ordem equitativa, segura e, sobretudo, estável, que garanta um padrão de vida condigno a todos os habitantes do planeta, ou que os coloque ao abrigo de possíveis ameaças de rupturas indesejáveis nos domínios da ordem política, do bem-estar econômico e da

segurança pessoal. Ameaças latentes ainda existem, seja em termos de garantias de paz, seja no terreno da democracia política, seja ainda no estabelecimento de condições materiais mínimas para a preservação de níveis aceitáveis de desenvolvimento humano, em especial nos países menos desenvolvidos. Se o espectro de guerras globais entre as principais potências parece felizmente afastado, conflitos regionais, guerras civis, instabilidade econômica e política e desigualdades sociais persistentes ainda constituem realidades freqüentes no cenário atual, com uma incidência mais aguda nos chamados Estados falidos.

Esses problemas constituem a nova fronteira institucional e política do início no novo milênio. O sistema internacional evoluiu positivamente, ao longo do último meio século, no sentido da construção tentativa de uma ordem política mais estável e previsível e de uma arquitetura institucional tendencialmente mais democrática. Esse sistema precisaria fazer, agora, novos progressos materiais e organizacionais na direção da superação desses problemas “residuais” – muitos deles de origem estrutural – que afligem grande parte da população mundial. Um diagnóstico realista das perspectivas que se oferecem nesse terreno indicaria que o sistema de relações internacionais precisaria caminhar para a construção de uma arquitetura política e econômica que possa se basear na governança global e na democracia preventiva.

Como sistema de governança global eu não proponho um sistema de controle supranacional baseado na ONU ou qualquer outro órgão político de caráter intergovernamental, mas sim um espaço de desenvolvimento interestatal que leve em consideração as novas realidades criadas pela globalização e as estenda a todos os países do planeta, sem distinção de fronteiras políticas. A democracia preventiva pode ser entendida como um sistema que ultrapassa as restrições atuais da soberania absoluta dos Estados, realidade que comanda um respeito total e irrevocável ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos. Ela significaria um processo coletivo de tomada de decisões que tenha no respeito aos direitos humanos e na adoção da forma democrática de governo os critérios básicos de participação na comunidade internacional. A questão da democratização do poder mundial constitui, portanto, uma fronteira de trabalho que mereceria considerações de ordem histórica e de natureza institucional, que me proponho agora abordar de forma sucinta.

Voltemos por um instante à questão do poder, para colocar a questão de saber se existe, ou não, um poder mundial que poderia ser democratizado. Em minha opinião, não há *poder mundial*, ou pelo menos não no sentido da sociologia clássica, ou seja, uma autoridade legitimamente estabelecida, reconhecida enquanto tal pelas partes constituintes de uma *societas universalis* hipotética e dispondo, com o consentimento de todos os representados, do monopólio do uso da força enquanto mecanismo de cumprimento e sanção de normas estabelecidas constitucionalmente.

A ordem política identificada com o convívio harmônico entre sociedades diversas, tal como acordado em Vestfália, nunca deixou o plano regional para se projetar internacionalmente e, mesmo nesse caso, não se tratava de um poder mundial visando à paz estável como objetivo em si, mas tão simplesmente de um arranjo de convivência e de mútua conveniência no quadro de uma difusa ordem superior cuja legitimidade era dada pelos princípios cristãos mutuamente compartilhados, aos quais aderiam, de modo diferenciado, os príncipes reconhecidos da sociedade civilizada da época. Mencione-se, por outro lado, os impérios com pretensão universal, na Ásia ou na Europa pré-modernas, muito mais baseados na imposição de um poder externo do que no consentimento dos governados.

Os arranjos feitos em Viena, em 1815, depois renovados em Versalhes, em 1919, e novamente ao cabo da Segunda Guerra Mundial, entre um seleto número de potências vencedoras, também entram na vertente histórica da paz imposta, não uma negociada entre iguais. Sabemos, entretanto, que a Carta de São Francisco contém princípios democráticos, estabelecidos semi-constitucionalmente, dotados de pretensões à legitimidade universalista. Também sabemos, porém, que ela convive com uma realidade assimétrica, caracterizada pela existência de alguns membros “mais iguais” do que outros, o que seria dificilmente aceitável em qualquer ordem política legitimamente estabelecida no plano nacional.

Em outros termos, não há *poder mundial* e, em conseqüência, qualquer intenção de democratizá-lo seria tão inócua quanto impossível. Isso não quer dizer que não haja um *poder mundial de fato*, de tipo militar, econômico e até político, mas aí já seria tarefa totalmente desprovida de validade heurística discutir os fundamentos, condições e etapas

de um processo de *democratização da ordem mundial*, uma vez que tal poder de fato não está identificada com o princípio abstrato da chamada vontade geral, que toma inspiração em Rousseau. Esse *poder mundial de fato* existe, é exercido na sua plenitude possível e tem conseqüências para a maior parte dos habitantes do planeta, que, incidentalmente, não decidiram, aberta e democraticamente, pela extensão, limites e controle desse tipo de poder. Trata-se de uma realidade histórica, não de um arranjo livremente consentido entre os membros de uma mesma comunidade.

