

O PAPEL DO ADVOGADO NAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL¹

Por Durval de Noronha Goyos²

No ano passado, celebramos no Brasil e no mundo, todos os amantes da paz e da prevalência do Direito nas relações internacionais, a extraordinária participação do advogado e jurista brasileiro, Rui Barbosa, na Segunda Conferência Internacional de Paz de Haia, em 1907. No mesmo ano de 2007, O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, ao prestar informações nos autos de um mandado de segurança³ impetrado para sustar inidônea licitação, que pretendia a contratação de um escritório de advogados dos Estados Unidos da América (EUA), para defender o Brasil no âmbito do sistema de resolução de disputas da Organização Mundial do Comércio (OMC), justificou-se no sentido de que “em que pese todos os esforços, o meio jurídico brasileiro ainda não alcançou plena capacitação nessa área, demandando contínuo processo de aperfeiçoamento” (*sic*). A questão, que se encontra ainda *sub-judice*, e teve a liminar concedida pelo juízo de primeira instância para a sustação do processo licitatório inidôneo mantida pelo Tribunal Federal de Recursos, primeiramente em decisão monocrática e, posteriormente, em colegiada por três votos a zero, é oportuna para debater o papel do advogado nas relações exteriores do Brasil, desde a participação de Rui Barbosa como chefe da delegação brasileira nas tratativas da Haia até os dias de hoje.

¹ Texto básico da aula magna proferida para o programa de pós-graduação da Escola Paulista de Direito – EPD – em São Paulo, Brasil, no dia 4 de junho de 2008.

² Advogado habilitado no Brasil, Inglaterra e Gales, e Portugal. Sócio fundador e presidente do comitê executivo de Noronha – Advogados (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre, Recife, Miami, Londres, Lisboa, Buenos Aires e Shanghai). Árbitro do Brasil na Organização Mundial do Comércio - OMC. Árbitro do Centro de Arbitragem Comercial Internacional da China (Cietac). Coordenador dos programas de pós-graduação em direito internacional e direito do comércio internacional da Escola Paulista de Direito (EPD).

³ MS número 2007.34.00.030189-7, 15ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Com a proclamação de República em 15 de novembro de 1889, a política externa do Brasil limitava-se às questões da Baía do Prata e às tradicionais disputas fronteiriças herdadas do regime colonial. As demais questões internacionais eram a tal ponto desprezadas que, em 1899, o governo de Campos Sales, num lamentável equívoco, recusou-se a participar da Primeira Conferência Internacional de Haia, apesar de ter sido o Brasil o único país sul-americano convidado para o congresso.

Em 1902, contudo, assumiria o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, onde ficaria até 1912, José Maria da Silva Paranhos jr., o Barão do Rio Branco, um advogado formado pela Faculdade de Direito de São Paulo, onde fora colega do baiano Rui Barbosa e do pernambucano Joaquim Nabuco, e a qual chamou de “minha *alma mater*, o lugar em verdadeiramente aprendi as regras do Direito e do Dever.”

Homem de enorme visão e fluente em quatro idiomas estrangeiros, o carioca Rio Branco atacou como questão de prioridade as tradicionais e urgentes questões diplomáticas brasileiras no tocante às fronteiras do País⁴, com um balanço de inegável sucesso, ao mesmo tempo em que procurou desenvolver uma política verdadeiramente internacionalista, buscando uma atuação ativa em foros internacionais, enquanto que cultivava novas parcerias.

Assim, Rio Branco não hesitou ao aceitar o convite para a participação do Brasil na Segunda Conferência Internacional de Paz de Haia, em 1907, e que trataria *inter alia* da criação de uma Corte de Justiça Arbitral, por proposta dos EUA. A pauta da conferência tinha no total 14 tópicos diversos com forte ênfase em temas atinentes ao Direito da Guerra, mas também tratava da solução pacífica dos conflitos e da limitação do uso da força na cobrança de dívidas contratuais.

⁴ V., a respeito, Luiz Viana Filho, *A Vida do Barão do Rio Branco*, Livraria Martins Editora, São Paulo, 2ª. Edição.

Da mesma maneira que Rio Branco não tergiversou a respeito da aceitação ao convite, ele não teve dúvidas que o representante oficial brasileiro à conferência deveria ser um advogado, alguém de fora dos quadros de diplomatas de seu Ministério, pois era conhecido dos predados de uns e dos outros. Num primeiro momento, Rio Branco pretendeu enviar para a mesma missão a dupla Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, tendo optado posteriormente pela indicação isolada do primeiro.

Rui havia sido o autor do projeto da primeira constituição republicana de 1891 e bem assim o introdutor do Habeas Corpus no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, da mesma forma que o inspirador do instituto do mandado de segurança. Advogado durante 51 anos, observou a respeito de nossa profissão: "... considero-me obrigado a honrar a minha profissão como um órgão subsidiário da Justiça, como um instrumento espontâneo das grandes reivindicações do Direito, quando os atentados contra ele ferirem diretamente, através do indivíduo, os interesses gerais da coletividade".

