

# O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição

José Augusto Guilhon Albuquerque

**N**este artigo tentarei, inicialmente, caracterizar o atual período de transição na ordem internacional em termos de processos inéditos ou que se desenvolveram com novo vigor desde o fim da Guerra Fria. Em seguida, tratarei de mostrar como tais processos contribuem para a emergência de novos desafios sistêmicos para os quais os Estados devem encontrar solução, examinando, além disso, se o pós-Guerra Fria também trouxe desafios originados em mudanças de regime e de lideranças. Na terceira seção, procurarei mostrar como a política externa brasileira reagiu, durante os anos 80 e 90, à emergência desses novos desafios. Finalmente, tentarei analisar como o governo Lula redirecionou a política externa brasileira a contracorrente do novo contexto internacional.

## Uma ordem em transição

Como quer que se denomine a ordem internacional vigente – globalização, hegemonia, multipolaridade ou conflito civilizatório – é certo que se trata de uma ordem em transição. Isto é, as antigas instituições e as bases para a cooperação e o conflito já não atendem aos objetivos de estabelecer uma ordem estável, e as novas ainda não se consolidaram. Mais do que denominar a nova ordem trata-se,

---

*José Augusto Guilhon Albuquerque é Diretor de Pós-graduação e Pesquisa e Coordenador do Bacharelado em Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade São Marcos, foi fundador e coordenador científico do NUPRI e é Professor titular aposentado da Universidade de São Paulo.*

portanto, de reconhecer que novos processos estão em andamento e são capazes de definir um sistema incompatível com a Guerra Fria.

Nesse sentido, podemos destacar um conjunto bem definido de processos que, seja por sua novidade, seja pelo papel singular que exercem na transição, podem ser aceitos como delineadores de uma ordem internacional contrastante com a ordem precedente, no sentido de que incorporam novos processos e criam novos atores que, por sua vez, organizam-se em torno de novas questões<sup>1</sup>.

São esses processos que venho caracterizando como os fenômenos de *despolarização*, de *dissociação hegemônica*, de *transnacionalização*, de *descontentação* e a *nova vulnerabilidade* do Estado.

O desmoronamento do império soviético pôs fim à polarização com a superpotência americana, mas não criou uma nova polarização nem uma inédita igualdade entre as nações, mas sim uma situação *despolarizada*. Não existe mais uma potência ou conjunto de potências que constitua um pólo oposto aos EUA seja em matéria de organização de mercado, de sistema político, de liderança ou de objetivos militares. Não obstante sua liderança política e sua supremacia militar global, a superpotência americana já não detém a primazia da competitividade, mas a compartilha com um grupo de países, sem cuja cooperação nem mes-

---

*Texto especialmente preparado para o Seminário de Brasília: Regime Político, Modelo de Desenvolvimento e Relações Internacionais. Europa-América Latina: Do fim do século XIX ao século XXI<sup>2</sup>.*

mo sua supremacia militar poderia ser exercida em caráter permanente.

O segundo processo que quero destacar é o de *hegemonia dissociada*. A ele correspondem dois aspectos implícitos no processo de despolarização. Por um lado, a perda da supremacia econômica absoluta restringe a capacidade dos EUA para transformarem sua liderança política e militar em hegemonia. Por outro lado, as potências capazes de rivalizar com a superpotência americana em termos comerciais e financeiros não parecem dispostas a pagar os custos da liderança política e da capacidade de decisão militar que uma disputa pela hegemonia global poderia implicar. Assim sendo, ao contrário de uma convergência

## **No mundo pós-Guerra Fria, cooperação e conflito não são consequência do alinhamento com um pólo político-militar, ou com uma coalizão de grandes potências. A cooperação se torna mais complexa e requer diferentes políticas para diferentes dimensões dos negócios internacionais.**

entre a supremacia política, militar e econômica, que são as bases da hegemonia, temos uma dissociação entre essas dimensões.

A *transnacionalização* é o terceiro processo definidor da ordem em transição. Trata-se da propriedade que têm certos fenômenos de projetar seus efeitos através das fronteiras nacionais. À transnacionalização de determinados efeitos das atividades econômicas e sociais, que inclui particularmente a *globalização* do processo produtivo, soma-se hoje a transnacionalização dos processos de formação de opinião pública e de organização de interesses e circulação de idéias. Com isso, os Estados não somente perderam o monopólio da definição da agenda internacional, mas em grande parte essa agenda é hoje influenciada pela opinião transnacional, no sentido de que seus temas e idéias, quando não são avançados por organizações e movimentos não-governamentais, só prosperam quando contam com seu beneplácito.