Existiria, em contrapartida, uma “comunidade universal”? Talvez, na medida em que o mundo vem sendo lenta e penosamente unificado desde as primeiras viagens de Colombo até as últimas conquistas da globalização, num processo desigual e descontínuo de avanços e retrocessos que tem a ver com a força relativa de determinados pólos da economia mundial e de certas civilizações particulares. A “comunidade universal” se expressa em certos instrumentos de validade aparentemente não questionada no plano mundial, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Entretanto, pode-se perguntar se um instrumento moderadamente propositivo e modestamente implementável como a Declaração de 1948, adotada em circunstâncias que podem ser tidas como excepcionais no final da Segunda Guerra Mundial, teria condições, hoje, de ter sido aceita na forma como está, tamanhos são os condicionantes que se colocam para a aceitação de novos instrumentos de promoção dos direitos humanos, inclusive no plano do gênero e dos direitos econômicos e sociais.

Em face dessas ponderações, pode-se questionar se a democratização do poder mundial (algo inexistente a princípio, ou dotado de uma realidade muito difusa) seria possível, realizável, imaginável ou simplesmente desejável. Para não tornar a discussão muito abstrata, ou puramente conceitual, vejamos quais seriam os componentes de uma ordem mundial democrática para examinarmos em seguida como os atores relevantes no plano mundial estão atuando para tornar aquele objetivo atingível.

Falar de “atores relevantes” não é incongruente com o princípio democrático, que ele mesmo tem como fundamento a teoria da representação, ou seja, a delegação de poderes para a consecução de objetivos socialmente desejáveis. Na sociedade moderna, esses atores relevantes são os partidos políticos, as instituições de interesse público, determinadas forças sociais ou morais, como as próprias religiões constituídas ou as

ONGs, cada vez mais importantes no plano societal. No plano mundial, se trata dos grandes estados (pois não há como deixar de reconhecer-lhes o papel de atores relevantes no plano da política mundial), das organizações intergovernamentais a vocação universal, a começar pela ONU e suas agências especializadas, assim como as entidades de interesse setorial ou de âmbito geograficamente restrito, a exemplo dos blocos regionais, como a OEA, a OTAN ou o próprio Mercosul, sem esquecer as ONGs, que também vêm adquirindo crescente relevância universal.

Quais são as bases do poder democrático no plano nacional? O exercício do poder político geralmente em forma indireta, pelo mecanismo da representação, mas segundo um sistema no qual o processo decisório é assegurado segundo o princípio do voto majoritário, respeitados os direitos das minorias. O poder da maioria, em todo caso, é exercido segundo regras constitucionais mais ou menos detalhadas, prevendo a divisão desse mesmo poder em função de competências legislativas, executivas ou judiciais, com mecanismos de controle e de limitação desses poderes setoriais. Quais são, ou deveriam ser, os objetivos fundamentais de todo poder democrático digno desse nome? A garantia da segurança individual, do respeito ao ser humano e ao cidadão (o que compreende o livre exercício do direito de expressão, de religião e de propriedade), a expansão contínua das franquias democráticas e do bem-estar de todos os membros da comunidade, o que implica a promoção de chances iguais para todos, independentemente das desigualdades distributivas existentes estruturalmente na sociedade como um todo.

Este último elemento traz a tona um velho dilema da democracia, qual seja, a tensão existente entre a liberdade política, base essencial do regime democrático, e a liberdade econômica, que determina a garantia sobre os direitos de propriedade, dos quais derivam a acumulação e, portanto, a concentração de riqueza. Ainda que alguns teóricos defendam a noção de democracia econômica ou social, em contraposição ao que seria sua simples expressão formal, de direitos e deveres iguais para todos, mesmo em face de desigualdades distributivas derivadas da propriedade privada (a chamada “democracia burguesa”), não parece ser missão da democracia promover o igualitarismo, ainda que ela possa, e deva, contribuir para a minimização das piores iniquidades sociais que emergem de forma natural no curso do processo histórico.

Em todo caso, as desigualdades distributivas, nos planos nacional e internacional, constituem um dos maiores e mais renitentes desafios ao regime democrático, desde os tempos da antiga Grécia até hoje. Um teórico como Milton Friedman argumenta, por exemplo (in *Capitalism and Freedom*, 1962), que a história sugere que o capitalismo é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício da liberdade política. Ele o faz com base na descentralização ou atomização natural de poderes provocada pelos mecanismos de mercado, o que reduz a amplitude de decisões que os governos têm de tomar em bases puramente políticas e, portanto, sujeitas a interpretações diversas quanto às “regras do jogo”. Não precisamos entrar nesse tipo de debate sobre as virtudes dos mercados livres e sua influência na constituição das sociedades livres, mas apenas registrar esses vários elementos conceituais e estruturais para organizar nossa própria discussão sobre a democratização do poder mundial.

Vejamos, portanto, como transpor esses princípios da ação democrática, do plano puramente nacional, ou doméstico, para o âmbito mundial, ou universal. A regra da maioria, em primeiro lugar, o que significaria? Cada cidadão um voto, certo? Perfeito no plano nacional, mas pensemos duas vezes na sua aplicação em âmbito universal.

O que existe hoje como “assembleia política mundial” não corresponde ao “corpo eleitoral nacional”, mas tão simplesmente a um “ajuntamento” de estados legitimamente reconhecidos no plano mundial, alguns deles velhos de vários séculos, outros tão jovens como Timor Leste, e cujo número total já passou hoje de 192 “entidades individuais”. No plano doméstico se exige que o cidadão faça 16, 18 ou 21 anos para o pleno exercício das franquias democráticas, o que é considerado um requisito de maturidade política. Tal não existe no plano internacional e, uma vez aceito no convívio da ONU, o mais jovem estado passa a votar como qualquer outro membro fundador daquele corpo político.