Na Haia, Rui Barbosa, fluente em quatro línguas estrangeiras, emprestou o brilho extraordinário de sua inteligência e a clara percepção dos temas estratégicos então em jogo ao defender o conceito da igualdade jurídica entre os Estados, questão que hoje, mais do que nunca, continua atual. Postulou o ilustre jurista pátrio que a igualdade do direito soberano de cada Estado repousa nos alicerces da jurisprudência.

Essa posição chocou-se com a dos Estados hegemônicos, que defendia um peso maior na composição da Corte Arbitral para os próprios, em detrimento dos países com menor população, comércio e indústria. Na ocasião, observou Rui: "considera-se que não serve aos interesses da paz a criação, entre os Estados, mediante estipulação convencional, de categorias de soberania, que

⁵ Rui Barbosa, O Estado de São Paulo, sua Natureza, seus Efeitos, suas Limites, Capital Federal, 1892, páginas 70 e 71, *apud* Ruben Nogueira, O Advogado Rui Barbosa, Edições Ciência Jurídica, Belo Horizonte, 1996, página 35.

humilham a uns em benefício dos demais⁶...” O impasse então causado por Rui Barbosa pode ser resumido na dicotomia de “se a Força ou o Direito deve ser o fator dominante nos negócios do homem”, nas palavras de William T. Stead⁷.

Tal dicotomia, conforme sabemos, é ainda muito atual. Vimos que, quatro décadas após a Segunda Conferência Internacional da Haia, na Conferência de São Francisco, cometeu-se o erro de consagrar a desigualdade jurídica entre os Estados no tratado internacional da mais alta hierarquia, a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), com a formatação do Conselho de Segurança deste organismo a admitir membros permanentes com o poder de veto.

Esse vício, já denunciado pelo grande advogado brasileiro, atrasou de maneira decisiva o desenvolvimento do direito internacional no século 20 e, mesmo hoje, no início do século 21, continua a impedir a prevalência do Direito nas relações internacionais. Mais ainda, o tema é de natureza fulcral nas negociações para a reforma do Conselho de Segurança destinadas a dotar o órgão de alguma maior legitimidade. Bem observara Joaquim Nabuco que sem a igualdade jurídica dos Estados “é impossível estabelecer-se um tribunal de arbitramento que quadre toda a humanidade”⁸.

Um jurista do gabarito de Rui Barbosa certamente argumentaria que a legitimidade não se dá por porções, mas sim por inteiro: ela existe ou não existe. O corolário natural desse raciocínio é que as derrogações de soberania feitas pelos Estados membros da ONU deveriam o ser em nome da Assembleia Geral e não em favor de um conselho dos fortes. Todavia, os tempos são outros e a desorientada diplomacia brasileira de hoje busca sua nomeação a uma posição no Conselho de Segurança, ainda que ao

⁶ Discurso de Rui Barbosa em 20 de agosto de 1907, in Ruy Barbosa, *Actes et Discours, Deuxième Conférence de la Paix, Van Stockum et Fils, 1907, La Haye. Tradução do francês ao português por Durval de Noronha Goyos.*

⁷ William T. Stead, *in O Brasil na Haia, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1925.*

⁸ Joaquim Nabuco, *Discursos e Conferências, Editor Benjamin Aguilã, Rio de Janeiro, 1911, páginas 121 et seq.*

preço de sustentar um regime injusto e o poder de veto para terceiros Estados.

A nova dinâmica das relações internacionais no início do século 20 exigia uma atenção especial à potência emergente dos EUA. Assim, Rio Branco foi buscar na pessoa do advogado Joaquim Nabuco, fluente em três línguas estrangeiras, seu colega na Faculdade de Direito de São Paulo e grande herói do abolicionismo no Brasil, o primeiro embaixador brasileiro naquele país, em 1904. Joaquim Nabuco⁹ exerceu de maneira admirável a função diplomática de desenvolver melhores e mais cordiais relações entre o Brasil e os EUA.

Ao mesmo tempo em que boas relações diplomáticas eram promovidas com os EUA, o principal, com grande destaque, parceiro comercial do Brasil no início do século 20, Rui e Rio Branco não se equivocavam na correta percepção das ameaças para o Brasil originárias daquele país e adotaram a grande e acurada visão estratégica de outro grande advogado brasileiro, o paulista Eduardo Prado, também formado pela Faculdade de Direito de São Paulo, em 1881, de quem eram amigos.

Eduardo Prado havia escrito, em 1893, a memorável e importantíssima obra, “A Ilusão Americana”, à qual Rui Barbosa se referiu como sendo “livro feito de ciência, verdade e patriotismo”. O próprio Rio Branco, fraterno amigo de Eduardo Prado¹⁰, tinha em sua biblioteca um exemplar, ainda hoje preservado, dessa obra anotada minuciosamente de próprio punho¹¹.