Como resultado da generalização dos processos de transnacionalização, assistimos à globalização de processos de formação de opinião pública, de organização de interesses e circulação de idéias, ao mesmo tempo em que assistimos à globalização dos processos básicos de funcionamento da economia: globalização do processo produtivo, da criação e difusão de tecnologias, da oferta e da demanda, dos fluxos de investimentos e de comércio.

O que chamo de *descontenção* é uma certa euforia que acometeu parte das lideranças e da opinião internacional: se o risco de confrontação global não é mais o princípio regulador das relações internacionais, então, tudo é permitido. Ao contrário do processo de mútua contenção na Guerra Fria, é mais provável que as dimensões das relações

econômicas, políticas e militares dêem margem a mecanismos relativamente independentes de cooperação e conflito. Assim é que as rivalidades comerciais reacendidas entre a Europa, o Japão e os Estados Unidos, dificilmente deixarão de estar acompanhadas de cooperação política e subordinação militar. Em cada uma dessas três dimensões – econômica, política e militar, que formam hoje a matriz das relações internacionais – será possível cooperar em uma, rivalizar em outra e confrontar-se na terceira, independentemente do que ocorra em cada uma das demais.

O último fator que caracteriza a atual transição, por oposição às ordens internacionais que a precederam, é a *inversão da vulnerabilidade* entre o Estado e os atores sociais. Por definição, o Estado nacional concentra tal poderio em termos de recursos econômicos, de recursos de violência e de recursos morais, que o indivíduo e mesmo os atores coletivos da sociedade estão, diante dele, numa relação de vulnerabilidade quase absoluta. Existe, na origem da formação do Estado-nação, um

desequilíbrio a favor do Estado em termos de capacidade de violência e constrição.

Em decorrência da transnacionalização, indivíduos, grupos e organizações de todo tipo, inclusive organizações militares e paramilitares, passaram a concentrar uma capacidade de destruição desproporcional à capacidade da sociedade, e mesmo do Estado, de se defender.

O terrorismo atual é um bom exemplo, mas devemos incluir nessa categoria também o crime organizado, particularmente o narcotráfico, o tráfico de migrantes, a lavagem de dinheiro e outras redes que não relutam em usar todo o seu poder de causar o mal contra inocentes. O uso do terrorismo atual toma por alvo específico a população indefesa.

Dentre esses processos, a *transnacionalização* provoca o desafio mais disseminado na atual transição, isto é, o aparecimento simultâneo de novos atores e de novas questões em torno das quais tais atores se organizam. Os novos atores são novos Estados além de novas entidades para-estatais de poder, tais como o crime organizado internacional, alguns tipos de movimentos guerrilheiros e terroristas, e as organizações não-governamentais multinacionais, empresariais ou não.

O que empresta especificidade às novas questões da agenda global no mundo contemporâneo é o fato de se terem agrupado em duas grandes categorias de “direitos globais” e de “valores globais”. Direitos globais seriam direitos inerentes à natureza humana e que prescindiriam de inclusão formal no direito positivo de um estado nacional, devendo ser sancionados por qualquer instância investida de recursos de poder suficientes para tanto. Tais direitos seriam globais porque se aplicariam a qualquer ser huma-

no, independentemente de seus laços de cidadania e de sua localização territorial.

Valores globais, por sua vez, seriam valores que, seja por sua inerência à natureza humana, seja por sua vinculação necessária com a sobrevivência da humanidade, seu bem-estar ou sua fruição, não dependem de consentimento, inclinação ou crença dos indivíduos, nem do direito positivo

## **A ascensão de George W. Bush à presidência dos EUA não foi apenas uma mera alternância entre coalizões de centro-esquerda e coalizões de de centro-direita, foi sim o acesso ao poder por uma clique supremacista.**

dos Estados, e devem ser respeitados universalmente por todos os indivíduos e Estados. Enquanto valores universais, eles não estariam submetidos ao particularismo, à controvérsia, à fé, como todos os demais valores. Os únicos aspectos submetidos a debate seriam sua extensão e alcance, mas não sua verdade, quer seja a preservação de hábitos ou ritos de sociedades “primitivas”, a preservação da biodiversidade, a preservação de paisagens etc.

