

# Aspectos Para Uma Nova Governança Global

*Contribuições Brasileiras e Perspectivas de Mudança*

**MARCEL FORTUNA BIATO**

Assim como a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil defende o multilateralismo como a melhor forma de reger as relações internacionais. Historicamente, fazia-o motivado por uma perspectiva que se poderia classificar de defensiva. O multilateralismo oferecia instrumento para coibir o re-crudescimento do intervencionismo das grandes potências ocidentais na região, às vésperas do século XX. Neste início de século XXI, mudou o Brasil e mudou o equilíbrio de forças na cena internacional. O multilateralismo defendido pelo Brasil é mais afirmativo: hoje o Brasil defende a reforma do sistema de segurança coletiva e do sistema econômico-comercial internacional, e essas iniciativas refletem um «aggiornamento» do paradigma de atuação externa do Brasil.

**Marcel Fortuna Biato:** embaixador brasileiro, atualmente trabalha na Assessoria Especial de Política Externa da Presidência da República.

**Palavras-chave:** governança global, multilateralismo, política externa, Brasil.

## ■ Democracia versus globalização

As preocupantes conclusões, recém-divulgadas, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima apontam para o desafio central deste início de século XXI: como repartir os custos do desenvolvimento entre nações tão diferentes em seus níveis de prosperidade e em sua contribuição para o atual estado de deterioração do planeta? Em outras palavras, como distribuir equitativamente responsabilidades entre aqueles que desejam resguardar seu atual padrão de vida e consumo e aqueles cada vez mais determinados a alcançar níveis comparáveis de bem-estar?

Enfim, como construir um sistema de diálogo e concertação internacional que faça a percepção de crescente dependência mútua trabalhar em benefício de todos, ao invés

de servir de desculpa, como vemos na atualidade, para que cada lado busque extorquir vantagens unilaterais?

É assim que o tema da governança global surge da encruzilhada, do entrechoque mesmo, de dois fenômenos da realidade contemporânea: as múltiplas facetas da globalização e a onda democratizante que varre várias regiões do mundo.

A globalização, entendido no sentido amplo de uma crescente interdependência econômica, ambiental e de segurança em escala planetária, exige dos países subordinar-se a um sistema internacional cada vez mais integrado e interligado, sob pena de isolarem-se dos ganhos e benefícios da modernidade<sup>1</sup>. O corolário, sobretudo para os países ditos periféricos, pareceria ser uma significativa cessão de espaço soberano e a abdicação de parcela da capacidade de formulação de políticas nacionais autônomas.

Em contraste, a consolidação da democracia, sobretudo em partes do mundo em desenvolvimento, faz-se acompanhar de uma crescente conscientização política e mobilização reivindicatória de classes historicamente marginalizadas. A ascensão de governos de esquerda na América Latina, em particular, deixa uma lição dramaticamente clara: a consolidação – ou mesmo a sobrevivência – da democracia exige que suas instituições e práticas sejam um efetivo instrumento de inclusão social e bem-estar econômico.

Como compatibilizar, de um lado, a formulação de políticas públicas voltadas para as necessidades da sociedade local com, de outro lado, padrões e práticas econômicas e sociais ditadas pelos imperativos da inserção competitiva num mundo globalizado?

### ■ **Novos paradigmas internacionais**

O renomado economista austríaco, Joseph Schumpeter atribuía a durabilidade do capitalismo a sua capacidade de «destruição construtiva», isto é, seu notável poder de renovação radical e permanente.

---

<sup>1</sup> O êxito da China e, em menor escala, da Índia em reduzir seus índices de pobreza nos últimos anos ilustra de forma dramática os benefícios potenciais da incorporação de milhões de camponeses à economia globalizada.

Poderíamos por analogia sugerir que o mesmo faz-se necessário no âmbito das relações internacionais. Assim como a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil defende o multilateralismo como a melhor forma de reger as relações internacionais. Historicamente, fazia-o motivado por uma perspectiva que se poderia classificar de defensiva. Dentro da tradição novecentista do direito internacional latino-americano, o multilateralismo oferecia instrumento para coibir o recrudescimento do intervencionismo das grandes potências ocidentais na região, às vésperas do século XX. A união dos fracos em torno dos preceitos clássicos da igualdade soberana dos estados e da não-ingerência em assuntos internos, esperava-se, resguardaria não apenas a soberania nacional, mas também um mínimo de autonomia de atuação na esfera internacional a países que ainda lutavam para consolidar-se política, econômica e territorialmente<sup>2</sup>.

