

A PALAVRA DO BRASIL NA ONU DURANTE O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): UNIVERSO CONCEITUAL

André Luiz Reis da Silva *

Resumo: Este trabalho analisa os discursos proferidos pelo governo brasileiro nas sessões de abertura da Assembléia geral da ONU durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que revelam a tônica da atuação do Brasil nos fóruns multilaterais. Procura-se analisar o universo conceitual da diplomacia brasileira no período, observando-se a recorrência de palavras como *democracia, liberalismo, globalização, integração, reforma da ONU, multilateralismo, unilateralismo, governança e protecionismo*, bem como a definição destes conceitos reveladas nos discursos.

Palavras-chave: Fernando Henrique Cardoso; Política Externa brasileira; ONU

Abstract: This study examines the discourses delivered by the Brazilian government in the opening session of the UN General Assembly during the Fernando Henrique Cardoso's government (1995-2002), which show the tone of the Brazilian performance in multilateral forums. It seeks to examine the conceptual universe of Brazilian diplomacy in the period, observing the recurrence of words like democracy, liberalism, globalization, integration, UN reform, multilateralism, unilateralism, governance and protectionism, and the definition of these concepts revealed in speeches .

Key-words: Fernando Henrique Cardoso; Brazilian Foreign Policy; United Nations;

Introdução

A análise dos oito discursos do governo brasileiro na abertura das Sessões Ordinárias da Assembléia Geral da ONU revelam a tônica da atuação do Brasil nos fóruns multilaterais, a leitura que o governo brasileiro fazia das transformações nas relações internacionais, bem como a visão da política externa brasileira. Observa-se que, no âmbito multilateral, ocorreu o abandono do discurso terceiro-mundista e a atualização do universo conceitual da diplomacia brasileira, procurando se adaptar as novas tendências internacionais pós-Guerra Fria. O meio multilateral já era considerado importante pela diplomacia brasileira, mas, com as mudanças ocorridas na política externa dos anos 1980, este espaço de atuação ganhou centralidade.

O universo conceitual da diplomacia brasileira no governo cardoso

Na quinquagésima sessão ordinária da Assembléia Geral da ONU, realizada em 1995, coube ao Brasil, como de praxe, fazer o discurso de abertura. O chanceler brasileiro Luiz

* Doutor em Ciência Política e Mestre em História (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Economia da UFRGS. Contato: reisdasilva@hotmail.com.

Felipe Lampreia destacou as transformações ocorridas no Brasil, que ele considerava iniciando uma nova era, com a consolidação da democracia, a estabilidade econômica e a abertura comercial. Conforme o chanceler, “após anos de dificuldades, os brasileiros recuperam seu orgulho. O país está entrando em um ciclo de crescimento de longo prazo e de maiores oportunidades, em uma era de otimismo e confiança”.(LAMPREIA, 1996: 587) Em seguida, o chanceler analisou a conjuntura internacional, avaliando o que ele identificava como tendências positivas – fim da guerra fria, solução de diversos conflitos regionais, abertura e crescimento – e negativas, como a persistência da pobreza e da violência, bem como da instabilidade econômica provocada pela especulação e volatilidade dos capitais. Depois, avaliou os 50 anos da ONU, defendendo a necessidade de uma reformulação na instituição, para adaptá-la aos novos tempos. O governo brasileiro, assim, defendia a sua candidatura ao Conselho de Segurança:

“Nada mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós-Guerra Fria do que a Reforma do Conselho de Segurança. Catalisador de outras reformas necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que não deve mais ser postergado. (...) a Reforma não deve acarretar uma ampliação indiscriminada do Conselho de Segurança e muito menos, uma reforma que seja insuficiente, predicada pela conveniência de um número limitado de Estados. (...) O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento.” (LAMPREIA, 1995: 593)