Dentre as muitas passagens atualíssimas da obra, está uma sobre a natureza dos tratados de comércio. Senão vejamos: “Tratados de comércio! Eis aí a grande ambição norte-americana, ambição que não é propriamente do povo, mas sim da classe plutocrática, do mundo dos monopolizadores que, não contentes

⁹ Sobre o grande abolicionista brasileiro, V., de Humberto França, Joaquim Nabuco – Um pensador do Brasil, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2005.
¹⁰ Afonso de Carvalho, Rio Branco, Editora Biblioteca Militar, Rio, 1945, página 81.
¹¹ V. Sebastião Pagano, Eduardo Prado e sua Época, O Cetro, São Paulo, página 36.

com o mercado interno de que eles têm o monopólio contra o estrangeiro, em detrimento do pobre... A milionocracia domina os caminhos de ferro, as docas, as fábricas e, das sobras dos seus proventos, tira com que governar, e subsidiar e converter em seus servos obedientes todos os políticos dos Estados Unidos, país único na história do mundo em que a simples designação de político tornou-se, com muita e muita razão, uma verdadeira injúria¹²."

Em 1906, Rio Branco procurou dotar o Ministério das Relações Exteriores de uma sólida base legal e assim convidou para a posição de consultor jurídico o consagrado advogado cearense, Clóvis Bevilacqua¹³, formado pela Faculdade de Direito do Recife e autor do consagrado projeto do Código Civil Brasileiro, de 1900, que se tornou lei em 1916, um verdadeiro paradigma internacional lembrado, citado e elogiado até os dias atuais, mas já revogado e diria de saudosa memória.

Anteriormente à sua nomeação, Clóvis Bevilacqua havia já se revelado um autor profícuo, tendo produzido obras sobre direito de família (1893), direito comparado (1894), direito das obrigações (1896), direito das sucessões (1898), direito internacional privado (1906) e direito internacional público (1910), dentre outras. Como consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Bevilacqua deu inúmeros pareceres, inclusive para as questões mais importantes da época, como a própria Segunda Conferência Internacional de Haia, em 1907, e o tratado fronteiriço com o Uruguai, de 1909.

Tendo então o próprio Rio Branco, ele mesmo advogado, se valido de outros profissionais de direito para as mais desafiadoras questões no âmbito das relações exteriores para o Brasil, o que teria havido com as profissões jurídicas do País para merecer a sobrança de avaliação de incapacitação, "em que pese todos os esforços" (*sic*), feita pelo Itamaraty em 2007?

¹² Eduardo Prado, *A Ilusão Americana*, Editora Brasileira, São Paulo, 1961, páginas 125 *et seq.*

¹³ V., sobre o grande jurista autor do Código Civil de 1916, por Lauro Romero Clóvis Bevilacqua, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1956.

Na realidade, as profissões legais no Brasil do início do século 20 ainda se ressentiam de importantes limitações impostas, em primeiro lugar pelo elitismo, já que era muito pequeno o número de faculdades de Direito e seu respectivo acesso era reservado, de maneira geral e salvo poucas exceções, às classes economicamente privilegiadas. A academia, na época, tinha uma produção jurídica de qualidade, porém muito limitada. Eram poucos os autores jurídicos e raras as publicações técnicas na área legal.

Por outro lado, o estágio pouco avançado da economia brasileira, ainda com forte predominância do setor rural, não proporcionava grandes oportunidades na advocacia empresarial. Da mesma forma, a ainda incipiente participação do País nos foros internacionais não permitia grande escala para ações dos advogados no direito internacional público. Por último, a pequena internacionalização da economia brasileira não proporcionava grandes oportunidades de ação no direito internacional privado.

A própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foi fundada apenas em 1930, mediante o Decreto 19.408 de 18 de novembro de 1930. O primeiro código de ética profissional da advocacia brasileira data de 1934. Em 1942, as seccionais da OAB foram autorizadas a criar caixas de assistência a advogados. Em 1963, foram instituídos os exames de seleção aos quadros da OAB. Durante o Estado Novo e durante a ditadura militar de 1964 a 1986, a OAB liderou os movimentos de resistência da sociedade civil brasileira e o clamor pela democratização. Esteve à frente do movimento da Constituição democrática de 1989.

Julgo oportuno lembrar tais atividades que enobrecem a advocacia brasileira, pois sabidamente há entre nós segmentos profissionais, inclusive na área pública, que não dispõe de normas deontológicas e que se locupletaram das benesses conferidas pelos regimes ditatoriais brasileiros aos seus adeptos, ou por convicção ou por oportunismo.

Pois bem, a partir de 1930 tivemos então uma notável evolução das profissões legais no Brasil, a começar pela maior

facilidade de acesso conferida pelo número maior de faculdades de Direito, que gradualmente instituíram programas de pós-graduação. Multiplicaram-se as produções acadêmicas, as publicações jurídicas, as editoras especializadas em assuntos legais.

Com o final da segunda guerra mundial, em 1945, os advogados brasileiros começaram, a princípio modestamente, a se organizar nas chamadas sociedades de advogados, estruturadas para permitir maior eficiência na prestação dos serviços jurídicos. Com a industrialização do País, havida nesse período, os advogados brasileiros passaram, para além das atividades tradicionais nas áreas cíveis, trabalhista e criminal, a assessorar sua crescente clientela em questões mais complexas de direito comercial, societário, mercado de capitais e bancário.