O mais importante não está aí, contudo, pois que o princípio de cada voz um voto não tem a mesma equivalência nos dois planos. O princípio da representação assegura a proporcionalidade ao exercício do poder político, o que simplesmente não existe no plano internacional. Tomemos apenas os dois países mais populosos do planeta, China e Índia: combinados, eles têm uma população superior àquela de mais de dois terços de países membros da ONU, sendo alguns estados verdadeiramente minúsculos nesse aspecto. Pode-se considerar democrática uma decisão que obriga, da mesma forma, 2,5 bilhões de

pessoas concentrados em apenas duas nações, em face, por exemplo, de cem outros estados que não respondem por 10% desse número?

Assim como o notável crescimento demográfico em países em desenvolvimento representou tremendo desafio de incorporação social para suas frágeis democracias, a expansão do número de estados coloca um problema equivalente no plano mundial. No Brasil, por exemplo, o incremento populacional redundou numa certa deterioração das instituições públicas, notadamente no aspecto educacional, com um processo de exclusão social daqueles cidadãos unicamente dependentes das escolas públicas de primeiro e de segundo grau. O número de países membros das Nações Unidas cresceu 370% desde 1945, para algo superior a 190 Estados atualmente, o que coloca o terrível problema do equilíbrio entre a participação e a eficácia.

Por causa desse tipo de disparidade, determinadas agrupações regionais, como a União Européia, por exemplo, resolveram introduzir o mecanismo do voto ponderado no seu processo decisório, objetivando levar precisamente em conta esse tipo de assimetria demográfica e também o peso diferenciado das economias nacionais. Aqueles que não se cansam de sugerir que o alegado “déficit democrático” do Mercosul deriva da falta ou ausência de institucionalidade, querendo isso significar a supranacionalidade ao estilo da União Européia, já pararam para pensar que, em termos equivalentes, o pequeno Uruguai tem uma população equivalente a um bairro da cidade de São Paulo? Nesse caso, seria democrático que o Uruguai exerça seu direito de veto sobre determinadas decisões do Mercosul que podem ter, teoricamente, impacto sobre a vida de 170 milhões de outros habitantes nesse seu grande vizinho que é o Brasil?

A democratização do poder mundial é confrontada, portanto, a esse enorme problema estrutural da representação democrática, e que não tem absolutamente nada a ver com as assimetrias estruturais derivadas da desigualdade na distribuição de poder militar e de riqueza econômica no plano mundial, ou seja, intersocietal. Poder-se-ia pensar numa representação proporcional em termos de população mundial? Talvez, mas os problemas daí decorrentes seriam tão ou mais complicados que aqueles hoje derivados da assimetria de poder econômico entre as nações.

Observe-se que nem todos os organismos internacionais atuam com base no princípio democrático de uma voz um voto, o que, como vimos, deixa muito a desejar em

termos de representação efetiva. Daí a razão, por exemplo, de determinados processos decisórios serem bem mais rápidos em determinadas “sociedades por ações” como o FMI ou o Banco Mundial – nas quais os sócios “mais importantes” detêm maior poder de voto – do que na Assembléia Geral da ONU, conhecida por seu processo lentíssimo de tomada de decisões, com o resultado adicional de que nem sempre tudo o que foi decidido tem impacto ou relevância real para a vida diária dos cidadãos dos países membros. O processo decisório em organismos como o FMI e o BIRD é, de fato, eficiente e rápido, mas seria ele democrático? Não no sentido formal do termo, mas, como dissemos, se trata de sociedades por ações, não de entidades igualitárias. Nesse plano, temos a OMC, que é formalmente consensual, ainda que na prática nada se faça contra os desejos ou interesses dos parceiros mais iguais, isto é, Estados Unidos e União Européia em primeiro lugar.

De fato, se traçarmos mapas estilizados das relações reais de poder e riqueza no mundo, esses mapas seriam bastante diferentes de seus equivalentes cartográficos ou os puramente geográficos. Começando pelo eixo vertical do poder, veríamos que o peso estratégico da “massa atômica” dos EUA seria absolutamente descomunal em relação à massa territorial e populacional desse país e que a distribuição da capacidade efetiva das demais grandes potências em projetar poder – isto é, levar a guerra a outros cenários – é totalmente desproporcional, concentrada em favor dos mesmos EUA. Ainda assim, nesse vetor, países como Rússia e China ainda aparecem como competidores críveis, ao passo que o Brasil, quinto maior país do mundo em extensão e população, simplesmente “desaparece do mapa”. Nesse eixo, apenas contam aqueles países capazes de projetar poder, o que sempre foi apanágio dos grandes impérios. Na atualidade, essa capacidade encontra-se totalmente desequilibrada, em razão da supremacia de apenas um deles, na verdade o único império remanescente da história da humanidade.

No eixo horizontal do desenvolvimento, as assimetrias são igualmente dramáticas, uma vez que “massas atômicas” relativamente importantes como o Brasil, a Índia e a própria China, diminuem significativamente se o critério se torna renda per capita, registro de patentes e licenciamento de *know-how* próprio ou disponibilidade de comunicações e acesso à Internet. Países pequenos como Uruguai ou Costa Rica, ou a minúscula Cingapura, apresentam desempenho bem superior ao desses gigantes do Terceiro Mundo.