Neste início de século XXI, mudou o Brasil e mudou o equilíbrio de forças na cena internacional, de que é ilustrativo o surgimento das chamadas economias emergentes. O multilateralismo defendido pelo Brasil é mais afirmativo. Isto se explica, fundamentalmente, pelo fato de que os mecanismos decisórios clássicos do sistema das Nações Unidas mostram-se cada vez mais inadequados. Afinal, mesmo superada a rigidez ideológica imposta pela Guerra Fria, permanece a paralisia da Assembléia Geral, único foro político de representação verdadeiramente universal. Tampouco são alvissareiros os sinais de que o Conselho de Segurança se reforme de maneira a acomodar a voz do mundo em desenvolvimento. Não surpreende, portanto, que o sistema multilateral revele-se incapaz de responder aos velhos desafios do pós-1945, em particular o subdesenvolvimento crônico em largas partes do mundo, enquanto a segurança coletiva segue ameaçada pela escalada dos gastos com armamentos, inclusive nucleares. Essas históricas bandeiras do terceiro-mundismo – uma nova ordem econômica e o desarmamentismo – continuam vigentes.

Ao mesmo tempo, são igualmente frustrantes os esforços internacionais para encontrar respostas para o terrorismo, a degradação ambiental, ilícitos transnacionais e conflitos étnico-religiosos. Essas «novas ameaças», ao contrário das tradicionais armas de destruição em massa, não estão nas mãos de pequeno clube de potências capazes de ditar as regras de convivência. Não há soluções simples nem unilaterais para esses fenômenos emergentes. Não será mediante um novo equilíbrio de poder entre gran-

---

<sup>2</sup> Basta recordar que foi amplamente difundida no Brasil a chamada «teoria da dependência», segundo a qual o país – assim como as demais nações latino-americanas – poderiam aspirar quando muito a um desenvolvimento periférico dentro do capitalismo mundial. Hoje, o acrônimo BRICS, que inclui o Brasil, reflete reconhecimento de que essas economias terão peso decisivo na dinâmica da economia internacional nas próximas décadas.

des potências que se resolverão. Exige-se uma governabilidade mais democrática, centrada em regras mais transparentes e representativas, capaz de construir consensos globais em torno de desafios planetários.

Em particular, a mudança de clima, o desenvolvimento sustentável, as fontes novas e renováveis de energia, o combate à fome e à exclusão social e financiamento para o desenvolvimento são temas em relação aos quais as economias emergentes precisam ser cada vez mais ouvidas. É o que se vê, em forma embrionária, na Cúpula Ampliada, que, desde 2003, promove encontro entre os líderes de África do Sul, Brasil, China, Índia e México, e o G-8.

Não apenas porque, num mundo mais integrado e interdependente, suas populações estão entre as mais diretamente afetadas. Mas também porque nesses países estão sendo formuladas propostas inovadoras para responder a esses desafios. Hoje, pedimos igualdade de tratamento a partir de uma perspectiva radicalmente diferente. Não são noções abstratas em torno da autodeterminação e da não-ingerência que estão em jogo, mas responsabilidades concretas comuns a todos os países. Afinal, não há como desconhecer a necessidade de respostas verdadeiramente coletivas para problemas globais, ressalvadas a diferenciação de responsabilidades e capacidade de atuação de cada país.