Grandes advogados empresariais brasileiros alcançaram envergadura internacional e passaram a assistir empresas brasileiras e estrangeiras, nas áreas de indústria e serviços, inclusive financeiros, em todas os setores de interesse econômico. Ocorrem-me, em caráter não exaustivo e a título de exemplificação apenas, os nomes de San Tiago Dantas, Edmundo Lins, João Pedro Gouvêa Vieira, José Luís Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy, no Rio de Janeiro; os de João Batista Pereira de Almeida, J.M. Pinheiro Neto, Fábio Monteiro de Barros, Mário Sérgio Duarte Garcia, José Eduardo Monteiro de Barros, Cássio Mesquita Barros, Theodoro Araújo, Waldemar Mariz de Oliveira, Geraldo Ataliba e Egberto Lacerda Teixeira, em São Paulo; os de Souto Maior Borges e Silvio de Figueiredo Galvão, no Recife; Orlando Gomes, em Salvador; Ordélio de Azevedo Sette, em Belo Horizonte; e Hélio Faraco de Azevedo e Alfredo Augusto Becker, em Porto Alegre.

A sempre maior inserção da economia brasileira nos negócios e investimentos internacionais permitia às sociedades de advogados proporcionar um treinamento no exterior de seus jovens quadros. Da mesma forma, a advocacia brasileira, uma das mais democrática instituições nacionais, abrigava em seus seios fatos e

generosos brasileiros oriundos de todas as classes sociais e origens étnicas.

Pouco a pouco, milhares de jovens de origem italiana, portuguesa, africana, libanesa, japonesa, alemã, polonesa, francesa, ucraniana, russa, espanhola, chinesa, coreana, dentre outras, enriqueciam o quadro dos advogados brasileiros com o conhecimento lingüístico de seus antepassados. A partir de 1974, a comunidade jurídica brasileira acolheu, de portas abertas, os advogados portugueses exilados, alguns dos quais permaneceram até hoje no Brasil e, os demais, que já retornaram, o mantêm em seus corações.

Na década de 80 começou a internacionalização da advocacia brasileira. O primeiro escritório internacional a se estabelecer na Flórida, Estados Unidos da América (EUA), em 1983, foi do Brasil. Sociedades de advogados brasileiras abriram dependências próprias em outros países como, por exemplo, no Reino Unido, em Portugal, em França, na Espanha, na Suíça, na Argentina, na Bélgica, no Canadá, na China e no Japão. Em Portugal, na Argentina e na Suíça, sociedades de advogados brasileiras foram os primeiros estrangeiros a se estabelecer localmente. Na China, foram as primeiras latinas. No Canadá, Japão, Bélgica e no Reino Unido, foram as primeiras latino americanas.

De outro lado, diversos escritórios estrangeiros vieram a se estabelecer no Brasil, nos termos de provimento do Conselho Federal da OAB, para praticar a advocacia no direito dos respectivos países de origem, proporcionando um produtivo intercâmbio e uma saudável concorrência com a advocacia brasileira.

Por sua vez, milhares de advogados brasileiros passaram a trabalhar em outros países como indivíduos ou em sociedades de advogados domésticas, em todos os continentes. A massa total de advogados do Brasil passou a ter mais de 500 mil profissionais no início do século 21, o terceiro maior número no mundo depois dos EUA e da Índia. Desses, dezenas de milhares passaram a trabalhar na área internacional, muitos dos quais tendo se qualificado

também em outros países. A produção jurídica acadêmica, contudo, passou a ser a segunda maior do mundo, depois daquela dos EUA.

No Brasil, a quase totalidade dos livros e publicações nas áreas do direito internacional e do direito do comércio internacional origina-se na advocacia. Muitos de tais trabalhos são escritos ou traduzidos em outras línguas e adotados por faculdades de Direito de cinco continentes. O advento da Internet facilitou o acesso a materiais jurídicos brasileiros na área internacional para um público internacional. Governos estrangeiros passaram a contratar advogados brasileiros em quatro continentes para assessoria jurídica. Malgrado as dificuldades por que passa a classe dos advogados no Brasil na área econômica e no esforço de assegurar a prevalência do Direito e o respeito ao império da Lei, de resto comuns a todos os países, a história da advocacia brasileira é uma história de lutas e de sucessos.

Analisada a evolução da advocacia no último século, vamos então examinar comparativamente a situação do Itamaraty no mesmo período. Com o final da gestão do Barão do Rio Branco, em 1912, seus sucessores até o fim da República Velha, em 1930, Lauro Müller, Azevedo Marques, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira, submeteram os interesses nacionais aos dos EUA abdicando a uma política exterior independente ao adotarem aquilo que posteriormente se denominou de “alinhamento automático”, i.e., o Brasil cumpria os desejos daquela potência estrangeira em suas ações internacionais. Em realidade, conforme lembra Amado Cervo¹⁴, tal situação prevaleceu até o final da década de 50. Nesse período, o Brasil fez importantes concessões tarifárias aos EUA, em particular nos exercícios de 1904, 1906, 1910, 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918 até 1922. Em 1923, o Brasil assinou com os EUA um tratado comercial recíproco de nação mais favorecida, no qual se aplicava o princípio da

¹⁴ Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Editora Ática, São Paulo, 1992, página 183.