Em setembro de 1996, na quinquagésima primeira reunião ordinária da Assembléia Geral da ONU, o chanceler Lampreia lembrou a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Mercosul, como instituições que colaboravam para a inserção do Brasil no sistema internacional. Afirmou que o Brasil estava sintonizado com liberdade política e econômica e com a cooperação através da integração e do comércio, que, para ele, significavam as principais forças que moviam o mundo naqueles tempos. Além disso, pelas suas características.(LAMPREIA, 1996: 351) Em seguida, realizou forte crítica ao imobilismo na reforma da ONU, após os 50 anos: “ficamos muito aquém do que a comunidade internacional esperava, aquém mesmo do que os especialistas mais cautelosos aconselham a prever”.(LAMPREIA, 1996: 352)

O reforço do discurso liberal, atualizado pela globalização e pelo fim da Guerra Fria, ficava evidente em diversos trechos do discurso. O liberalismo não seria mais uma ideologia em disputa, mas o real e possível. Conforme Lampreia, o mundo não se movia mais pela exarcebção do fator político-ideológico da Guerra Fria, mas em função de fatores mais “concretos” e “pragmáticos”, como o comércio internacional, os fluxos de investimentos e a

transferência de tecnologia, “a ênfase nas coalizões político-ideológicas foi substituída pela ênfase nas coalizões econômicas. (...) Norte, Sul, Leste e Oeste já não são mais os pontos cardeais na bússola do poder mundial”.(LAMPREIA, 1996: 353-354)

Lampreia também exaltou a importância das grandes conferências, que teriam moldado a agenda internacional da década e que tinham especial interesse pelas populações, como direito das crianças, meio ambiente e desenvolvimento, direitos humanos, população, desenvolvimento social. Na questão da segurança internacional, Lampreia exortou os compromissos em matéria de desarmamento e da não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, afirmando que o Brasil assinaria em breve o Tratado para proibição completa de testes nucleares. (LAMPREIA, 1996: 357)

Em 22 de setembro de 1997, na abertura da quinquagésima segunda reunião ordinária da Assembléia Geral da ONU, o chanceler Lampreia discursou, tendo como pano de fundo a eleição de Kofi Annan para o cargo de secretário-geral da instituição. O discurso – centrado na questão da liderança – procurava exortar a retomada da liderança da ONU nas grandes questões internacionais. Em seguida, discorreu sobre a agenda internacional de segurança, afirmando que o Brasil vinha participando nos esforços de desarmamento e missões de paz. Afirmou que a América do Sul tem um reduzido potencial de conflito e um dos mais baixos orçamentos militares do mundo, devido às políticas econômicas que aplicavam estrito controle sobre gastos orçamentários e, provavelmente numa crítica ao ingresso da Argentina como aliado extra-Otan dos EUA, anunciado em agosto de 1997, declarava que “medidas recentemente anunciadas no âmbito estratégico-militar não alterarão esses parâmetros fundamentais”. (LAMPREIA, 1997: 364)

Continuando no tema da segurança, Lampreia se referia à presença de fatores de desagregação no sistema mundial – mostrando a necessidade da ONU para corrigir esses problemas. Assim, seriam subprodutos das novas tendências mundiais “a marginalização, dentro das nações e entre elas, a transnacionalização do crime e os conflitos de interesses que se canalizam para a violência, para a ameaça ou uso da força”. (LAMPREIA, 1997: 366) Ao afirmar a importância da ONU e a necessidade de sua atualização em relação à agenda internacional, justificava que o conselho deveria ser mais representativo da realidade internacional e que era necessário evitar toda discriminação na concepção ou preenchimento desses novos assentos. Afirmou que não poderia criar uma terceira ou uma quarta categoria de membros, porque isso enfraqueceria ou desqualificaria a participação do mundo em desenvolvimento e da América Latina. Lampreia “lança” a candidatura brasileira à vaga

permanente no Conselho de Segurança, sob a ideia de representante da América Latina. (LAMPREIA, 1997: 369)