Em matéria de reorganização dos mecanismos deliberativos das principais instâncias multilaterais, o Brasil defende:

1. Reforma do sistema de segurança coletiva. A democratização do processo de solução de conflitos, assegurando respostas efetivas e, portanto, duradouras às expectativas dos grupos diretamente envolvidos requer:

- atualizar o Conselho de Segurança da ONU: mediante abolição do veto; ampliação da participação de países em desenvolvimento no processo decisório; e reversão da tendência de «securitização» da agenda internacional;

- combater erosão do Direito Internacional: mediante defesa do regime multilateral, sobretudo no campo dos direitos humanos e da solução pacífica das controvérsias;

- aprofundar o desarmamento, especialmente nuclear: ao condicionar avanços na agenda de não-proliferação à aplicação plena dos compromissos do Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

2. Reforma do sistema econômico-comercial internacional. Para que o comércio e o avanço tecnológico sejam instrumentos de desenvolvimento sustentável, é necessário:

- combater o protecionismo: fazendo cumprir o mandato da Rodada de Doha, e as determinações dos painéis da OMC;

- rever cláusulas de proteção de propriedade intelectual: que sejam incompatíveis com o desenvolvimento tecnológico e objetivos prioritários (ex: comercialização de remédios genéricos);

- reorganizar as instituições de Bretton Woods: de forma que países em desenvolvimento possam ter acesso a financiamentos para projetos prioritários e possam proteger-se contra crises financeiras especulativas.

### ■ **Novos paradigmas nacionais**

Essas iniciativas refletem um «aggiornamento» do paradigma de atuação externa do Brasil. Não mais entendemos a globalização como fenômeno inevitável e autônomo, ao qual devamos nos adaptar passivamente. Podemos influenciar a evolução do conjunto de ações políticas, econômicas e tecnológicas que configuram a globalização. Podemos, enfim, determinar a forma pela qual nos inserimos nela. Regras existem, mas podemos modificá-las.

O desejo de contribuir para uma maior governabilidade democrática na esfera internacional não deriva de um voluntarismo abstrato, no entanto. Tem um contraponto na realidade nacional. O Brasil viveu e ainda vive seu próprio processo de «destruição construtiva». Um quarto de século de crescimento econômico medíocre e crise social obrigaram o Brasil a uma revisão crítica de alguns paradigmas caros à alma nacional. Busca-se nova síntese que fuja tanto dos excessos da onda neoliberal dos anos 90 como do estatismo desenvolvimentista de décadas anteriores, sob tutela autoritária ou elitista.

É preciso abandonar a «síndrome do berço esplêndido», centrada numa percepção complacente do destino nacional. Conforme reza o imaginário popular e o hino nacio-

nal brasileiro, as dimensões geográficas, o dinamismo demográfico e as riquezas naturais quase que fadariam o país a um grandioso futuro. O excepcionalismo tupiniquim seria manifesto nessa dadivosa providência divina que inexoravelmente conduziria o país ao status de grande potência.

Herança do aprendizado pós-redemocratização e da luta pela inserção numa economia globalizada, ganha corpo um novo paradigma. São os valores inerentes ao amadurecimento político, ao resgate da dívida social, à estabilidade econômica, à integração regional. Esses valores, forjados conscientemente por meio de um diálogo verdadeiramente nacional, são nossas verdadeiras «vantagens comparativas». Abandona-se a ilusão de um «destino manifesto» nas riquezas naturais do país, em favor da construção um de consenso nacional em torno de valores democráticos e socialmente inclusivos.

### ■ A atuação do Brasil e as Parcerias Inovadoras

A confiança que tem uma sociedade democrática de poder operar tão profundas transformações internas reforça a convicção de que são esses mesmos valores os verdadeiros trunfos para a atuação do país na comunidade de nações.

Na esfera de segurança, por exemplo, o Brasil vem projetando-se como interlocutor confiável e sobretudo como fator de equilíbrio e estabilidade regional:

- Venezuela: constituição do Grupo de Amigos, em 2002, e mediação com a Colômbia;
- Bolívia: missão brasileira durante a crise que levou à assunção do Governo Mesa; e
- Haiti: comando brasileiro de missão de paz da ONU e defesa de política internacional de reconstrução econômico e social do país;
- Processo de Paz Equador-Peru: coordenação brasileira do mecanismo dos Países Garantes, que entre 1995 e 1998 negociou a solução pacífica de diferendo territorial que se arrastava há quase dois séculos.