Nas relações internacionais os aspectos mais frequentemente sublinhados dizem respeito à necessidade crescente dos Estados responderem a interlocutores não-estatais no tratamento dessas novas questões<sup>2</sup>.

### **A transição pós-Guerra Fria e seus desafios para a política externa**

A atual transição dos tempos da Guerra Fria para uma ordem mundial emergente coloca certo número de desafios sistêmicos derivados dos processos acima assinalados. Assim, o processo de despolarização constrange os Estados a novos realinhamentos. A dissociação entre supremacia política e militar e competitividade econômica transforma tais realinhamentos em cálculos complexos de custo e benefício, uma vez que as alianças comerciais e financeiras não são necessariamente coincidentes com as convergências políticas e militares. A transnacionalização obriga os Estados a se confrontarem com novos atores e novos temas e os força a conceber uma nova diplomacia. A crescente vulnerabilidade dos estados face à ameaças transnacionais exige um grau de cooperação internacional muito superior aquele que os governos estariam dispostos a adotar. O abandono da contenção coloca problemas análogos.

Três dimensões abrangentes do atual período de transição, que envolvem o conjunto desses processos transicionais, concentram, hoje, as principais ameaças e desafios externos. A primeira é a natureza difusa das bases para a cooperação e o conflito na ordem internacional.

A polarização da Guerra Fria resultava em alinhamentos bem definidos, obedecendo a uma hierarquia determinada. O alinhamento ideológico se sobrepunha ao alinhamento militar que, por sua vez, se impunha aos alinha-

mentos comerciais e financeiros. Atualmente, a ambigüidade resultante da natureza difusa das bases de cooperação e conflito provoca a emergência de novos desafios.

Diferentes países podem simultaneamente alinhar-se, cooperar ou confrontar-se com os mesmos parceiros em diferentes dimensões da ordem internacional, de acordo com o tema em questão, seu contexto, e o teor de cooperação e conflito nela envolvidos. Assim, os países da União Européia e os Estados Unidos podem alinhar-se entre si para enfrentar as economias emergentes no tocante à questão dos subsídios agrícolas e, ao mesmo tempo, relutar em cooperar militarmente na intervenção no Iraque, mas convergir abertamente na questão da não-proliferação nuclear no Oriente Médio.

Em suma, cooperação e conflito já não são conseqüência do alinhamento com um pólo político-militar, ou com uma coalizão de grandes potências. A cooperação se torna mais complexa e requer diferentes políticas para diferentes dimensões dos negócios internacionais. E as questões envolvendo conflito, inclusive alinhamentos em coalizões, parcerias e alianças de diversas ordens, tendem a constituir geometrias variáveis e instáveis.

A segunda dimensão é a indeterminação das fronteiras entre questões domésticas e externas. Essa indeterminação, já antes intrincada, torna-se mais complexa em decorrência dos processos de transnacionalização e da vulnerabilidade crescente dos Estados. Duas importantes conseqüências derivam daí: a primeira é a crescente tentação dos Estados a estender sua autoridade para muito além do seu limite territorial e de sua população; a segunda é a tentação inversa de trazer para a cena internacional um número de questões claramente delimitadas como parte do território, da população e da legislação de terceiros Estados.

O desafio colocado pela crescente intricação entre as questões domésticas e externas para a política externa vem a ser a capacidade de definir objetivos exclusivamente a partir da natureza vital das ameaças e dos recursos de poder que o Estado é capaz de mobilizar para enfrentá-las, e não a partir de idéias ou interesses de atores domésticos e transnacionais.

A terceira dimensão é a natureza sobredeterminada de uma das ameaças transnacionais, o terrorismo. Essa sobredeterminação é um efeito da conjunção entre um fenômeno previamente existente, o terrorismo, e um processo que ganha roupagens inteiramente novas no atual período, a transnacionalização.

Para alguns, a relevância do terrorismo globalizado é de tal magnitude que se chega a considerar, nem tanto o fenômeno atual do terrorismo, mas um fato singular - os ataques terroristas de 11 de setembro em Nova Iorque - como a principal fonte de desafios sistêmicos, capaz, por si só, de caracterizar o atual período histórico. Para tais autores, as

respostas do governo e do povo americano, da comunidade internacional de estados, dos governos isoladamente, e das populações dos diversos países, com relação às causas e conseqüências do 11 de setembro, configurariam o princípio determinante de toda a política internacional vigente e, portanto, a principal fonte de cooperação e conflito na ordem internacional. Assim sendo, toda política externa, de qualquer que seja o país, teria como principal desafio alinhar-se política e militarmente com relação ao 11 de setembro, isto é, com relação às respostas dadas ao 11 de setembro pelos diferentes atores internacionais mencionados, especialmente os EUA.

