

DISCURSO PRONUNCIADO POR SUA EXCELÊNCIA O SENHOR DOUTOR OLAVO SETUBAL,
POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE TRANSMISSÃO DO CARGO DE MINISTRO DE ESTADO
DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

BRASÍLIA, EM 15 DE MARÇO DE 1985.

Exmo. Sr. Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro,
Exmos. Srs. Membros do Corpo Diplomático,
Minhas Senhoras e
Meus Senhores,

É com determinação, senso de responsabilidade e consciência dos desafios a serem enfrentados que assumo o Ministério das Relações Exteriores. Ao longo de sua história, a Casa de Rio-Branco tem apresentado uma trajetória brilhante. Sua lucidez política, sua competência diplomática e sua maturidade profissional a colocam numa posição de liderança na luta pelo fortalecimento da paz nas relações internacionais.

Honrado pela convocação do Presidente Tancredo Neves, dele recebi a determinação de executar uma política exterior segundo os objetivos liberalizantes de seu Governo.

Nosso desejo comum é o de que possamos advogar, nos fóros internacionais, o que realmente praticamos no plano nacional, conciliando a reivindicação de uma nova ordem econômica mundial com um esforço capaz de eliminar nossos próprios desequilíbrios internos. Ambas as esferas de nossa política — a interna e a externa — devem ser unívocas, em seus propósitos e motivações, a fim de que o país tenha autoridade moral nas suas relações estratégico-diplomáticas. Sei a dimensão exata do alcance e da dificuldade dessa determinação.

Tradição e Criatividade

Sei que, no exercício do cargo, encontrarei, no legado de meus antecessores, diretrizes fundamentais à continuidade de uma política externa independente, persuasiva, respeitada e influente. Esta tem sido, aliás, a grande característica das trocas de comando desta Casa: em todas elas há um respeito à força orientadora da tradição — não a uma glorificação do passado, mas a um fio condutor através da

história, à qual as sucessivas gerações de diplomatas vinculam-se em sua própria experiência e em sua compreensão de mundo.

De fato, à medida que a tradição é a transmissão de valores espirituais através do tempo, cada ministro compartilha com os que o antecederam do patrimônio comum da diplomacia brasileira. Na definição de sua agenda de problemas e seu estilo de ação, como reconheceu Santiago Dantas, ele atualiza esse patrimônio com senso de oportunidade e em função das necessidades correntes sem, no entanto, perder a memória de suas origens. Todo novo ministro desempenha, assim, o papel de "intérprete e servidor dessa tradição". Cabe-lhe, pois, o exercício da criatividade na captação do sentido das transformações do universo, a partir de uma visão global da dinâmica das relações internacionais e de uma perspectiva especificamente nacional, consoante com o ideário do Governo que ora se instala.

Nossa política não tem sido, felizmente, simples subproduto das condições internas nem simples reação a uma

série de acontecimentos internacionais. Da cultura humanística de Afonso Arinos e Santiago Dantas ao espírito privilegiado de Araújo Castro, qualidades que o profissionalismo do Ministro Saraiva Guerreiro sintonizou numa gestão profícua, ela se tem constituído como uma esfera marcante de reflexão e atuação na conjugação das necessidades internas com as contingências externas.

Modernização e Desenvolvimento

O denominador comum na gestão desses meus antecessores está na formulação de uma diplomacia voltada a duplo objetivo: de um lado, à articulação de apoios e estímulos externos para a transformação econômica do país; de outro, à manifestação, no plano internacional, das implicações sociais e políticas geradas por essa transformação. O mérito dessa diplomacia foi de haver percebido a complexidade inerente aos esforços de modernização. Afinal, ao abrir caminho para a industrialização, o processo modernizador rompe com padrões

culturais seculares, amplia a diferenciação social, torna mais densa a participação política, exige uma presença mais efetiva do Estado na organização da produção e gera uma crescente racionalização na implementação das políticas públicas. E tudo isso requer, para a sustentação do ritmo de crescimento, uma inserção mais ampla do Brasil no processo de criação e transferência internacional de bens, tecnologia e capitais.

Do governo de Juscelino Kubitschek, cuja ênfase à industrialização marca o início de nossa modernidade, ao governo de Tancredo Neves, cuja ampla representatividade assinala o começo de uma era de estabilidade e legitimidade, separam-nos três décadas em que as mudanças propiciadas pelo desenvolvimento geraram problemas originais e conflitos mais complexos. A crise de identidade política registrada ao longo desse período decorreu, justamente, de nossa desatenção para os múltiplos aspectos da dinâmica do desenvolvimento: ou seja, para o fato de que as expansões quantitativas, cujas conseqüências são sempre imprevisíveis, invariavelmente provocam modificações qualitativas nas composições sociais.