Diferenças estruturais à parte – e essas assimetrias vão estar conosco por gerações ainda – o processo de democratização do poder mundial, lento como era a despeito do peso dessas estruturas da desigualdade, encontra-se sobremaneira dificultado em função do novo cenário internacional que emergiu após o 11 de setembro de 2001, refletido na teoria da guerra preventiva e da ação unilateral, como consubstanciada na chamada doutrina Bush. Trata-se de uma nova explicitação política do Império, cuja essência geral pode ser definida nos seguintes termos. Trata-se da única superpotência hegemônica da atualidade, depois do afastamento do outro competidor estratégico durante cerca de meio século, a finada União Soviética. A superioridade tecnológica e militar parece evidente e está revelada num simples dado bruto da realidade: os EUA são único ator global da história da humanidade que consegue projetar poder militar simultaneamente em diferentes terrenos estratégicos em pontos distantes de seu próprio território. Do ponto de vista econômico e financeiro, essa hegemonia é menos evidente, mas ainda aqui um dado é revelador do diferencial de poder entre os principais atores: o orçamento de defesa dos EUA é superior à soma dos orçamentos militares de vários outros aliados ou competidores estratégicos, a começar pela Rússia, China e os principais países da OTAN.

Tal disparidade – que pode ser classificada como propriamente “estrutural”, ou seja, não é simplesmente quantitativa – tampouco tinha sido manifestada historicamente em qualquer era anterior, provavelmente desde os tempos da Pax Romana. O alegado poder naval absoluto da Royal Navy, durante os tempos áureos da *Pax Britannica*, não guarda senão uma pálida relação com a presente situação de domínio incontestável das forças armadas dos EUA. Na origem de tal defasagem de poder de fogo encontra-se não apenas a simples capacitação tecnológica – que poderia ser eventualmente suprida no caso dos europeus ou mesmo, com um pouco de imaginação e de “empréstimos involuntários”, no caso das duas grandes economias em transição para o capitalismo – mas uma organização superior de administração militar, que consegue aproveitar ao máximo os ganhos de produtividade revelados em um longo ciclo de crescimento econômico baseado em certa medida nas virtudes inovadoras da “nova economia” (informação, comunicações, processamento digital de insumos os mais diversos e combinando-os em novos tipos de armas).

O contraste entre o *know-how* superior dos EUA em “levar a guerra”, quando comparado ao poder militar apenas relativo dos demais competidores estratégicos, é provavelmente devido à aplicação dos mesmos modelos organizacionais e produtivos que determinaram, historicamente, a preeminência de seu tipo específico de capitalismo desde o final do século XIX e início do século XX. Nessa mesma época, talvez não por acaso, um historiador naval americano, Alfred Thayer Mahan, proclamava a superioridade do poder naval na condução das operações militares. Hoje, Mahan estaria obviamente privilegiando a preeminência do poder aéreo, como revelado na Guerra do Golfo e com maior ênfase nas operações conduzidas no Afeganistão e no Iraque. Essa superioridade aérea nada mais representa senão o poder econômico concentrado dos EUA, sua eficiência relativa e mesmo absoluta no confronto com os demais contendores do jogo estratégico.

De fato, os EUA conceberam um “modo inventivo de produção” – para usar um conceito de extração marxista – e o aplicaram com notável persistência e coerência em sua própria arte de fazer guerra. A guerra não é concebida como uma operação unicamente militar e nisso os EUA também são o mais “aroniano” dos poderes modernos, no sentido em que os soldados e os diplomatas trabalham de modo muito mais integrado do que ocorre normalmente nos demais países. Nessa unidade de estratégia e diplomacia reside o elemento decisivo da superioridade dos EUA em relação a outros poderes.

Com efeito, podemos mobilizar novamente o conceito marxista de “modo de produção” para explicar as razões pelas quais os EUA lograram construir a sociedade industrializada mais avançada do planeta (ainda que não a socialmente mais moderna ou mais homogênea em termos de repartição da renda), que continua a exibir um enorme potencial de crescimento, embasado não necessariamente em seus recursos próprios, mas na mais ampla e diversificada rede de “captação de cérebros” do resto do mundo em favor do seu sistema produtivo e de pesquisa básica. Isto pode ser comprovado, por exemplo, por uma consulta às listas anuais de prêmios Nobel: cada vez mais os nomes se referem a cientistas ou pesquisadores estrangeiros trabalhando nos EUA, o que revela a força do *brain drain* operado em favor dos EUA.

Nas pegadas abertas pelos EUA em direção de uma sociedade desenvolvida e “futurística”, outros países e grandes economias – como a União Européia, a China, a

Rússia, eventualmente o Brasil e a Índia também – poderão eventualmente tornar-se núcleos hegemônicos regionais, não da espécie militar, mas enquanto centros de poder econômico e tecnológico, distribuindo bens, serviços e capitais em redes interconectadas de cooperação e de competição. Esse novo mundo interdependente exibirá certos traços “americanos” no sistema produtivo, ainda que não no plano cultural ou ideológico. Esse, certamente não de todo, “admirável mundo novo” não conforma exatamente o padrão ideal de democratização do poder mundial que gostaríamos ou desejaríamos ver surgir no cenário internacional, ou que poderíamos legar a nossos filhos, mas é o desenvolvimento possível que pode ser visto a partir dos dados da realidade atual.