Independentemente do fato de ser ou não o 11 de setembro o fenômeno crucial do tempo presente, capaz de configurar não apenas o principal desafio da ordem internacional, mas com capacidade, por si só, para definir uma nova ordem, é certo que ele constitui um desafio de natureza sistêmica, principalmente porque o Estado com maior capacidade de ação sistêmica assim o considera. Com efei-

## A adoção de um projeto hegemônico por uma potência com capacidade de ação sistêmica como os Estados Unidos cria, por si só, um desafio para todos os Estados.

to, os EUA são uma potência com capacidade unilateral de afetar o sistema internacional como um todo, e quando esse país adota uma definição de ameaça sistêmica, tal definição passa a ser relevante para todos os demais países. Portanto, não apenas o sistema internacional como um todo, como também cada país tomado individualmente, terão sua estabilidade afetada por ações e políticas adotadas em função dessa definição.

O desafio colocado especificamente diante das chancelarias, pelas conseqüências de um evento específico, como os atentados terroristas de 11 de setembro, vem a ser a necessidade, para todos os países, de adotarem uma política relativa ao terrorismo compatível, se não convergente, com a definição americana de terrorismo como desafio sistêmico. E isto se aplica mesmo aqueles não diretamente afetados por qualquer forma de terrorismo, e independentemente do fato de terem ou não recursos para enfrentar tal desafio.

O desafio consiste, portanto, em adotar uma determinada política independentemente dos recursos para executá-la, e em função de objetivos definidos por terceiros. Isto sem dúvida introduz uma limitação considerável na margem que os países destituídos de capacidade de ação sistêmica possuem para definir seus próprios objetivos e linhas de ação de política externa.

Mas permanece, para além do 11 de setembro, o desafio do terrorismo globalizado. Ele se diferencia dos terrorismos nacional e internacional por um conjunto de dimensões que lhe emprestam um caráter à parte. Consideremos, por exemplo, as três dimensões da ação coletiva, os prin-

cípios de identidade, oposição e totalidade<sup>3</sup>. A *identidade* não é mais uma base social concreta, fundada na nação, na cultura ou na classe, ou mesmo na coletividade local; é uma identidade difusa e muitas vezes uma fusão de identidades sobrepostas. Ela está em toda parte e em lugar nenhum.

A *oposição* não se baseia em interesses ou objetivos definidos, mas em princípios abstratos, como o bem contra o mal, a humanidade contra seus inimigos, a pureza de intenções contra a cobiça. Isto faz com que os alvos não sejam determinados *a priori*. Todos podem ser adversários, porque todos podem ser alvos. O adversário é definido *a posteriori*: todas as vítimas de um atentado terrorista tornam-se adversário *ipso facto*.

Quanto ao princípio de *totalidade*, que define o campo de ação, a natureza dos objetivos e sua abrangência, ele é indefinido no caso do terrorismo globalizado. Nunca ninguém parou para pensar que tipo de sociedade, que arranjos econômicos, que estado de direito são compatíveis, senão conscientemente buscados pelo terrorismo transnacional.

Entre a destruição à bomba de uma franquía do McDonald's na França, os atentados do 11 de setembro, o apedrejamento de infieis pelo regime Talibã, o fogo tocado em cultivos de transgêni-

cos no Rio Grande do Sul, encontrar o liame racional que unificaria a lógica do terrorismo globalizado é inviável.

Assim como o princípio de oposição, o de totalidade também só pode ser aplicado *a posteriori*, isto é, qualquer valor que suscite ações terroristas pertence *ipso facto* ao mesmo campo de ação. Qualquer objeto, pessoa ou instituição que venha a ser alvo de terrorismo, pertence ao campo do adversário. E quem quer que participe de uma ação terrorista é parte do mesmo combate.

Como resultado desse conjunto de fatores, o desafio do terrorismo é determinado não somente pela ameaça que pode representar para a segurança de um país, mas também pela sensibilidade de sua opinião pública doméstica às ações e políticas dos EUA contra o terrorismo, e ainda pela eventualidade de ser esse país alvo ou via de passagem de ações terroristas. Cada uma dessas condições pode ser suficiente para constituir, por si só, um desafio vital, frente ao qual a política externa de tal país não pode deixar de encontrar uma resposta, criando, portanto, uma situação de sobredeterminação<sup>4</sup>. Como fator agravante, apenas a primeira condição, isto é, a de que um desafio seja percebido como ameaça vital, depende dos formuladores da política externa do dito país.