No plano interno, aprendeu-se nos anos 70 aquilo que o Itamaraty já percebera muito antes no plano externo: a ambigüidade sempre presente em toda atividade econômica, uma vez que seus resultados jamais são distribuídos de maneira equânime. Ao provocar transformações rápidas e de impactos desiguais, tanto os períodos de expansão quanto as épocas de crise muitas vezes terminam por acentuar a estratificação internacional. Elas geram, assim, formas tensas e conflituosas de apropriação do produto social, levando os países avançados a esforçar-se pela manutenção do statu quo, mediante a cristalização do poder mundial em bases assimétricas.

Não há novidade no fato de os países desenvolvidos destacarem-se, hoje, por uma defesa deformada de seus interesses na competição aberta e do mercado livre, símbolos máximos do liberalismo econômico. No plano comercial, todavia, continuam adotando práticas restritivas contra as exportações de manufaturados, por parte dos países em desenvolvimento, procurando dividir em novas categorias de

desenvolvimento as nações não-avançadas, com o objetivo de negar tratamento preferencial aos países de industrialização recente, como o Brasil, e mantendo deprimidos os preços dos produtos primários tradicionais, fontes determinantes de receita para os países pobres.

O resultado dessa incongruência entre um discurso liberal e uma prática econômica pragmática é a persistência da desigualdade entre os Estados. Deste modo, a América Latina, a África, a Ásia e o Oriente Médio, cujos respectivos países reproduzem internamente o mesmo desequilíbrio entre o Norte e o Sul, vão enfrentando obstáculos intransponíveis para combater as disparidades sociais e lutar pela sua modernização econômica. Ora, à medida em que aumenta a assimetria entre as nações, elevam-se os graus de insegurança e instabilidade internacional. E como dizia o Ministro Araújo Castro, a segurança coletiva de caráter político é o verso de uma moeda cujo reverso é a segurança coletiva de caráter econômico.

Eis o cenário em que o Brasil, enquanto Nação amadurecida que recusa uma industrialização de segunda classe e aspira a um progresso justo e equitativo, tem de atuar. Graças à nossa localização estratégica e ao esforço de transformação econômica das três últimas décadas, tornamo-nos um agente decisivo para a estabilidade do sistema ocidental. Somos um grande receptor de investimentos, um expressivo importador das economias centrais e um importante provedor de matérias primas e manufaturados baratos para o Norte. Nosso futuro afeta diretamente o próprio destino do sistema financeiro internacional.

Uma "diplomacia para resultados"

É dessa premissa, exigindo de nós muita virtú para compensar as contingências da fortuna, que deve emergir o arquétipo de pensamento e ação da Casa de Rio Branco em minha gestão. O grau de desenvolvimento do Brasil atingiu a um ponto tal que, hoje, não admite ambigüidade em sua atuação

externa. Por isso a diretriz fundamental de minha administração deve ficar bastante clara: toda diplomacia, independentemente de sua dimensão estratégica, econômica ou valorativa, tem um caráter inequivocamente político. É a política, que não se reduz aos jogos retóricos, é antes sinônimo de performance e desempenho na consecução de anseios coletivos.

É por isso que nossa política externa deve ser uma "diplomacia para resultados" — ou seja, flexível, criativa e realista. Seu ponto de partida é a explicitação de nossos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução de nossa vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial. Sua implementação exige uma presença mais efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, mediante uma ação capaz de propiciar a ampliação de nossa liberdade no manejo da política econômica e, por conseguinte, do controle sobre nossos próprios destinos.

A "diplomacia para resultados" não se limita, portanto, à colocação do problema da justiça e da paz, inerente

à reivindicação de uma ordem econômica mundial, em termos
abstratos ou meramente conceituais. Ela manifesta sua
consciência de que as disputas por poder e riqueza têm, em
todas as instâncias de vida internacional, um caráter hobbesiano.
Prática e realista, ela sabe que não há valores absolutos por
trás da luta pelo produto mundial. A dinâmica da história
revela que justiça e paz são conceitos abertos e indeterminados,
vagos e ambíguos, passíveis de tantas definições quantas forem
as categorias de poder em que cada Nação se situa. Representativa
das aspirações nacionais, ela está convencida de que o sentido
de ambos os valores é determinado pelas pressões recíprocas e
pelo conflito, pela cooperação e pela conquista do consenso entre
as nações.

