

Ensaio sobre o multilateralismo: reflexões de um diplomata e acadêmico

Norma Breda dos Santos

POUCAS VEZES o futuro pareceu tão incerto. Portanto, refletir sobre a promoção da estabilidade das relações internacionais tornou-se particularmente relevante. Há bem pouco tempo, para a recorrente menção à “crise do multilateralismo”, associada à falta de eficiência, rapidez e racionalidade das organizações internacionais, colocaram-se como alternativa as virtudes que a ação unilateral de uma grande potência poderia prover. Irônica e tristemente, nos últimos meses a palavra crise passou a ser usada para se referir mais à gravidade do cenário econômico e político mundial do que aos problemas dos fóruns multilaterais, cuja atuação está sendo questionada, mas não considerada negligenciável. Pelo contrário, os mecanismos de governança que as organizações internacionais podem prover têm sido notoriamente objeto de atenção e debate. Fala-se em uma profunda reforma no Fundo Monetário Internacional (FMI) para que possa monitorar e gerenciar adequadamente o sistema financeiro mundial. Tem-se, igualmente, chamado a atenção para a função da Organização Mundial do Comércio (OMC) de evitar o aumento do protecionismo comercial que tende a se tornar mais forte em momentos de crise econômica.

Com a densidade e a originalidade que resultam da reflexão combinada à ação, Gelson Fonseca Jr. escreveu *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*, que trata “da contribuição das instituições multilaterais para o ajuste entre o individual e o coletivo, a força e a comunidade,

o interesse e a regra”, como sucintamente Maria Regina Soares de Lima anuncia no prefácio ao livro. Ou seja, o autor parte da premissa de que *institutions do matter* para refletir sobre a sua experiência na ONU, em Nova York, onde representou o Brasil de 1999 a 2003. Nas palavras do próprio autor, o objetivo de seu trabalho é “sem hesitação, uma defesa do multilateralismo” e buscar “entender o que seria a contribuição específica da ONU para a ordem internacional” (p.16).

O livro de Fonseca Jr. está dividido em duas grandes partes. A primeira delas trata especificamente da ONU e busca responder à indagação: como combinar interesses e regras nas relações entre os Estados? A resposta, segundo o autor, está na construção da “vontade multilateral”, que imprime legitimidade à ação coletiva e individual dos Estados. O papel da legitimidade na política internacional, diga-se de passagem, é tema caro ao autor que, dez anos atrás, publicou *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*.

Não por acaso, o autor expressa sua afinidade intelectual com John G. Ruggie,¹ cujos estudos apontam as dimensões centrais para o funcionamento da lógica multilateralista. Mas Fonseca Jr. assinala que fala a partir de outro lugar, já que a sua perspectiva é sobretudo a do diplomata, daquele que pensa a partir da “necessidade do serviço”, daquele que está inserido no processo de formulação de *polícies*.

Segundo Ruggie, para entender o pa-

pel e a relevância das organizações internacionais, é necessário percebê-las como instrumentos para a realização dos interesses dos Estados nacionais – interesses muito mais abrangentes do que aqueles definidos pelo realismo –, o que significa que não se pode analisar a eficiência desses foros a partir de um ponto de vista puramente formal, mas sim considerando condicionantes históricas e políticas. Em uma palavra: identificando o que seus membros buscam ao delas participarem. Assim, o multilateral é definido por sua dimensão qualitativa, que explica sua eficiência e duração: um arranjo multilateral é a coordenação de políticas nacionais entre três ou mais Estados, *segundo determinados princípios*. A dimensão qualitativa tem entre seus corolários a indivisibilidade e a reciprocidade difusa (Robert Keohane),² ou seja, os custos e os benefícios de um arranjo multilateral devem ser distribuídos entre os seus componentes, que podem antecipar a continuidade da cooperação coletiva ao longo do tempo.

Não se poderia falar da legitimidade, que resultaria da crescente convergência entre interesses e regras interestatais que, concomitantemente, as reforçaria? Fonseca Jr. afirma que, no caso da ONU, as demandas podem “ser da mais variada origem”; mas

quando são projetadas no mundo multilateral, adquirem uma característica comum para que tenham legitimidade, ao se sustentarem ideologicamente em valores universais. Mesmo quando servem a um interesse específico, que seja de uma Superpotência, as demandas mudam de natureza ao serem filtradas pela via multilateral. Estendem-se além do limite nacional, passando a ser, em tese, expressas na linguagem do interesse da comunidade internacional. Os Estados continuarão a ser geradores de

legitimidade no sistema internacional e, ainda que se observe, hoje, em várias áreas, graus baixos de consenso, a [ONU] como tal, ainda é referência necessária para ganhos de estabilidade e ordem no sistema internacional. (p.205)

A invasão do Iraque em março 2003 pelos Estados Unidos, com o apoio do Reino Unido e outros países que formaram a Coalition of the Willing, objetivou derrubar o governo de Saddam Hussein e encontrar armas de destruição em massa (ADM), bem como um atalho para capturar Bin Laden. O Conselho de Segurança estabelecera anteriormente mecanismos para monitorar o governo iraquiano e manter a paz e/ou evitar a ameaça à paz na região. Rapidamente a Coalizão conseguiu derrubar o governo de Saddam Hussein. As ADM não foram encontradas. Tampouco Bin Laden. E a lição?