Por mais contraditório que isso possa parecer, essas transformações que vêm sendo implementadas de maneira unilateral – os sociólogos adeptos do modelo barringtoniano de mudança social fariam de uma *Revolution von Oben*, ou seja, pelo alto – representam uma das faces da democratização contemporânea, uma vez que os EUA conformam igualmente a mais democrática das sociedades modernas. O paradoxo, justamente, é que esse processo de modernização-democratização liderado pelos EUA não se restringe aos (ou não é contido pelos) avanços materiais e inovações tecnológicas apenas. Trata-se, antes de mais nada, de um modo de organização social, de uma estrutura “societal”, o que significa: democracia, educação contínua, estabilidade institucional e o conhecido *rule of law*. Reproduzir esses traços é obviamente um pouco mais difícil do que simplesmente importar (ou copiar) os produtos *made in USA* ou, sobretudo, os processos inovadores modelados no sistema americano.

Por outro lado, o sucesso do processo de globalização conduzido pelos EUA nos planos econômico e tecnológico contrasta com os percalços da globalização que se tenta impulsionar nos planos político e jurídico, aqui também em grande medida devido à ação obstrutora dos EUA. Com efeito, a superestrutura política do direito internacional público – uma construção que remonta a Grócio, pelo menos – vinha (vem) sendo penosamente construída por todos aqueles atores – estados, organizações, indivíduos – sinceramente engajados na tarefa civilizatória de substituir o direito da força pela força do direito, de colocar a solução pacífica das controvérsias antes da justiça algo arbitrária dos poderosos.

Essa lenta construção do multilateralismo contemporâneo – que, aliás, muito deve à visão progressista dos dirigentes americanos de meados do século XX e seu

compromisso com a arquitetura onusiana então criada -, vem sendo ameaçada por uma série de atitudes sucessivas da nova administração dos EUA que todas elas confirmam uma relutância de princípio e uma recusa de fato em assumir novos compromissos que redundariam, direta ou indiretamente, na diminuição da margem de liberdade alocada aos EUA enquanto grande potência não contida pelo direito internacional.

Naquilo que é por eles considerado como essencial à segurança nacional, os EUA atuam segundo um padrão unilateralista, o que é próprio de todo poder hegemônico que não se vê limitado por qualquer outro. Para todos os efeitos, os EUA dispõem do monopólio do poder no plano mundial e se revelam indiferentes aos interesses e preocupações de outros países, sobretudo se eles não representam alguma utilidade do ponto de vista do próprio império.

Os EUA detêm um poderio econômico e militar superior aos dos impérios da antigüidade ou mesmo da era moderna. Essa hegemonia não apresenta, porém, o mesmo caráter de ocupação e exploração diretas como nos casos precedentes, podendo ser considerada como relativamente benevolente. Trata-se de um imperialismo relutante, mais preocupado com sua própria segurança do que com a “extração direta” de recursos de sua vasta periferia, de resto mais virtual do que real.

A despeito, portanto, das demonstrações de arrogância imperial e de unilateralismo na atualidade, vistos de uma perspectiva histórica mais ampla, os EUA são, de fato, a mais poderosa força transformadora da humanidade desde o início do século XX e assim deverão permanecer no futuro previsível. Essas mudanças não se conformam necessariamente ao padrão que gostaríamos de ver prevalecer no plano internacional, isto é, um modelo vagamente kantiano de paz durável e de respeito mútuo pelas soberanias dos estados nacionais num quadro de democracias estáveis voltadas, não para a afirmação de seu próprio poderio, mas para a cooperação entre os povos e o desenvolvimento econômico e social. Pouco a pouco, esse padrão mais kantiano emergirá gradualmente, sepultando com ele os elementos mais brutalmente hobbesianos que ainda possam subsistir no comportamento do Leviatã benevolente com que nos confrontamos atualmente.

#### **4. O Brasil e a questão da assimetria do poder na ONU**

A primeira coisa que precisa ficar clara, neste debate, é que o Brasil, ao desejar ingressar no Conselho de Segurança das Nações Unidas, não pretende, de nenhum modo, reduzir as assimetrias atualmente existentes no contexto internacional, seja no plano econômico, seja no político, seja ainda no militar. O que o Brasil deseja, ou pelo menos o que desejam seus círculos governamentais, é ingressar no coração dessas assimetrias, para assegurar ao país um papel não periférico, ou pelo menos não tão periférico como ocorre atualmente. Toda a atual retórica em favor do multilateralismo e de redução do unilateralismo é exatamente isso, uma simples retórica, pois ao adentrarmos no CSNU não tornaremos a ONU ou o seu CSNU mais democráticos, e sim um pouco mais amplos, e portanto mais complicados do ponto de vista político e administrativo.

A Organização das Nações Unidas entrou em funcionamento no mesmo momento em que a Guerra Fria ensaiava seus passos inaugurais, no primeiro semestre de 1946. O Brasil participou da conferência constitutiva realizada em São Francisco, mas não tinha obviamente participado das reuniões preparatórias levadas a efeito nos meses anteriores – notadamente em Dumbarton Oaks, em Washington – que definiram o papel dos atores relevantes e o modo de funcionamento do novo organismo multilateral. O processo de definição do que seria a ONU e seu CS foi oligárquico, e assim permaneceu desde então.

O primeiro encontro da Assembléia Geral foi realizado em Londres, em janeiro de 1946, antecipando de alguns meses a frase de Winston Churchill sobre a “cortina de ferro” que passou desde então a separar a Europa, de Gdansk a Trieste. Pouco depois, na conferência de paz em Paris, os entendimentos entre as potências ocidentais e a União Soviética em torno das principais questões vinculadas às suas respectivas zonas de ocupação na Europa se revelaram impossíveis, dando início assim a um longo período de desencontros e de oposição sistemática entre os campos socialista e capitalista na arena internacional. A divisão demoraria meio século para ser superada, praticamente até o desmantelamento da União Soviética ao início dos anos 1990.