No campo econômico-comercial, o Brasil tem atuado de forma incisiva contra o protecionismo dos países industrializados. Tem se empenhado para que o FMI reveja crité-

rios de contabilidade altamente restritivos à capacidade de países em desenvolvimento acessarem financiamentos oficiais para programas prioritários de infra-estrutura.

A partir dessas credenciais de credibilidade e consistência, o Brasil vem identificando parcerias inovadoras, capazes de forjar novos eixos de cooperação e mobilização em favor de uma «nova geografia política e econômica internacional», nas palavras do Presidente Lula. Estamos formando o equivalente às «coalitions of the willing»<sup>3</sup> propostos pelos EUA, mas voltados para fortalecer o sistema multilateral e não para contorná-lo:

- Países Árabes: a primeira visita oficial (2003) ao conjunto da região por um Presidente brasileiro, assim como a realização da Cúpula América do Sul – Países Árabes, favoreceram o aumento do intercâmbio comercial, a defesa da tolerância étnica e religiosa, e maior engajamento na pacificação do Oriente Médio;

- China, Índia: aproximação com economias emergentes que são complementares ao Brasil no campo comercial e tecnológico (cooperação aeroespacial, biogenética);

- Índia, Brasil, África do Sul (G-3): frente de ampla coordenação entre as três maiores democracias em desenvolvimento;

- G-8 ampliado: assegura aos países emergentes voz na coordenação – longamente dominada pelas principais potências industrializadas – de políticas globais sobre arquitetura financeira internacional, terrorismo, liberalização comercial, proteção ambiental, entre outros; e

- G-20: articulação entre grupo de países em desenvolvimento empenhados na liberalização do comércio agrícola, mediante a eliminação de subsídios dos países industrializados.

## ■ Integração regional

É a mais estratégica das parcerias, pois mobiliza transformações internas em favor de objetivos coletivos. A frustrada experiência da construção da Estrada Transamazônica

---

<sup>3</sup> Conceito desenvolvido pelos Estados Unidos para caracterizar aqueles agrupamentos de países dispostos a intervir em situações de conflito bélico ou crise humanitária sem o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O caso mais emblemático foi a coalizão militar constituída pelos Estados Unidos para levar adiante a invasão do Iraque, em 2003.

brasileira ilustra uma constatação fundamental, ainda mais em se tratando de país de dimensões continentais: o Brasil só se integrará internamente quando se integrar ao continente como um todo. A incorporação de territórios e populações marginais do país será tão mais eficaz quanto for parte do processo maior de incorporação do coração «vazio» do América do Sul à economia regional.

A Comunidade Sul-Americana de Nações expressa essa visão holística, ao levar para o espaço regional os objetivos de democracia social e econômica. Sem adensar as conexões físicas e a concertação política, institucional e econômica entre os países do continente, dificilmente o processo de liberalização comercial capitaneado pelo Mercosul prosperará, assim como as perspectivas de consolidação de uma plataforma negociadora regional no âmbito da ALCA e da OMC.

Para isso, o Governo brasileiro vem financiando obras de infra-estrutura de comunicações, transportes e de energia em muitos países da região. Criam-se assim as condições para desenvolver racionalmente as potencialidades de um continente com 330 milhões de habitantes, US\$ 1.3 trilhão de PIB, grande produtor mundial de alimentos, detentor de grandes reservas de petróleo, de gás, de combustíveis alternativos e de água – 30% do total mundial – ademais de vasta biodiversidade.

Por suas dimensões econômicas e número de vizinhos, cumpre ao Brasil exercer uma generosidade esclarecida na construção do novo arcabouço de integração regional. À semelhança da Alemanha no âmbito da União Européia, o Brasil está tomando a dianteira na introdução de medidas para minorar as assimetrias dentro do Bloco e, assim, assegurar aos membros menores do bloco os benefícios de um espaço econômico regional. É o caso do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Avançam igualmente mecanismos para abrir o mercado brasileiro a produtos dos vizinhos.

No entanto, a integração regional na América do Sul enfrenta um desafio sem paralelos na Europa e talvez no mundo. Ganhou força em anos recentes a mobilização política de setores historicamente marginalizados no continente. Em vários países, esse movimento desaguou no rechaço, por vezes radicalizado, a um sistema partidário disfuncional, considerado imune ao clamor popular por cidadania plena. Essa onde de massificação democrática lança um desafio aos governos da região: fazer com que as recém-consolidadas instituições democráticas garantam não apenas o direito ao voto, mas também a democracia econômica e social.