O que George W. Bush trouxe ao chegar à presidência dos Estados Unidos foi a mudança “da própria natureza do jogo” na política internacional.

Os EUA, ao elevarem unilateralmente o valor das fichas, altera[ram] o sentido da reciprocidade. [...] Mudou o jogo multilateral. A visão americana é peculiar, única, compartilhada por poucos, e exige, correspondentemente, ações únicas e respaldo diferente do Conselho de Segurança. A nitidez com que o projeto norte-americano é unilateral elimina a possibilidade de que o mecanismo da reciprocidade difusa opere. [...] Seria impossível imaginar no futuro, uma retribuição americana... (p.107-8)

Poder-se-ia imaginar que, tivessem os Estados Unidos encaminhado suas demandas à ONU e obtido sucesso em filtrá-las pela via multilateral, estendendo-

as “além do limite nacional, passando a ser, em tese, expressas na linguagem do interesse da comunidade internacional” (p.205), a estabilidade e a ordem no sistema internacional não teriam sido afetadas tão negativamente.

Sobre a participação do Brasil na ONU, o autor afirma que “é praticamente ativa em todos os temas” de sua agenda, ainda que, vale lembrar, no início de seu funcionamento, a diplomacia brasileira a percebesse como um fórum de exercício de “prestígio multilateral caro”, que “[proporciona] ganhos políticos, mas não econômicos”. Ou seja, não se considerava que existia uma relação compensatória entre o custo de participação na ONU e a transferência de recursos – recursos financeiros e tecnologia – a fim de garantir o desenvolvimento do país. Ainda assim, é verdade que a diplomacia brasileira sempre teve na organização internacional uma participação constante e cooperativa, centrando sua preocupação na questão do desenvolvimento (Bueno, 1994; Breda dos Santos, 2002).³

Sobre a diplomacia brasileira, Fonseca Jr. cita o interessante exemplo da controvérsia sobre a construção de Itaipu na década de 1970 (p.127). Nesse caso, o Brasil assumiu, em princípio, uma posição defensiva; não querendo perder a vantagem que oferecia sua posição geográfica no Rio Paraná, defendia a tese do “prejuízo sensível”, que lhe facultava decidir sobre as eventuais consequências da construção da usina para os países a jusante do rio. Por sua vez, a Argentina entendia que deveria prevalecer o princípio da “consulta prévia”, preocupando-se, sobretudo, com a navegabilidade do Rio Paraná e a viabilidade das usinas hidrelétricas que pretendia construir. O governo argentino levou a questão à ONU,

onde teve suas posições endossadas. Com a multilateralização da discussão, o Brasil não viu reconhecida sua tese, mas, nem por isso, deixou de ganhar no médio e no longo prazos, assim como todos os países da Bacia do Prata, pois o entendimento sobre os princípios de gerenciamento de recursos naturais compartilhados trouxe benefícios a todos. Saiu-se, assim, de um quadro em que três Estados estavam envolvidos numa controvérsia – Argentina, Brasil e Paraguai. O aspecto numérico ou quantitativo (três Estados) não caracterizava como multilateral a discussão sobre o aproveitamento do Rio Paraná, como diria Ruggie. A multilateralização aconteceu com sua discussão na ONU, que resultou no acerto sobre princípios gerais com relação ao aproveitamento de recursos naturais comuns e, conseqüentemente, no entendimento formal entre os países da Bacia do Prata no sentido de aceitar aqueles princípios. Lembremos que um arranjo multilateral é a coordenação de políticas nacionais entre três ou mais Estados, segundo determinados princípios. Sobre a importância desse entendimento para o melhor relacionamento e a aproximação política entre os países da região, parece desnecessário insistir.