A ONU foi vítima desse clima de “guerra fria”, tornada “quente” ocasionalmente, em alguns pontos do planeta, sem que o Conselho de Segurança, seu órgão supremo em matéria de paz e de segurança internacionais, pudesse atuar de maneira satisfatória para

cumprir seu mandato estatutário de *peace making*. Na verdade, a ONU conseguiu “fazer a paz” em raríssimas ocasiões nos quase 50 anos de “guerra fria” entre 1946 e 1991, quando terminou oficialmente o estado de não-beligerância belicosa entre as duas superpotências, contentando-se a organização, no mais das vezes, com um mero papel de *peace keeping*, quando não foi virtualmente paralisada em sua ação de prevenção e de eliminação de focos de conflito armado entre países ou no seio deles.

A rigor, apenas três operações de *peace making* podem ser contabilizadas nos registros do CSNU entre 1946 e 1991: a intervenção em favor da Coreia do Sul, de 1950 a 1953, o envio de tropas para debelar a guerra Civil no Congo Belga, entre 1960 e 1964 (que deve ser considerado uma espécie de exceção no padrão de intervenções da ONU), e a chamada “guerra do Golfo”, contra o Iraque, em 1990-91. O Brasil não participou de nenhuma das três, vale lembrar.

No primeiro caso, o da guerra da Coreia, o CSNU foi habilitado a atuar por um equívoco fundamental da União Soviética, que vinha praticando a política de ausentar-se do Conselho para protestar contra a não-substituição da China nacionalista de Chiang Kai-Tchek, refugiado na ilha de Formosa, pelo regime comunista de Mao Tsé-tung, que tinha tomado o poder no continente poucos meses antes. No segundo, o conflito civil no Congo Belga, os Estados Unidos e a URSS estavam basicamente de acordo em que o envio de tropas era necessário em função de um processo desastroso de descolonização conduzido pela Bélgica e em virtude da existência de tropas mercenárias abastecidas por companhias de mineração ligadas às antigas potências coloniais na região.

No terceiro caso, a invasão do Kuwait por tropas iraquianas e sua posterior expulsão armada por tropas comandadas pelos EUA, se tratou de uma ocasião igualmente única, num momento em que Gorbatchev estava disposto a cooperar com os EUA contra o Iraque, porque necessitava da ajuda econômica dos países ocidentais para seu programa de reformas, e no qual a China, paralisada psicologicamente depois do massacre de Tiananmen, em 1989, estava desejosa de se conciliar com a opinião pública internacional. No primeiro e no segundo casos, de qualquer forma, se tratou muito pouco de operações conduzidas e guiadas pelo CSNU, sendo de fato guerras conduzidas pelos EUA com a cobertura do CSNU.

Em todos os demais conflitos localizados do pós-guerra, os alinhamentos ideológicos e os interesses concretos de um ou outra das superpotências impediram uma intervenção eficaz do CSNU, quando não bloquearam totalmente até mesmo os esforços de *peace keeping*. A maior parte das guerras no Oriente Médio, na África e na Ásia do Sul, em especial a do Vietnã, se desenvolveu à margem (e em face da paralisia) da ONU, com intervenções tópicas em alguns teatros de menor importância estratégica segundo os entendimentos momentâneos dessas quatro décadas. Estão nesse caso, em primeiro lugar, o papel de interposição no terreno na Palestina e depois em Suez, onde o Brasil esteve presente e onde as forças da ONU foram retiradas pouco antes de Nasser precipitar a “guerra dos seis dias”; também se enquadra nessa categoria, a longa partição de Chipre e a separação das partes turca e grega da ilha por forças da ONU, das quais o Brasil não fez parte; enfim, pode-se citar várias intervenções de caráter humanitário no cenário africano, nas quais o Brasil não tomou parte, com exceção dos cenários angolano e moçambicano pós-guerra civil.

Nos demais casos, como as revoltas ocorridas em países socialistas (Hungria, Tchecoslováquia) ou no caso dos conflitos desatados entre ou em pequenos países da esfera ocidental (na América Central, no Caribe ou em países afro-asiáticos), as duas superpotências se sentiam com mãos livres para atuar segundo seus interesses. O exemplo mais conspícuo desse tipo de atitude foi a guerra do Vietnã, na qual os EUA não foram exatamente derrotados militarmente nem chegaram a sofrer pressões diretas no âmbito da ONU, mas tiveram de abandonar o terreno sob pressão de sua própria opinião pública. Embora o grupo socialista tenha simplesmente deixado de existir no princípio dos anos 90, o processo de tomada de decisões na ONU continuou a apresentar as naturais dificuldades de uma organização que passou de pouco mais de 50 membros em 1946 para quase 200 países no começo do século XXI, com a diversidade de posições que a disparidade de interesses entre regimes diversos e acesso desigual a recursos do meio ambiente pode produzir num ambiente já inflado pela retórica política.

Quando da invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, o CSNU emitiu diversas resoluções que, gradativamente, foram sendo utilizadas pelos Estados Unidos para extrair um “consenso de tipo cabalístico” (isto é, construído por entendimentos ad hoc com os demais membros permanentes), cujo objetivo era primordialmente a defesa

dos interesses estratégicos da principal superpotência na região — abastecimento de petróleo e estabilidade na península arábica —, antes que a liberação o pequeno território anexado pelo Iraque. Em última instância, se tratou, como na Coreia, de uma operação conduzida inteiramente pelas forças dos EUA, com o aporte acessório de outros países como fonte de legitimação política internacional.