...a respeito dos direitos humanos. No campo das relações
Ao ter como fonte de legitimidade a autoridade
moral de um governo compromissado com a democracia, a
"diplomacia para resultados" tem por objetivo global negociar
com dignidade e eficiência nossa participação no cenário
internacional. Em nenhum momento ela abdicará de nossa

soberania e independência. Como vem afirmando o Presidente Tancredo Neves, não podemos aceitar "imposições que se valham de nossas situações de vulnerabilidade momentânea", razão pela qual "não negociaremos o inegociável nem dialogaremos sob pressão".

Objetivos políticos e econômicos

Por isso, no campo político, será mantida a tradição desta Casa na defesa dos princípios da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da solução pacífica para as controvérsias especialmente na América Central, da ação conjunta latino-americana para o encaminhamento das dificuldades comuns e do respeito aos direitos humanos. No campo das relações econômicas enfatizar-se-á, dentro do amplo desejo da retomada do crescimento e da recuperação do nível tanto de emprego quanto de renda, a questão da dívida externa. Numa sociedade com 130 milhões de habitantes, com uma população economicamente ativa cuja grande maioria situa-se nos estágios de pobreza, indigência

e miséria, seria inconseqüente reduzir o problema do reajuste econômico às determinações externas de caráter técnico.

Romper com a ortodoxia inerente a essas determinações não é tarefa fácil. As transformações nas relações de preços de bens e serviços provocadas pela crise energética nos anos 80 e a continuidade da política de juros norte-americana, sobrevalorizando o dólar, são fatores que têm inibido a retomada do nível de atividades dos países em desenvolvimento. Embora o mundo avançado tenha compartilhado do pressuposto de que a viabilização da economia brasileira estaria na dependência dos níveis do comércio mundial e do suprimento dos recursos financeiros previstos na época de concessão dos créditos, o pragmatismo conservador das economias centrais hoje ignora tal condição. Vem, por isso, impondo regras altamente comprometedoras à nossa vocação como nação economicamente moderna e emancipada.

Neste momento em que as economias centrais parecem preocupadas apenas em ressaltar a natureza global dos

problemas mundiais, esquecendo-se das dramáticas implicações sociais inerentes ao esforço de reajuste, a "diplomacia para resultados" saberá agir com firmeza. Sua meta de curto prazo é, como disse o Presidente Tancredo Neves, "emprestar sua experiência negociadora, juntamente com os Ministérios da área econômica, na execução das políticas" destinadas a "abrir novos mercados para nossos produtos e a discutir, em bases mais realistas, as formas de amortização da dívida". Como decorrência, a médio prazo estaremos mobilizados para uma vigorosa atuação multilateral nas instituições em que houver interesse direto para o Brasil, e para um acompanhamento preciso das decisões dos demais organismos, sempre tendo em vista a modernização de seus procedimentos decisórios, e ampliação da representatividade de sua direção.

O Brasil e o diálogo Norte-Sul

Não nos esqueçamos de que, em virtude tanto da bipolarização da ordem mundial quanto da insensibilidade do

Norte para os problemas sócio-econômicos do Sul, o mundo caminha novamente em direção ao que o Embaixador Araújo Castro chamava, há quinze anos, de "círculos minguantes da negociação". Ou seja: rumo à relativização do nível multilateral das relações internacionais. Isto porque as superpotências, quando não dificultam a presença das nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas nas tomadas de decisões fundamentais desses foros, terminam por ameaçar retirar suas ações da jurisdição formal dos organismos multilaterais.

O exemplo mais importante desse processo é o do GATT — uma entidade que tem ampliado seus horizontes desde sua concepção, mas que vem enfrentando dificuldades crescentes para estimular a expansão do comércio internacional num quadro de segurança, estabilidade e reciprocidade. Com suas decisões influenciadas pelas nações ricas, insensíveis aos interesses dos não-industrializados, o GATT representa com clareza o esgotamento das soluções internacionais da ordem econômica de Brétton-Woods. Com o aumento do número de países integrantes,

o GATT incorporou em sua agenda de problemas diferentes regimes econômicos em diferentes estágios de desenvolvimento, cada um dos quais com necessidades específicas nem sempre complementares. A medida em que as exigências de composição desses interesses abriram caminho para inúmeras negociações bilaterais, gerando uma heterogênea gama de normas a regular as operações mercantis, a autoridade do GATT acabou sendo enfraquecida.