Instituições importam. Importam tanto que provavelmente a análise de Fonseca Jr. se tornaria mais instigante se o autor tivesse se estendido um pouco mais em observações de caráter crítico sobre a ONU. É o que muitos especialistas em Relações Internacionais têm feito, assim como uma importante corrente crítica de acadêmicos da área do Direito Internacional Público, que consideram que o multilateralismo tornou-se “nossa religião secular”. Desafiam a difundida crença de que se melhora o mundo com a expansão da competência e o *enforcement*

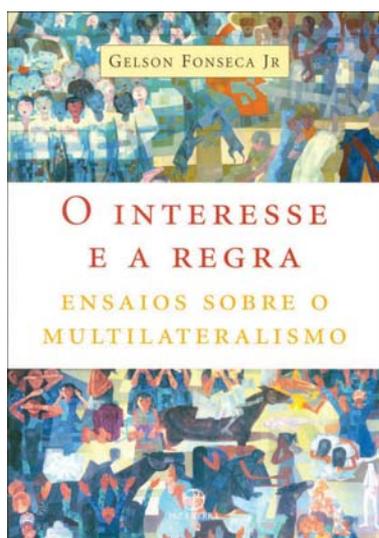
power das instituições internacionais. Anne-Marie Slaughter (1997, p.194), das representantes mais eminentes dessa corrente, afirma que as instituições internacionais, incluindo aí as entidades não governamentais, agem, constantemente, de forma unilateral, sob o manto da duvidosa legitimidade que advém do fato de o fazerem em nome de um grupo de Estados ou dos interesses de uma coletividade qualquer. O que, de fato, realizam, segunda a autora, é a defesa da supremacia de um Estado hegemônico ou de um grupo de interesses. Sugere como exemplo alternativo à tradicional diplomacia interestatal a utilização de redes transnacionais de atores domésticos, governamentais e privados, tais como parlamentares e funcionários de bancos centrais, que realizariam mais rapidamente e de modo mais simples aquilo que se espera dos funcionários internacionais.

Enfim, advogam os críticos que nem sempre, ou muito frequentemente, os mecanismos multilaterais não são os mais apropriados para a solução de questões que podem ser de interesse internacional, mas não deixam de ter um conteúdo de forte interesse doméstico. Nesse sentido, apontam como exemplo os casos do Camboja e de Ruanda. Em ambos, passado o período dos genocídios, as autoridades desses países propugnaram a criação de tribunais ou comissões nacionais, aos moldes da Comissão da Verdade criada na África do Sul que, com sucesso, apurou os delitos cometidos sob o *apartheid* e proporcionou à sociedade sul-africana um profundo debate sobre a sua história recente. Foi vencedora, porém, a ONU, com o decisivo apoio da administração norte-americana, que criou tribunais internacionais especiais, sediados em Haia, e deixou de proporcionar aos cambojanos

e ruandenses um autêntico debate nacional sobre as atrocidades que vivenciaram (Alvarez, 2000).

A segunda parte de *O interesse e a regra* contém cinco textos. O primeiro deles foi escrito com Benoni Belli, e seu tema, a governabilidade democrática, articula-se particularmente à primeira parte do livro. Nesse capítulo, os autores problematizam as instituições internacionais, ainda que com clara afiliação a uma matriz de pensamento que confere às instituições papel fundamental para a construção da ordem internacional. Os dois textos que seguem têm caráter ensaístico e tratam de temas regionais. Um deles estuda as relações entre a Europa e a América Latina no âmbito da ONU. Aborda duas questões essenciais para todo arranjo coletivo delimitado por vínculos particulares, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): como reforçar as relações internas do grupo e inserilas em instituições multilaterais de escopo universal, como a ONU. O quarto texto volta-se novamente para questões mais abrangentes e que, por isso mesmo, exigem maior ousadia analítica: “discute de que maneira uma eventual multipolarização afetaria as tendências do multilateralismo” (p.18). Finalmente, o último texto é a apresentação que o autor fez ao volume da Coleção “Clássicos IPRI” dedicado aos escritos de Jean-Jacques Rousseau sobre relações internacionais. A apresentação situa a obra de Rousseau em seu tempo e no conjunto dos clássicos pensadores sobre relações internacionais reunidos.

Devem-se ressaltar ao menos alguns aspectos da trajetória intelectual de Gelson Fonseca Jr., que dão uma ideia do valor de sua contribuição à área de Relações Internacionais no Brasil. O autor faz



FONSECA JUNIOR, Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz Terra, 2008.

parte de uma geração que a partir de meados dos anos 1970 começou a produzir trabalhos sobre política externa brasileira e sobre política internacional munida de ferramentas acadêmicas. Dessa geração fazem parte também Celso Furtado, Celso Lafer, Alexandre Barros, Octavio Ianni, Carlos Estêvão Martins, Moniz Bandeira, Roberto Gambini, Hélio Jaguaribe, Gerson Moura, Maria Regina Soares de Lima e Hélio Jaguaribe. São intelectuais que trabalhavam num terreno caracterizado à época pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) como “de abandono”. Na verdade, tratava-se mais propriamente da inexistência de estudos brasileiros com instrumentos analíticos acadêmicos, que esses pesquisadores tratavam começar a suprir, ainda que se afirmasse que “o interesse por esta área tend[ia] a ser maior em países que desempenham um papel muito ativo no sistema internacional, que não tem sido, historicamente, o caso bra-

sileiro” e que a “excelência do corpo diplomático brasileiro” tornava seu estudo praticamente desnecessário, já que a política externa brasileira era conduzida com competência pelo Itamaraty, afastado da universidade” (Brasil, 1977). Portanto, além de resultar da experiência de um diplomata, o livro de Gelson Fonseca Jr. apresenta reflexões de alguém que, com um grupo de parceiros ilustres, começou a pensar sobre teoria das relações internacionais, política internacional e política externa brasileira quando, no Brasil, a comunidade acadêmica, de maneira geral, não sabia muito bem para o que servia estudar Relações Internacionais.