Com o final da Guerra Fria, cresceu o movimento pela reforma da Carta e pela abolição do poder de veto dos cinco membros permanentes, paralelamente aos esforços pela entrada da Alemanha, do Japão e eventualmente da Índia e do Brasil no Conselho de Segurança, sem que no entanto seja possível vislumbrar um consenso majoritário em torno das grandes linhas dessa reforma. As intervenções da ONU no caso da Iugoslávia se situam, de fato, num contexto pós-guerra fria, mas aqui também a cobertura onusiana das operações militares é feita sem que resoluções formais do CSNU tenham sido adotadas em favor do *peace-making* coletivo, bastando no caso a autorização do Conselho para que forças americanas ou da OTAN atuem em seu nome para preservar a paz, a segurança e a defesa dos direitos humanos. Tal não ocorreu, no entanto, quando da discussão sobre o cumprimento das sanções estabelecidas pela ONU contra o Iraque, já que os Estados Unidos, a pretexto de luta contra o terrorismo no seguimento dos ataques de 11 de setembro de 2001, decidiram, unilateralmente, invadir o país árabe à margem de qualquer decisão do Conselho e mesmo contra a posição de vários de seus membros.

Na raiz da virtual paralisia da ONU, se situa a mesma situação colocada no alvorecer da Guerra Fria: o não entendimento entre os membros permanentes para que forças armadas permanentes sejam colocadas à disposição do Conselho, sob administração de um Comitê Militar, tal como previsto no artigo 43 da Carta. As naturais desconfianças russas e chinesas e o tradicional unilateralismo americano concorrem para impedir a ONU de cumprir seu papel de garantidora da paz, mesmo num mundo muito pouco ideológico.

Qual o papel que o Brasil poderia cumprir nesse cenário de indefinições persistentes e de responsabilidades acrescidas para os países que verdadeiramente contam no sistema de paz e segurança internacionais? Candidato a uma vaga permanente no primeiro Conselho de Segurança, em 1945, o Brasil viu então serem frustradas suas

pretensões, da mesma forma como tinha ocorrido em 1926, por ocasião da ampliação do Conselho da Liga das Nações. Apesar de um discurso eminentemente igualitarista, ou seja da igualdade soberana dos Estados no plano internacional, ao estilo de Rui Barbosa na II conferência da paz da Haia (em 1907), o Brasil sempre manifestou o desejo de se ver admitido ao seio dos “mais iguais”, isto é, o *inner circle* dos verdadeiros detentores do poder político mundial.

Essa pretensão de ingressar no círculo das nações responsáveis sempre teve conotações mais jurídicas do que militares, e de fato nossa diplomacia sempre atribuiu maior importância aos mecanismos decisórios baseados na força do direito do que aos meios de imposição de decisão baseados no direito da força. Nossa participação em conflitos externos, apesar da apregoada vontade de cooperação multilateral, foi bastante restrita, ainda que ilustrativa em alguns casos. O envio de tropas por ocasião da Segunda Guerra Mundial foi obviamente uma medida calculada para aumentar nosso poder de barganha num mundo que seria dominado pelos EUA, como previu astutamente o ditador Getúlio Vargas. Estivemos ausentes do conflito coreano, mas depois enviamos algumas forças que serviram no quadro da ONU depois da pequena guerra do canal de Suez, em 1956. Estivemos ausentes do Congo, de Chipre e nos eximimos de participar das operações da guerra do Golfo, em 1990-91, quando o CSNU autorizou a expulsão das tropas iraquianas do Kuwait por quaisquer meios. Finalmente, fomos extremamente ativos, mesmo sem participar do Conselho, das deliberações e movimentações visando a impedir que os EUA invadissem unilateralmente o Iraque, em 2003.

Nosso papel, em resumo, é essencialmente o de um contemporizador, ou seja, somos uma espécie de conselheiro de boas maneiras, lembrando a todos o primado da lei, a importância do respeito à ordem jurídica internacional, da justiça dos meios pacíficos de solução de controvérsias, estamos sempre dispostos a oferecer mediação ou bons ofícios, mas raramente estamos dispostos a tomar o touro pelos cornos, isto é, enfrentar as situações reais de conflito e de enfrentamento. Essa situação se reproduz tanto no plano multilateral como regional, a exemplo dos conflitos de fronteira ou nas situações de graves convulsões internas, como é o caso da Colômbia. Não temos condições ou não gostamos de intervir, e não gostamos tampouco que terceiros intervenham próximos das nossas fronteiras, como também é o caso da Colômbia, que recebe ajuda dos EUA.

Não o fazemos por pusilanimidade, ou por medo, mas basicamente por falta de meios. Em suma: não temos condições de projetar poder. De fato, um país que pretenda ser influente na ordem internacional necessita dispor dos dois atributos já identificados com o exercício do poder: capacidade militar comprovado e disponibilidade de recursos financeiros. Nós não temos soldados nem talão de cheques, ou pelo menos não em quantidade e qualidade suficientes que nos autorizem a desempenhar um papel de relevo na cena internacional.

Daí que a pretensão a uma cadeira permanente no Conselho soe singularmente como um exercício retórico, ainda que enfatizado de forma exagerada no período recente. Não foram feitos estudos, ou tais estudos não são conhecidos, a respeito dos encargos adicionais que resultariam de uma assunção a tal posição de responsabilidade no quadro de uma reforma da Carta da ONU. Sobretudo não me parece ter sido operado um estudo de adequação de nossa panóplia militar aos requerimentos das operações de paz da ONU, uma vez que nossa doutrina de defesa permanece centrada sobre a defesa soberana do território nacional.