Uma das mais visíveis manifestações desse processo de «empowerment» popular é a reafirmação da soberania nacional sobre os recursos naturais e energéticos. Aspira-se a controlar atividades julgadas estratégicas para o desenvolvimento tecnológico e autonomia econômica nacional. Esse processo coincide com a crescente presença do Brasil na região, como fator de estabilidade política, mas, com ainda maior visibilidade, pela projeção de seus interesses econômico-comerciais. É inevitável que a atuação de capitais e empresas transnacionais brasileiras, assim como a presença de comunidades de origem brasileira, desde pequenos produtores agrícolas até grandes empresários, tornem-se potenciais alvos de descontentamento popular sob o pretexto de acusações de serem uma ponta de lança neo-imperialista.

Reforça-se o desafio de assegurar que o processo de integração regional seja fator de soma de interesses e potencialidades e não pretexto para reviver velhas rivalidades no do Continente. A percepção de que nos une – inclusive a vocação democrática – muito mais do que nos separa, explica porque o Brasil esteja determinado a exercer «paciência estratégica». Dentro dos limites das regras da convivência civilizada e do direito, o Brasil saberá avaliar com desprendimento gestos voluntaristas e arroubos nacionalistas de parceiros regionais envolvidos em «revoluções democratizantes» ou recuperando-se de profundas crises sociais e econômicas.

### ■ Globalização democrática

A partir dessas novas «coalitions of the willing», o Brasil tem buscado capitalizar a crescente influência, na era da globalização, da opinião pública mundial sobre os processos decisórios globais.

Exemplo disso é a revisão de política de patentes para medicamentos genéricos. A exitosa política brasileira de acesso universal e gratuito ao coquetel de anti-retrovirais para aids, ajudou o país a «ganhar a batalha da opinião pública» internacional em favor da quebra, em certas circunstâncias, de patentes farmacêuticas quando questões de saúde pública estão em jogo.

Outra iniciativa foi o programa de combate à fome. Seu êxito doméstico contribuiu para que o tema dos mecanismos inovadores de financiamento da implementação das Metas do Milênio ganhasse legitimação internacional.

Um desenvolvimento mais recente e com grande potencial diz respeito ao programa brasileiro de biocombustíveis<sup>4</sup>.

Por que essa opção energética ocupa um lugar central no Brasil? Afinal, somos um país auto-suficiente em petróleo, com mais de 60% de sua eletricidade originária do setor hidroelétrico e que será brevemente auto-suficiente em matéria de gás. Além do mais, possui avançados programas nos domínios solar, eólico e nuclear.

O governo brasileiro está convencido de que os combustíveis renováveis – etanol e biodiesel – apontam para o enfrentamento de quatro desafios que se tornaram decisivos neste século.

O primeiro é o da crise energética que afetou e afeta a humanidade, inclusive países desenvolvidos, e que, em nossa região, constitui sério obstáculo à retomada do desenvolvimento acelerado que tanto necessitamos. Em muitas partes do mundo – na África, Ásia, América Central e quase todo Caribe – os biocombustíveis são a grande alternativa para resolver o dramático déficit energético de muitos países vítimas da estagnação e da dependência externa.

O segundo desafio é o de dar resposta ao crucial problema que nos legou o século XX: o desemprego e a concentração de renda. A produção de biocombustíveis é capaz de criar milhões de empregos, fixando o homem na terra e contribuindo para a reverter fluxos migratórios indesejados. Gerando postos de trabalho, os biocombustíveis permitem expandir e melhor distribuir a renda, sobretudo se, como prevê a legislação brasileira, a agricultura familiar é estimulada.

O terceiro é o de contribuir para a redução do aquecimento do planeta, tema que vem ganhando tons apocalípticos ultimamente. Como combustível, ou aditivo aos combustíveis fósseis, o etanol e o biodiesel reduzem consideravelmente a emissão de elementos poluentes na atmosfera.