Um novo título publicado por Gelson Fonseca Jr. é mais do que suficiente para instigar sua leitura. Ainda assim, pretende-se nesta resenha chamar a atenção para temas tratados pelo autor que fazem parte de um debate tão amplo quanto essencial da área de Relações Internacionais, área em que o *mainstream*, embora não monolítico, é norte-americano. Perspectivas que agregam diversidade fortalecem a construção de quadros teóricos mais profícuos à compreensão da atuação de atores – no caso, notadamente os Estados – não hegemônicos.

Espera-se que, menos jovem e provavelmente com mais tempo para escrever, Gelson Fonseca Jr. brinde também seus leitores com a publicação de reflexões especificamente voltadas para a atuação multilateral brasileira, para a qual contribuiu com reconhecido talento. Como não se perguntar sobre o processo de formulação das posições brasileiras na ONU no período em que o autor esteve em Nova York? Difícil não alimentar a expectativa de ler sua narrativa e ver enriquecido o conjunto, ainda numericamente muito modesto, de memórias escritas por

nossos diplomatas. Os historiadores, em particular, esperam a publicação de novos trabalhos que os auxiliem a compreender os posicionamentos da política externa brasileira no fórum em que todos os temas candentes da política internacional são discutidos.

Nesse caso, resta a questão: escreverá o autor como diplomata que enxerga o mundo com lentes de acadêmico, ou como o acadêmico que porta as lentes de um diplomata?

Notas

- 1 Ver, em especial, o item IV de *O interesse e a regra*, cujo título é “A lógica do multilateralismo: a concepção de John Ruggie”. Ruggie foi assessor de Kofi Annan, secretário-geral da ONU de 1997 a 2007. Na academia, antecipou a crítica que a perspectiva construtivista faria ao estudo de matriz racionalista das instituições internacionais, chamando a atenção para o papel da intersubjetividade no estudo dos regimes internacionais. Das publicações de Ruggie, Fonseca Jr. utiliza-se especialmente “Multilateralism: the anatomy of an institution”, artigo publicado em 1992.
- 2 Robert Keohane desenvolve o conceito de reciprocidade difusa sobretudo em seu artigo seminal, publicado em 1986, com o título “Reciprocity in international relations”.
- 3 Celso Lafer publicou em 1967 um importante artigo no qual analisa a política exterior brasileira do Império até o fim do governo Castelo Branco. Nele, afirma que o momento mais importante das primeiras décadas da República viria com a indicação do barão do Rio Branco para chefiar o Itamaraty (1902-1912). Perspicaz e consciente do inescapável e crescente poder norte-americano, Rio Branco, segundo Lafer, buscou relações

especiais com os Estados Unidos e, em vez de opor-se à Doutrina Monroe, reinterpretou-a e a “multilateralizou”. Esse importante deslocamento conceitual coloca a defesa do continente americano nas mãos de todos os países do continente, o que, até então, era unicamente visto como fonte da ingerência unilateral norte-americana. Rubens Ricupero (1995) dá uma interpretação similar à de Lafer em seu trabalho sobre a vida do barão do Rio Branco.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, J. E. Multilateralism and its discontents. *European Journal of International Law*, v.11, n.2, p.393-411, 2000.
- BREDA DOS SANTOS, N. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, p.25-45, 2002.
- BUENO, C. A política multilateral brasileira. In: CERVO, L. A. (Org.) *O desafio internacional*. Brasília: Editora da UnB, 1994. p.9-58.
- BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *Avaliação e Perspectivas – Ciência Política*. Brasília, 1977.
- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- KEOHANE, R. Reciprocity in international relations. *International Organisation*, v.40, n.1, 1986.
- LAFER, C. Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.10, n.39-40, p.81-100, 1967.
- RICUPERO, R. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica, 1984-1995*. Brasília, Rio de Janeiro: Funag, 1995.

RUGGIE, J. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, v.46, n.6, p.561-74, 1992.

SLAUGHTER, A.-M. The Real New World Order. *Foreign Affairs*, v.76, n.5, p.183-97, 1997.

Norma Breda dos Santos é professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais (Irel), da Universidade de Brasília (UnB). @ – normabs@gmail.com