Em 21 de setembro de 1998, Felipe Lampreia discursava na abertura de 53ª Assembléia Geral das Nações Unidas, agora sob o impacto da crise financeira na Rússia, que havia atingido diretamente o Brasil e que seria a tônica do discurso. Lampreia defendeu a necessidade de maior previsibilidade e estabilidade no sistema financeiro mundial, sem realizar maior crítica à sua própria estruturação, argumentando da necessidade de seu aperfeiçoamento para evitar, inclusive, a crise do liberalismo. (LAMPREIA, 1998: 375) Aproveitou para criticar o protecionismo dos países desenvolvidos, que poderiam fortalecer os argumentos de setores domésticos dos países em desenvolvimento que pregam a volta de modelos econômicos fechados. Defendeu a construção de uma “globalização solidária” em substituição a uma “globalização excludente” (LAMPREIA, 1998: 381)

O chanceler Lampreia também afirmava que, como a crise era internacional, fazia-se necessário desenvolver mecanismos de governança global para lidar com o sistema financeiro mundial. Em seguida, argumentou que, se era cada vez maior a articulação entre o nacional e o internacional, também as questões da paz e os temas do desenvolvimento estavam crescentemente interligados: “um ambiente marcado pela instabilidade ou pela desesperança não pode ser um ambiente seguro, livre das ameaças da guerra, das formas mais variadas de conflito e violência”. (LAMPREIA, 1998: 376) Depois, passou a arrolar a posição brasileira na segurança internacional, lembrando que, em 1998, ocorreu a ratificação brasileira no Tratado sobre a proibição total de testes nucleares (CTBT) e a adesão ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), aprovado em julho pelo Congresso Nacional.

Após discorrer sobre a segurança na América do Sul e na África, o chanceler brasileiro exortou novamente, como nos discursos anteriores, a reforma das Nações Unidas, sobretudo no Conselho de Segurança, com a ampliação de seus membros com países em desenvolvimento. Dessa vez, não houve uma defesa direta da candidatura brasileira, apenas afirmando que, “coerente com o sentido de suas políticas domésticas e do seu papel no plano regional, o Brasil continuará a lutar na esfera mundial para que os frutos da interdependência econômica sejam repartidos de forma mais equilibrada.” (LAMPREIA, 1998: 380)

Em 20 de setembro de 1999, o chanceler Lampreia participou da abertura da 54ª Assembléia Geral da ONU, num discurso em que apresentou uma crítica profunda à ONU. Afirmava que a Organização não conseguia transformar palavras em ações e que estava demonstrando impotência diante das crises internacionais, que alimentava o ceticismo e o

pessimismo. Criticou a situação de Kosovo, Timor Leste e Angola, afirmando que não recebiam prioridade da comunidade internacional. (LAMPREIA, 1999: s/p)

No mesmo discurso, também foi dada ênfase na América Latina e no Mercosul. O chanceler brasileiro citou nominalmente todos os países latino-americanos, com mensagem especial de apoio aos governos da Venezuela e da Colômbia, que vinham sendo alvo de recentes pressões no continente. E foi além: “O Brasil confia, igualmente, em que, na Colômbia, o governo do presidente Andrés Pastrana levará adiante seus esforços para pacificar a vida daquele país irmão”. Prosseguiu, concluindo: “Ingerências externas indevidas somente serviriam para agravar um quadro já complexo, que deve ser superado pelos próprios colombianos”. (LAMPREIA, 1999)

Continuando sobre a segurança internacional, Lampreia criticou a existência de armas de destruição em massa e afirmou que ações contrárias aos propósitos do regime de não-proliferação devem ser firmemente condenadas pela comunidade internacional. Da mesma forma, os Estados nuclearmente armados, assim como aqueles capacitados a produzir tais artefatos, deveriam avançar para a eliminação completa e definitiva das armas nucleares. (LAMPREIA, 1999) Em seguida, tratou reiteradamente da “impaciência” coletiva com os problemas que assolavam os países e o sistema internacional e da necessidade da ONU seguir pelo caminho da renovação e da mudança. (LAMPREIA, 1999)

Pela sexta vez consecutiva, o Ministro Luiz Felipe Lampreia faria o discurso de abertura da Assembléia Geral da ONU, em 12 de setembro de 2000, na sua 55ª edição. Reafirmando os ideais de solidariedade, democracia e liberdade, o Ministro brasileiro se dedicou a reforçar a crítica da “globalização assimétrica”, desenhada na crise da matriz neoliberal da política externa brasileira. Criticou o descompasso entre a retórica do livre comércio e a manutenção de políticas protecionistas dos mais diversos tipos por parte dos países desenvolvidos. Referindo-se particularmente à agricultura, criticou os países desenvolvidos pelos subsídios dados aos seus produtores. (LAMPREIA, 2000: s/p).