reciprocidade. Com o final da Primeira Guerra Mundial, tal política liberal de favorecimento aos estrangeiros resultou numa balança comercial negativa, como era de se esperar. Nossa participação nos trabalhos da Conferência de Versalhes caracterizou o Brasil como estado cliente dos EUA. De fato, "a atuação de Epitácio Pessoa, chefe da delegação brasileira, recebeu crítica interna, segundo a qual ele estaria se subordinando aos interesses norte-americanos".¹⁵

Note-se que as atividades industriais somente passaram a incluir o chamado conceito de interesse econômico nacional na década de 30. Com a Revolução de 30, persistiu a política de alinhamento automático aos EUA, mas uma reforma administrativa no Ministério das Relações Exteriores em 1931 reconheceu que havia uma "ineficiente e tarda burocracia" que deveria ser substituída por "um sistema de ativa e vigilante defesa dos nossos interesses na dura competição econômica, que é a característica dos dias atuais." Apesar do diagnóstico, os 16 tratados bilaterais de comércio assinados naquele ano resultaram em fracasso total, já que os demais países não cumpriram suas obrigações, o que resultou na respectiva denúncia, pelo Brasil, em 1935.

Naquele mesmo ano, o Brasil assinou um novo tratado de comércio com os EUA altamente danoso para os interesses nacionais, já que de fato renunciava à industrialização. A criação do Estado Novo, em 1937, foi bem recebida pelo regime nazista de Hitler e pelo fascista, de Mussolini. O chanceler do Estado Novo, Osvaldo Aranha, manteve a política de subserviência do Brasil aos EUA, procurando tirar proveito de ambos os lados da Segunda Guerra Mundial até o início de 1942.

A participação ativa e heróica do Brasil naquele conflito, ao lado das potências aliadas, que fora exigida pela opinião pública nacional, não foi explorada diplomaticamente para vantagens estratégicas, tanto políticas quanto econômicas, na nova ordem mundial que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. De fato, na

Conferência de São Francisco, que se realizou em abril de 1945, e que resultou na criação da Organização das Nações Unidas¹⁶, o Brasil aceitou uma formatação política para o Conselho de Segurança daquele organismo internacional que violava o princípio da igualdade jurídica dos Estados, aquele mesmo incansável, intransigente e brilhantemente defendido por Rui Barbosa. Tal falha permite graves abusos nas relações internacionais até os dias de hoje.

Da mesma maneira, a participação da diplomacia brasileira na criação de outros organismos internacionais do pós-guerra foi tanto medíocre quanto melancólica. Roberto Campos deixou um relato¹⁷ da participação da delegação brasileira na conferência de Bretton Woods de 1947 que, *inter alia*, resultou na assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (o GATT), do mesmo ano, tratado de regência do comércio multilateral. Segundo o então terceiro secretário e membro de uma diminuta, pouco motivada e desprezada delegação, o Brasil teve uma única reivindicação naquelas tratativas, ou seja a inclusão do setor agrícola no âmbito daquele tratado.

Como se sabe, tal demanda foi negada. “Perdemos a luta”, observou Roberto Campos¹⁸. Assim, o Brasil teve que aguardar quase meio século de enormes perdas e frustrações para que, finalmente, o setor agrícola fosse abrangido pelo sistema multilateral do comércio, o que ocorreu apenas em 1994¹⁹.

No período de 1946 a 1961, no período inicial da chamada Guerra Fria, o Brasil manteve o alinhamento incondicional com os EUA, o que foi caracterizado *inter alia* pela assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 2 de setembro de 1947. Mesmo no segundo governo Vargas, o Brasil pedia a cooperação dos EUA para o seu desenvolvimento

¹⁶ Nesse sentido, V. por Durval de Noronha Goyos, O Regime Jurídico da Organização das Nações Unidas, in O Novo Direito Internacional Público, Observador Legal Editora, São Paulo, 2005, página 31.
¹⁷ Roberto Campos, Lanterna na Popa, Top Books, Rio de Janeiro, 1994, página 107.
¹⁸ Roberto Campos, *op. cit.*, página 107.
¹⁹ Durval de Noronha Goyos, A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai, Observador Legal Editora, São Paulo, 1995, página 35.

econômico. O País começou a se livrar da malha prisional do alinhamento automático no governo Juscelino Kubitschek. O desequilíbrio danoso ao Brasil foi denunciado pelo Embaixador Walter Moreira Sales, advogado e banqueiro mineiro. Nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, de 1961 a 1964, o Brasil após mais de meio século procurou livrar-se, ainda que parcialmente, da dependência absoluta aos EUA e lançou a chamada Política Externa Independente (PEI), desenvolvida pelo advogado mineiro Afonso Arinos e pelo advogado carioca, San Thiago Dantas, ambos chanceleres no período em questão. Dentre as características da PEI estavam a busca e a perseguição dos interesses nacionais nas questões externas, bem como a transparência da ação diplomática brasileira. "Os assuntos de política externa hoje se impõem à consciência dos povos como opções decisivas para seu próprio futuro"²⁰ ...” declarou San Thiago Dantas em 1962. Advogado militante durante aproximadamente três décadas, San Thiago Dantas comentava com frequência com os amigos e colegas que “a advocacia era a arte da adequação da Lei à situação das partes”. Foi João Goulart o primeiro presidente brasileiro a denunciar, em discurso no Congresso dos EUA, os graves desequilíbrios em destavor dos países em desenvolvimento na ordem econômica multilateral do comércio: “Há desajustamentos permanentes no sistema de relações comerciais entre países de desenvolvimento econômico desigual, com reflexos prejudiciais para as nações de economia mais fraca”²¹.