O último desafio é o de sentar as bases para uma indústria de nova geração – sucessora da petroquímica – capaz de produzir novos materiais, medicamentos, adubos e alimentos para animais.

---

<sup>4</sup> Para avaliação mais abrangente, inclusive com respeito aos argumentos recentemente lançados para desqualificar o potencial dos biocombustíveis e do etanol, em particular, vide artigo publicado por Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do Presidente Lula, em *La Nación*, em 13 de abril de 2007.

A experiência brasileira indica que muitas das críticas aos programas de etanol e biodiesel partem de falsas premissas. Em primeiro lugar, a geração de biocombustíveis a partir de biomassas não ameaça a disponibilidade de terras para a produção de alimentos. A fome não decorre da ausência de terras ou de alimentos, mas da falta de emprego e de renda, que afeta um bilhão de homens e mulheres no planeta. Hoje se produzem alimentos suficientes para 12 bilhões de pessoas, o dobro da população mundial. Infelizmente, o acesso a três refeições diárias é um direito universal que ainda não é assegurado a todos.

A experiência brasileira mostra igualmente que as terras destinadas à produção de etanol e biodiesel não são próprias para o cultivo de alimentos. Menos de um quinto dos 320 milhões de hectares de terra arável do país é hoje cultivada. Desse total apenas 1% se destina à cana, ou seja, 65 vezes menos que os milhões de hectares de pastos degradados, aonde esse cultivo vem se expandindo.

Não há qualquer risco para a Amazônia, região sabidamente desfavorável para uma agricultura com fins energéticos e onde o Governo brasileiro logrou considerável redução de 50% do desmatamento desde 2003.

É evidente que esta inflexão na produção global de biocombustíveis requer cuidados. Diferentemente do que ocorre com a cana – sobretudo depois dos ganhos de produtividade resultantes de anos de pesquisas – outros plantios não são adequados, econômica e socialmente, para a produção de etanol, podendo acarretar uma elevação do preço de bens alimentares essenciais.

Uma rigorosa certificação pública dos novos combustíveis pelos países produtores – que poderá ser objeto de acordos multilaterais – evitará danos à natureza e assegurará condições decentes dos que trabalham na colheita. Legislações nacionais, como no exemplo brasileiro, permitirão um equilíbrio entre a pequena unidade produtiva familiar e as grandes plantações. O mecanismo de certificação é exemplo de como podemos unir esforços de forma harmônica, juntando forças de mercado com políticas públicas, e demandas e exigências de uma opinião pública internacional cada vez mais assertiva e exigente.

## ■ Conclusão

O Estado Nação não está condenado ao desaparecimento em um futuro próximo, conforme vaticinavam alguns dos arautos da primeira geração da globalização. Ele conti-

nua e continuará a ser referência primordial para bilhões de cidadãos herdeiros da revolução da modernidade.

Está, sim, tendo de aprender a conviver com novos atores e formas de organização social. A sociedade globalizada não caminha para uma uniformização e pasteurização inexorável, mas avança em direção a novas formas de inter-relação de geometria variável, envolvendo múltiplos partícipes, com diferentes agendas e instrumentos de ação.

Os exemplos apontados acima ilustram como as forças da democratização nos níveis nacional e internacional podem reforçar-se mutuamente. Não para enfraquecer a ação do Estado, mas para torná-lo mais receptivo e eficaz como instrumento de promoção do bem público. A credibilidade angariada com os programas domésticos referidos (no caso dos biocombustíveis a batalha está apenas começando) foi determinante para conquistar o apoio da comunidade mundial em favor da quebra de regimes e práticas lesivas aos interesses, sobretudo, de populações em países em desenvolvimento. Trata-se de exemplo eloqüente de como a opinião pública global pode ajudar a formular e vocalizar os interesses de países ditos periféricos, normalmente alijados do processo decisório internacional.

A sociedade civil, em todas suas manifestações é, assim, cada vez chamada a tornar-se agente ativo na formulação e execução da política externa brasileira. Poderíamos quase dizer que a política externa tornou-se questão excessivamente importante para ficar exclusivamente nas mãos de diplomatas! É tarefa e responsabilidade de todos. 