A seguir, criticou a “retórica protecionista, travestida de internacionalismo humanitário, por parte dos países ricos, ao levantar as bandeiras trabalhista e ambiental”. Conforme o ministro Lampreia, “O objetivo principal daqueles que desejam aplicar requisitos trabalhistas às regras do comércio não é elevar a qualidade de vida dos trabalhadores dos países pobres. Seu propósito central é o de proteger setores de suas respectivas economias”.(LAMPREIA, 2000: s/p).

Em seguida, fez referência ao Encontro de Presidentes da América do Sul, no qual foi lançado um programa de integração entre os países da região, afirmando que o continente era

um exemplo de integração e ordem democrática. Depois, o ministro se referiu aos avanços nas conferências mundiais sobre a mulher (Pequim+5), desenvolvimento social (Copenhague+5), conferência do Tratado de Não Proliferação e os trabalhos para a constituição de um Tribunal Penal Internacional. Mas também citou as frustrações, como as operações de paz que não se completavam na África. (LAMPREIA, 2000).

Em seguida, o ministro defendeu o multilateralismo e a ONU, afirmando que apenas o diálogo político entre os Estados, por intermédio do multilateralismo, poderia conferir algum grau de racionalidade e previsibilidade à lógica das forças globais. Sem a ONU, os direitos humanos estariam mais desprotegidos; os pontos de acomodação dos conflitos estariam mais distantes; as dificuldades para erradicar a pobreza seriam ainda maiores; o aprendizado da tolerância estaria mais atrasado; as soluções democráticas enfrentariam resistências ainda maiores. (LAMPREIA, 2000)

Em 2001, foi a vez do próprio Fernando Henrique discursar na abertura da 56ª Assembléia Geral da ONU, que iniciou em 10 de novembro de 2001. O presidente Fernando Henrique Cardoso falou sobre o impacto, as reações e reflexões suscitadas pelos ataques de 11 de setembro a Nova Iorque. Iniciou criticando o terrorismo e se solidarizando com a população americana, mas em uma crítica velada aos Estados Unidos e à intervenção no Afeganistão, afirmava que é um direito das nações agir em autodefesa, mas que era importante haver consciência que o êxito na luta contra o terrorismo não poderia depender apenas “da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país”. (CARDOSO, 2001: 520)

Além das questões de segurança, o presidente brasileiro passou a criticar as relações econômicas internacionais, afirmando que “a globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da ‘globalização solidária’, em contraposição à atual globalização assimétrica”. (CARDOSO, 2001: 522) Em seguida, reivindicou o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos e ressaltou que a Rodada de Doha deveria ser uma “rodada do desenvolvimento”, argumentou que alternativas como a Taxa Tobin deveriam ser estudadas para regular e reduzir a volatilidade dos capitais internacionais e defendeu o equilíbrio entre “necessária preservação dos direitos de patente e imperativo de atender aos mais pobres. Somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas”. (CARDOSO, 2001: 523)

Em um discurso com traços kantianos, o presidente Fernando Henrique utilizou termos como “promover uma paz duradoura, baseada não no medo, mas na aceitação consciente de

todos os países”, “valores universais que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos”, “democratização das relações universais” e “reflitam a vontade de uma maioria responsável”, “ordem internacional legítima, aceita pelos povos”. (CARDOSO, 2001: passim) Assim, Fernando Henrique procurava ressaltar os valores *liberais* e *universais*, em oposição ao unilateralismo praticado pelos Estados Unidos e ao discurso do choque de civilizações.