Esse processo de fragmentação de seu poder decisório vem sendo acelerado, hoje, por múltiplos fatores. Um deles é a pressão dos ricos para proteger indústrias tecnologicamente obsoletas em detrimento das exportações de nações com recursos naturais abundantes e mão-de-obra mais barata. Outro fator é a crítica norte-americana às atuais normas do GATT, sob o pretexto de que elas não contemplam sua vantagem competitiva nas áreas de serviços de múltipla natureza e alta tecnologia. Ao ampliar o volume de acordos bilaterais, pressionando o GATT a moldar-se aos seus interesses, os EUA indiretamente reduzem as oportunidades econômicas dos demais

países. Portanto, como é estreita a vinculação entre o equacionamento da dívida externa e a abertura do comércio internacional, o Brasil não se limitará a lutar contra o protecionismo — mais do que isso, esforçar-se-á por participar do próprio reexame do GATT, para adequá-lo à complexidade do comércio contemporâneo, especialmente à luz dos interesses dos países em desenvolvimento.

A "diplomacia para resultados" revela, assim, sua disposição de transcender os foros tradicionais e os temas convencionais. Ela está consciente de que a arena de confronto e negociação entre ricos e pobres teve alterado seu eixo de gravidade. Seria ilusório estabelecer-se uma distinção conceitual entre grandes conflitos, como os de caráter político, e os pequenos conflitos, como os de natureza comercial. Mesmo porque, retomando as palavras de Santiago Dantas e Araújo Castro, os problemas relativos à cooperação econômica e ao intercâmbio comercial, num mundo dividido pelas forças antagônicas do policentrismo e da bipolarização, tendem a inserir-se num

contexto mais amplo e mais complexo de segurança coletiva e
balança de poder. Em termos de longo prazo, por isso, o Brasil
terá de definir, diante do crescimento das economias centrais,
qual a posição que realmente deseja assumir no contexto
internacional, a fim de que possa dar o salto definitivo ao
desenvolvimento.

A questão tecnológica

No plano estratégico, por fim, "a diplomacia
para resultados" estará voltada, além de seus objetivos atuais,
para a questão tecnológica. Ao influir sobre as mudanças nos
paradigmas da industrialização a partir da última década, ela
se constitui na condição sine qua deste salto. Afinal, sendo
a tecnologia um processo inexorável de transformação sócio-
econômica, o país que não acompanhar sua evolução estará
condenado à permanência no subdesenvolvimento. Graças a ela,
subordinando o conhecimento especializado ao critério econômico
e direcionando-o à produção de mercadorias e serviços, o saber

tornou-se sinônimo de poder.

No campo das relações internacionais, essa conversão de saber em dominação vem abrindo novos horizontes em termos de transferência de bens, modelos tecnológicos e fluxos de capitais, ao mesmo tempo em que também vai alargando as fronteiras contemporâneas. Ou seja: incorporando áreas antes não acessíveis mesmo para as nações desenvolvidas, como, por exemplo, o espaço sideral, os fundos oceânicos e a Antártida. À medida que afeta a organização do trabalho e as estruturas da produção, a revolução tecnológica também altera a essência das relações de poder entre as nações, desafia as noções convencionais de soberania e coloca em novos termos a confrontação entre as superpotências.

A expansão tecnológica apresenta sérios problemas para o mundo não-avanzado em seu relacionamento com o mundo rico. Ela é um processo tão abrangente que torna obsoletas as teorias e experiências acumuladas no tratamento das relações de

cooperação, competição e conflito entre os Estados. Daí a necessidade de um equacionamento definitivo nessa matéria pelo Brasil.

Uma das questões mais graves é a do fluxo transnacional de dados. Como regular e controlar o fluxo de informações sociais, econômicas, técnicas e industriais entre o mundo rico e os demais mundos — eis um dos novos desafios à diplomacia contemporânea. O problema está associado à concepção de segurança e desenvolvimento de cada nação. De um lado como a fiscalização sobre o intercâmbio, a transmissão e o armazenamento de informações é difícil, o vazamento de dados estratégicos afeta a soberania dos Estados. De outro, os países que impuserem restrições a esse fluxo de informações, terão, em contra-partida, dificuldades em conseguir dados fundamentais ao seu próprio crescimento econômico.