Não abundam, tampouco, os exercícios de coordenação política e militar com os parceiros mais importantes do CSNU, a começar pelos EUA, sobretudo em termos de integração logística, padronização de equipamentos, coordenação de comunicações e outros instrumentos de condução de operações em situações reais de conflito. Subsiste mesmo, em vários setores de nossas forças armadas, uma desconfiança de princípio do grande irmão do Norte, visto por muitos como um potencial invasor da Amazônia.

No plano mais vasto da agenda internacional, o Brasil precisa ter posições claras, que não sejam meramente retóricas, sobre uma série de questões que devem ser enfrentadas pelas nações sérias e responsáveis. Essas questões são basicamente as seguintes: o estabelecimento de um novo sistema de segurança coletiva para prevenir e vencer o terrorismo, reforçar a não-proliferação nuclear, contribuir ativamente para a pacificação de zonas e regiões em conflito (e elas são muitas ainda), ao mesmo tempo em que se promove, também ativamente, os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento.

A despeito de toda uma tradição pacífica e legalista no plano internacional, não me parece que o Brasil tenha dado respostas satisfatórias a essas diferentes questões nos

planos regional e internacional. Nossa adesão a um estrito soberanismo e legalismo jurídico tem levado nossas delegações a alinhamentos por vezes indesejáveis com países que desrespeitam sistematicamente os direitos humanos. Deveríamos dar nossa plena e pronta adesão a um novo Conselho de Direitos Humanos, dotado de independência em relação aos estados membros, para a defesa efetiva dos direitos humanos em quaisquer circunstâncias. Por outro lado, nossa resposta ao problema do terrorismo é pelo menos dúbia e insuficiente, pois que feita para atuar sobre as supostas causas do terrorismo, que estariam radicadas na falta de desenvolvimento, de justiça social ou de condições mínimas de existência em zonas socialmente deprimidas.

Da mesma forma, em questões de não-proliferação, temos assumido um comportamento defensivo, nem sempre compatível com o que esperam de nós parceiros preocupados com a possível disseminação de materiais e equipamentos de potencial utilização belicosa. Ainda não aceitamos, por exemplo, o protocolo adicional de inspeções reforçadas por parte da AIEA. Por fim, por falta de meios adequados, isto é, dinheiro, tropas e equipamentos, temos relutado em assumir novas obrigações no quadro de missões específicas de intervenção militar sob o chapéu do CSNU.

Em matéria de desenvolvimento econômico, por fim, não creio que nosso discurso diplomático tenha sido modificado substancialmente ao longo do último meio século, quando iniciamos o exercício da reforma do GATT e do estabelecimento da UNCTAD, com a promoção ativa dos princípios da não-reciprocidade e do tratamento especial e mais favorável para países em desenvolvimento. Ainda hoje, essa retórica permanece essencialmente similar ao que sempre foi, ou seja, uma simples retórica. Fizemos, por certo, muitos progressos em termos de desenvolvimento econômico e social no próprio Brasil, mas não creio que eles tenham derivado da aplicação de receitas onusianas ou cepalianas. Os que acreditam na indução do desenvolvimento por via estatal talvez se sintam confortáveis com a retórica onusiana, mas ela deixa muito a desejar.

Em suma, temos ainda um longo caminho a fazer para nos qualificarmos, material e politicamente, financeira e militarmente, para passar a integrar o *inner circle* do poder mundial que constitui o CSNU. Por certo que, em havendo reforma da Carta da ONU e ampliação conseqüente do CSNU, o Brasil – ao lado do Japão, da Alemanha e da Índia –

aparece como um candidato absolutamente incontornável no quadro regional e mesmo mundial. Mas não me parece que o debate interno, no Brasil, fora dos círculos restritos da diplomacia profissional e do governo (aqui compreendidos também os militares), tenha avançado de modo suficiente para medirmos os custos e os benefícios de uma decisão desse tipo. A sociedade tem o direito de saber quais as implicações, quais os custos e quais as eventuais vantagens, ao lado das desvantagens, de se pertencer a um centro de poder explícito como é o do CSNU. Esse debate não me parece ter sido conduzido até aqui em bases muito claras e sobretudo bem informadas.

Como o processo está em curso, a partir do relatório do Secretário Geral Kofi Annan, a oportunidade é esta. Esse relatório propõe duas fórmulas para a expansão do CSNU, dos 15 atuais para 24 membros: uma cria seis novas cadeiras permanentes e três não permanentes; a outra cria nove novas cadeiras não permanentes, sendo a primeira fórmula preferida pelo Brasil, por razões óbvias. O debate, no plano internacional, estará longe de ser concluído por ocasião da abertura e mesmo da conclusão da próxima sessão da AGNU, a partir de setembro deste ano, sendo mesmo provável que ele se arraste por alguns anos mais, tendo em vista a posição obstrucionista, ou mesmo ressentida de alguns países preteridos. Tanto melhor, pois esse intervalo de tempo nos dará alguma latitude para pensar sobre a questão, refletir sobre suas implicações para o Brasil e tomar em seguida a melhor decisão possível em pleno conhecimento de causa. É o que melhor podemos fazer.

Paulo Roberto de Almeida  
Brasília, 9 de maio de 2005.