Em 12 de setembro de 2002, foi a vez do então chanceler brasileiro, Celso Lafer, proferir o discurso de abertura da 57ª Assembléia Geral da ONU. Proferido no contexto de preparação do governo norte-americano à Guerra do Iraque, o discurso de Celso Lafer esteve marcado por referências à defesa do multilateralismo. Afirmou que o Brasil preferia “o poder do argumento, ao invés do argumento do poder”. Em seguida, Lafer passou a enumerar as orientações fundamentais da política externa durante o governo Fernando Henrique Cardoso,

“Democratizar as instâncias decisórias; superar o déficit de governança existente no plano internacional; estabelecer uma nova arquitetura financeira e dar resposta eficaz à volatilidade dos fluxos de capital; defender um sistema multilateral de comércio que seja justo e equilibrado; corrigir as distorções que surgem de uma economia que se globaliza, ao lado de processos políticos e institucionais que não se globalizam e, afirmar os valores dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável”. (LAFER, 2002: 54)

Mais adiante, Lafer argumentou que muitos países e regiões têm permanecido aliados dos benefícios da economia globalizada, apenas arcando com seus custos. Criticou as especulações financeiras e o protecionismo e defendeu a liberalização do setor agrícola, afirmando que a “globalização requer a reforma das instituições econômicas e financeiras e não pode limitar-se ao triunfo do mercado”.(LAFER, 2002: 56) Afirmou também que uma visão moderna de desenvolvimento requeria a promoção dos direitos humanos, tanto civis quanto políticos, econômicos, sociais e culturais.

Nas questões sobre segurança, Lafer defendeu a criação de um Estado palestino democrático e economicamente viável, como um direito de autodeterminação. Como seu discurso estava precedendo o do presidente norte-americano George Bush, aguardava-se a posição brasileira sobre a invasão do Iraque. Sobre o tema, o chanceler brasileiro defendeu o uso da força apenas como última instância e que deveria ser consistente com as deliberações do Conselho de Segurança, que deveria ser o responsável pelas medidas necessárias. Novamente haveria a defesa da ampliação do Conselho de Segurança, mas sem a mesma ênfase dos discursos do chanceler Lampreia. (LAFER, 2002: 58)

Considerações finais

Assim, no universo discursivo da política externa do Brasil, apareciam nos pronunciamentos na ONU os termos de *democracia* (ampliação do Conselho de Segurança), *globalização* (riscos e oportunidades, em especial a ideia de globalização assimétrica), *integração* (como uma contrapartida à globalização e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), *capitais voláteis* (necessidade de controlar), *Reforma da ONU* (ampliação do Conselho de Segurança), Liberalismo (abrir mercados agrícolas e contra protecionismo dos desenvolvidos), *multilateralismo* (contra o unilateralismo das grandes potências), *governança global* (regulação multilateral das relações internacionais), *protecionismo* (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente, patentes, cláusulas trabalhistas). Estas ideias sintetizavam a atuação do Brasil nos diversos fóruns multilaterais.

Referências

Lista de discursos analisados

- LAMPREIA (1995). Discurso de abertura da 50ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995. IN: A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS. 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Funag, 1995.
- LAMPREIA (1996). Discurso de abertura da 51ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, p. 351.
- LAMPREIA (1997). Discurso de abertura da 52ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1997. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.
- LAMPREIA (1998). Discurso de abertura da 53ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1998. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, p. 375
- LAMPREIA (1999). Discurso de abertura da 54ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1999
- LAMPREIA (2000). Discurso de abertura da 55ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2000.
- CARDOSO (2001). Discurso na abertura do debate da 56ª Assembléia Geral das Nações Unidas. 10 nov. 2001. In: Palavra de Presidente, vol. 14.
- LAFER (2002) LAFER, Celso. Discurso à Abertura da 57ª sessão da Assembléia Geral da ONU, Nova York, 12 set. 2002. IN: LAFER, Celso. Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002. Brasília: FUNAG/ IPRI, 2002,

Bibliografia

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. 2v.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Unb, 2002.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília, Funag/IPRI, 2002. 2v.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

SILVA, André Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Tese de Doutorado. PPG Ciência Política UFRGS, 2008.