Portanto, ao criar condições para nova redistribuição de riquezas na ordem internacional, na qual a

concentração de capitais, os investimentos em pesquisa e a ênfase à produção de conhecimento e serviços terão tão ou mais importância do que a própria produção de bens, precisamos ter clara percepção dos efeitos do progresso tecnológico e de seu impacto na atual estratificação mundial. Os momentos de reordenação tem seus riscos, é certo, mas são importantes para políticas comerciais seja as fundadas e confundidas com a ideia que as nações intermediárias conquistam graus crescentes de tradição tanto da distribuição dos recursos disponíveis quanto autonomia e poder em ciência, informação e comércio.

As tentativas de internacionalização do controle das fontes de recursos, e os efeitos da explosão tecnológica envolvem, assim, todos os sistemas e subsistemas do atual concerto mundial. Se, no Oeste, a revolução nas comunicações por ela deflagrada modificou e ampliou racionalidades, no Leste elas estão a liberar a China de seu atraso milenar pela via do mercado. No âmbito das relações Norte-Sul, as tensões são conhecidas, seja porque 97,1% dos gastos mundiais de pesquisa e desenvolvimento estão concentrados nos países ricos, seja porque a tecnologia O lianaracy, cujo comando ora se encontra coloca em novos termos a disputa por fontes energéticas renováveis e não-renováveis, seja porque o encaminhamento

diplomático de soluções para problemas originais, como a exploração da Antártida, é um laboratório para a evolução da ordem internacional emergente.

A "diplomacia para resultados" estará atenta para experiências como essa. Entre outras razões porque as políticas convencionais hoje se fundem e confundem com problemas inéditos tanto de distribuição dos recursos disponíveis quanto de tentativas de internacionalização do controle desses mesmos recursos, em detrimento dos interesses do mundo não-avançado. Tudo isto está a exigir desta Casa, portanto, um trabalho árduo. E sempre voltado a uma linha de independência e pluralismo, em favor de soluções globais a serem decididas nas relações multilaterais, sem olvidar da importância das negociações bilaterais, tendo em vista a retomada de nossa trajetória de desenvolvimento.

O Itamaraty, cujo comando ora me é entregue por um de seus mais marcantes Chanceleres, está preparado para

enfrentar esses desafios. Ao longo da operosa gestão do Ministro Saraiva Guerreiro, esta Casa pautou-se por uma bem sucedida reflexão sobre o futuro do sistema internacional e sobre a inserção do Brasil nele. Dessa reflexão destacaram-se (1) um esforço para uma revisão das relações Norte-Sul em bases mais eqüitativas e (2) a definição de uma inteligente gama de relacionamentos com o fim de propiciar a todas nações maior oportunidade de crescimento a partir de uma integração de seus interesses complementares. Por isso, encontro no Itamaraty uma comunhão de idéias, condição básica para que todos possamos dar continuidade às melhores tradições de solidariedade e universalismo legadas pelo Barão do Rio Branco.

Exmo. Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro,

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Permitam-me as últimas palavras, nesta hora

em que são tão graves nossos deveres, dilemas e desafios, mas em que ao mesmo tempo são tão promissoras as perspectivas da

democracia brasileira. A honra de integrar o Governo Tancredo Neves abre, para mim, a possibilidade de ser um participante ativo na construção de um regime voltado à causa da liberdade, da igualdade de direitos e do reconhecimento da dignidade do homem livre — princípios que a Nova República compromete-se a resgatar entre nós.

Como liberal que sempre fui, sei, por experiência própria, o quanto a eficiência e a legitimidade de uma gestão no Executivo estão vinculadas a um estreito relacionamento com o Legislativo. Sem um sistema adequado de controle não há nem responsabilidade no gerenciamento do patrimônio da coletividade nem correspondência à vontade política expressa por um mandato. Eis porque a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, representando de maneira conseqüente as aspirações nacionais, certamente não deixarão de colaborar de forma marcante na "diplomacia para resultados".

Por maiores que sejam os imperativos técnicos inerentes a essa tarefa, resta-me mais uma vez reconhecer, ao

concluir, seu sentido inequívocamente político. E a política como vocação, segundo a célebre conferência de Max Weber, "é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira". Como "tal esforço exige, a tempo, paixão e senso de proporções", peço a Deus que não faltem esses atributos na missão política que me foi confiada pelo Presidente Tancredo Neves.

Muito obrigado.