O servilismo estava, entretanto, tão arraigado no *ethos* da diplomacia brasileira que, apenas começado a se caracterizar os contornos da PEI em ações concretas, nada menos do que quatro ex-chanceleres²² tomaram a insólita iniciativa de denunciá-la

²⁰ San Thiago Dantas, *Política Externa Independente*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962, página 132.

²¹ João Goulart, discurso perante o Congresso dos Estados Unidos da América, 4 de abril de 1962.

²² José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Rao e Horácio Lafer.

publicamente através de nota cujo teor bem evidencia o caráter da política externa pregressa²³.

Contudo, a PEI foi imediatamente abandonada pelo regime ditatorial militar que seguiu à quarteada de 31 de março de 1964, o qual convocou um diplomata de carreira, Vasco Leitão da Cunha, para retomar, como chanceler, a velha política de alinhamento automático, na vã esperança de "obter de Washington compensações no plano regional"²⁴. O seu sucessor, Juracy Magalhães, notabilizou-se pela frase, de infame memória, "o que é bom para os EUA é bom para o Brasil".

A política externa do governo Castelo Branco foi acusada no continente de ser "sub-imperialista", de uma maneira geral e, em especial, pela intervenção, ao lado de tropas dos EUA, na República Dominicana, em 1965. Ademais, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o embaixador brasileiro, Ilmar Penna Marinho postulou pela urgente criação de um dispositivo permanente de segurança para a defesa das instituições do continente, dentre as quais seguramente contava a ditadura militar brasileira²⁵.

A crença ingênua de Castelo Branco na fraternidade dos EUA foi abandonada no governo Costa e Silva, a partir de 1967, que inaugurou a chamada Diplomacia da Prosperidade do chanceler Magalhães Pinto (1967/1969), advogado e banqueiro mineiro, que dentre outros feitos está o de se recusar a aceitar a convenção desigual denominada Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Segundo Magalhães Pinto, a política externa deveria representar "a constante e acurada avaliação da dinâmica internacional, a fim de identificar e procurar remover os obstáculos externos que se opõe ou podem vir a opor-se ao projeto nacional"²⁶.

²³ San Tiago Dantas, *op. cit.*, página 105 *et seq.*

²⁴ V. Paulo Fagundes Vizenini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998, página 69.

²⁵ V. Paulo Fagundes Vizenini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998, página 45.

²⁶ Magalhães Pinto, *A política externa do Brasil*, conferência na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, 29 de novembro de 1968.

A partir do governo Médici (1969 a 1974), como observa Fagundes Vizenini, "a diplomacia econômica foi uma das dimensões mais intensas da política exterior do governo Médici, no tocante à promoção das exportações, combate à regras internacionais que obstaculizavam o livre desenvolvimento nacional e a captação de investimentos"²⁷...

No entanto, na falta de um mandato democrático e de instituições políticas livres, a diplomacia dos governos Costa e Silva, Médici e Figueiredo, embora gradualmente livre dos grilhões do alinhamento automático, era concebida em gabinetes, sem transparência, sem governança, sem legitimidade e sem prestação de contas.

Tantos anos de graves anomalias na condução dos negócios estrangeiros do Brasil, a saber o servilismo da política de alinhamento automático, a renúncia aos interesses nacionais acumulada com a falta de transparência e a não prestação de contas, viciaram de maneira profunda a formação de nossos diplomatas, de uma maneira geral, e bem assim o *ethos* do Itamaraty.

De fato, se a defesa do interesse nacional deixava de ser o principal objetivo da diplomacia brasileira, o principal bem a ser preservado eram os interesses corporativos da classe dos diplomatas. Como é sabido, "o modelo corporativo se põe como alternativa ao modelo representativo democrático"²⁸. Assim, o desenvolvimento de tal modelo dentro do Itamaraty foi facilitado pelo longo regime ditatorial de 1964 a 1986, tendo de uma maneira geral o conceito de serviço público sido substituído pelos interesses corporativos.

Dessa maneira, o caráter fundamental da missão pública foi substituído, na prática, pelo desejo ou cobiça ao posto diplomático. Isto é, estar em Genebra passou a ser o interesse fundamental e não aquilo que se deveria lá estar-se a fazer. Por outro lado, as sincuras do posto promoviam um sentimento de arrogância,

²⁷ Paulo Fagundes Vizenini, op. cit., páginas 190 e 191.

²⁸ Norberto Bobbio et al, Il Dizionario di Politica, UTET, Torino, 2008, página 189.

sobrançaria e desprezo pela população brasileira de uma maneira geral e, em particular, pelos agentes econômicos do país. A justificativa para o servilismo seria, de um lado, a inferioridade brasileira face ao resto do mundo; e, de outro a superioridade dos estrangeiros, tal qual percebida por tais agentes diplomáticos. Nelson Rodrigues bem denominou essa característica como "complexo de vira-latas" e observou que "o

Brasilero é um narciso às avessas, que cospe na própria imagem. Eis a verdade: não encontramos pretextos pessoais ou históricos

para a auto-estima".

Carlos Lessa, um grande pensador brasileiro, ao analisar o fenômeno observou que "Tal postura significa acreditar que não se é capaz de nada, nem sequer de fazer um plano de esgotos: é preciso contratar consultoria internacional para fazê-lo. Significa desmantelar qualquer idéia de autonomia na superação dos problemas, em busca de crescimento e transformação²⁹".

Simultaneamente à redemocratização do Brasil em 1986, foi lançada a mais importante e ambiciosa ronda de negociações do GATT, a Rodada Uruguai, através da qual os países hegemônicos, já de há muito habituados a tratar questões econômicas como sua segurança nacional, procuravam obter ainda maiores vantagens dos países em desenvolvimento.

Apesar de uma resistência inicial, sucumbiram os países em desenvolvimento no final da Rodada, em 1994, tendo ficado os países desenvolvidos com cerca de 80% dos benefícios respectivos, apesar de terem apenas 20% da população mundial, conforme dados insuspeitos do FMI, do Banco Mundial e da ONU³⁰. Isso me levou a denunciar a Organização Mundial do Comércio (OMC), organismo resultante das tratativas, como um organismo destinado a promover a prosperidade de uns poucos, em detrimento dos muitos.

²⁹ Carlos Lessa, *Auto-estima e desenvolvimento social*, Garamond, Rio de Janeiro, 2000, página 48.
³⁰ V. Durval de Noronha Goyos, *O Novo Direito Internacional Público*, Observador Legal, São Paulo, 2005, página 137 *et. seq.*

Pois bem, na fase crucial daquelas negociações era chefe da missão brasileira em Genebra um diplomata que havia servido à ditadura como um de seus agentes de propaganda. Morava ele num palácio às margens do Lac Lemman. A chancelaria brasileira era uma favela: não tinha biblioteca, nem mesmo um exemplar da Constituição; não tinha computadores; e não dispunha de corpo habilitado para os enormes desafios estratégicos da ocasião. Outro exemplo quase desastroso da atuação falha da diplomacia comercial brasileira deu-se com as negociações que formataram a agenda para a chamada Iniciativa das Américas, que objetivava a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em dezembro de 1994. Os negociadores brasileiros aceitaram a agenda dos EUA baseada na experiência do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), altamente favorável àquele país e desfavorável ao México. Como qualquer estagiário de direito sabe, antes de se negociar, trata-se da agenda do que vai ser negociado. Não o fizemos. Como resultado, por aproximadamente dez anos utilizamos quase que metade do corpo diplomático brasileiro para inviabilizar algo que não deveria ter começado nos termos propostos. A ALCA, como estruturada pelos EUA, acabaria com o setor agrícola e o setor de serviços do Brasil³¹.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) caracterizou-se pela adoção de políticas neo-liberais na economia, que não atenderam aos anseios de progresso econômico e desenvolvimento social da nação brasileira. Na seara da política externa, essa orientação teve o efeito de exacerbar a esterofilia da diplomacia brasileira, apesar de importantes divergências internas. Por exemplo, procurou-se promover a iniciativa da ALCA, fixando-se até mesmo uma data para a conclusão das negociações³², o que foi felizmente derrubado pelo peso da opinião pública nacional.

³¹ V. Durval de Noronha Goyos, *O Novo Direito Internacional Público*, op.cit., página 217.
³² V. Celso Later, *Mudam-se os Tempos*, FUNAG, IPRJ, Brasília, 2002, página 207 et. seq.

Em 2001, foi lançada a Rodada Doha da OMC, cujos trabalhos encontram-se em andamento até hoje, sendo o Brasil o único país do mundo que emprega diplomatas para as negociações comerciais. Mais uma vez, não influenciámos a formatação da agenda negociadora de maneira a recuperar as perdas havidas na Rodada Uruguai. Mais uma vez, as negociações seguem feitas sem transparência pelo Brasil e teme-se por maiores prejuízos ao País com sua conclusão³³.

O período de 2001 a 2002, em particular, foi caracterizado por grande pusilanimidade. Conforme observou o grande historiador brasileiro, Moniz Bandeira, "as iniciativas e atitudes subversivas e servis tomadas pelo chanceler Celso Lafer, que se configurou como o pior chanceler da história do Itamaraty ...".³⁴ Dentre várias ações do gênero esta aquela em que assistiu aos EUA na destituição do diretor geral da OPAQ, o brasileiro José Maurício Bustani³⁵.

Pois bem, foi durante essa nefasta gestão que foi criada a Coordenação Geral de Contenciosos do Itamaraty, pelo Decreto 3959, de 10 de outubro de 2001, tendo sido nomeado como seu primeiro chefe um diplomata com formação acadêmica de engenheiro elétrico (*sic*). O Itamaraty já administrava os contenciosos do Brasil no âmbito do Sistema de Resolução de Disputas da OMC desde 1995.

A bem da verdade, essa administração já se caracterizava pelo despreparo jurídico, pela falta de transparência, pela propaganda enganosa pseudo-nacionalista e pela atribuição a estrangeiros, escritórios de advogados dos EUA, a defesa dos interesses brasileiros. Senão vejamos.

Quanto ao preparo técnico para questões jurídicas internacionais, os quadros do Itamaraty deixam muito a desejar,

³³ V., a respeito, por Durval de Noronha Goyos, A Rodada Doha da OMC e o Brasil, in A Marcha da História, Observador Legal, São Paulo, 2008, página 270 *et seq.*
³⁴ Luiz Alberto Moniz Bandeira, As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004, página 370.
³⁵ José Maurício Bustani, "O Brasil e a OPAQ: diplomacia e defesa do sistema multilateral sob ataque", in Revista de Estudos Avançados, USP 16 (46) 2002. V. também Moniz Bandeira, op. cit., página 246 *et seq.*

pois não têm o treinamento adequado em escolas de Direito, não têm experiência no contencioso internacional, não têm publicações a respeito, não dispõe de vocabulário adequado, não compreendem os conceitos jurídicos relevantes e não dominam a língua inglesa adequadamente para o contencioso.

Quanto à falta de transparência, ela começa pela falta de publicação do currículo dos componentes da Coordenação Geral de Contenciosos. Mais ainda, de 1995 até 2007, nenhuma das petições apresentadas pelo Brasil nas dezenas de casos que esteve envolvida foi tomada pública. Acresce que as concessões feitas pelo Brasil no regime de consultas do Sistema de Resolução de Disputas da OMC não são tomadas públicas, o que impede o controle democrático pelo Congresso Nacional e a apuração de responsabilidades pelo Judiciário³⁶. Em alguns casos, sabe-se de concessões por declarações de potências estrangeiras, como havido no caso da indústria automobilística entre o Brasil e os EUA³⁷. A prestação de contas à opinião pública nacional, de caráter essencial, como bem lembrava San Tiago Dantas, também não é feita adequadamente, a menos que seja para alardear as “vitórias” do Brasil na OMC. Observadas tecnicamente, tais “vitórias” não são bem brasileiras, num sistema de disputas que foi formatado pelas potências hegemônicas, para que elas possam prevalecer. Na oportunidade da necessária reforma do sistema, contudo, fomos omissos³⁸.

No período de 13 anos que se seguiu à criação do Órgão de Resolução de Disputas da OMC, o Brasil tem se valido de advogados dos EUA, cuja contratação se deveria, segundo a Coordenação Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores, “à falta de plena capacitação da advocacia brasileira na área, em que pese todos os esforços”. Quando existe edital de convocação para tais contratações, ele é publicado no exterior,

³⁶ Durval de Noronha Goyos, *Arbitration in the World Trade Organization*, Legal Observer, Miami, 2003, página 89.
³⁷ WT/DS65.
³⁸ Durval de Noronha Goyos, *Arbitration in the World Trade Organization*, *op. cit.*, páginas 127 *et seq.*

como no jornal ECHO, de Bruxelas. O pensamento de Carlos Lessa, já citado³⁹, aplica-se bem a essa situação. Caros Colegas, os Senhores e as Senhoras podem muito bem avaliar o efeito potencialmente devastador para a ordem jurídica nacional e para os interesses brasileiros quando a representação do Brasil num tribunal internacional é feita por advogados estrangeiros contratados sem transparência ou com pouca transparência, num processo licitatório conduzido no exterior. Mais ainda, esse efeito potencialmente nefasto é exacerbado quando não se presta contas à opinião pública nacional e ao Congresso dos atos praticados, quer seja em sede do contencioso propriamente dito, quer seja no âmbito das concessões feitas no sistema de consultas.

Esse quadro vergonhoso tem que mudar! O mandato de segurança contra a licitação inidônea promovida pelo Itamaraty é um divisor de águas nesse processo. O Itamaraty jamais poderá voltar a proceder como tem ocorrido até agora, já que o precedente judicial havido o impedirá de fazê-lo.

Vejamos então os cenários alternativos para a defesa dos interesses do Brasil nos foros internacionais, de uma maneira geral, e no âmbito da OMC, em particular. O primeiro deles seria a plena caracterização da Coordenação Geral de Contenciosos como uma secretaria administrativa a conduzir processos licitatórios idôneos, de acordo com a legislação brasileira de regência, para a contratação de advogados brasileiros.

A segunda alternativa seria a atribuição da responsabilidade da defesa dos interesses nacionais à Advocacia Geral da União, que atuaria isoladamente ou em conjunto com advogados brasileiros independentes escolhidos por processos licitatórios legítimos.

Vemos então pela análise histórica comparativa da evolução da advocacia e da diplomacia brasileiras que não é a primeira que carece de reforma. Desde a participação de seu grande patrono, Rui

Barbosa, na Segunda Conferência Internacional da Haia, há mais de 100 anos, a advocacia brasileira demonstra sobejamente estar pronta e plenamente capacitada a empunhar a bandeira dos interesses nacionais em qualquer corte ou tribunal internacional.