Resumindo, o desafio sistêmico colocado para a política externa dos países pelo terrorismo globalizado vem a ser a impossibilidade de controlar, tanto as condições que o desencadeiam e o transformam em ameaça, quanto seus fatores constitutivos, isto é, seus princípios de identidade (sua base militante), de oposição (seus alvos) e de totalidade (seu campo de ação, a abrangência de seus objetivos).

Ele é sistêmico porque nenhum país pode, unilateralmente, optar por ignorá-lo ou considerá-lo irrelevante.

Além dos desafios sistêmicos, convém também considerar os desafios provocados por eventuais mudanças de regime e de personalidades na condução da política inter-

## Minha hipótese é que o governo Lula não leva em consideração o contexto internacional na formulação de sua agenda externa.

nacional. Tais condições, que na ótica original de Rosenau, constituem dimensões analíticas da política externa podem também, a meu ver, ser empregadas como dimensões analíticas da ordem internacional – não no sentido de serem fatores constitutivos da ordem mundial, mas na medida em que vêm a ser condições capazes de alterar a percepção de fatores tais como a natureza do sistema (polarizado, hegemônico, equilíbrio entre potências), suas bases de cooperação e conflito (alinhamento, competição, confrontação), e a hierarquia entre as dimensões dessa ordem (econômica, política, militar, etc.).

Do ponto de vista das mudanças de regime que podem afetar a presente ordem em transição a ponto de representar desafios para todos os atores sistêmicos, podemos destacar a ascensão de George W. Bush ao governo dos EUA. Não se tratou de uma mera alternância entre coalizões de centro-esquerda e coalizões de centro-direita, mas sim do acesso ao poder por uma clique supremacista. O projeto posto em prática por essa clique redundou no abandono de qualquer pretensão de uma política externa e de segurança suprapartidária (*bipartisan*), na suposição de que é vital para os EUA, e está dentro de sua margem de atuação unilateral, a implantação de uma ordem internacional sob hegemonia americana.

O argumento empregado acima para justificar o caráter sistêmico do desafio do terrorismo globalizado também se aplica neste caso: a adoção de um projeto hegemônico por uma potência com capacidade de ação sistêmica como os EUA, cria, por si só, um desafio para todos os Estados (como de resto para todos os atores não-estatais). Entretanto, cabe aqui uma ponderação: uma coisa é a existência desse projeto e a ascensão de seus defensores ao Executivo dos EUA, outra coisa é tê-lo posto em prática.

Minha hipótese é que, sem os atentados de 11 de setembro e sem o caráter sobredeterminado do terrorismo globalizado, tal projeto não se teria beneficiado do pretexto que lhe permitiu dobrar todas as resistências políticas e burocráticas que tendem a limitar a probabilidade de viradas radicais na política externa americana. O mesmo se aplica à dimensão individual da análise da política externa: sem o 11 de setembro, que foi uma experiência traumática para o presidente Bush – cuja tendência a ausentar-se do centro da tormenta nos momentos de riscos catastróficos

repetiu-se agora por ocasião do furacão Katrina – ele dificilmente se destacaria por uma política externa marcadamente intervencionista.

Assim sendo, embora a presença do presidente George W. Bush no cenário internacional, em contraste com a coalizão de líderes mundiais de centro-esquerda conduzida por Clinton<sup>5</sup>, constitua um desafio externo intrínseco, sobretudo para as potências européias, e embora seu governo esteja engajado na construção de um mundo sob hegemonia dos EUA, as ameaças para a paz e a estabilidade mundial daí decorrentes podem ser explicadas pelo desafio do terrorismo globalizado e, por outro lado, não teriam a mesma relevância sem o caráter sobredeterminado do terrorismo.

### Desafios para a política externa brasileira

Em sua fase final – durante os anos 80 e o início dos anos 90 – a arena da Guerra Fria foi marcada por questões que posteriormente se tornariam centrais à ordem mundial emergente, tais como a globalização dos processos econômicos e financeiros e a emergência dos chamados “novos temas” relativos a direitos e valores globais. Em ambas as áreas, o Brasil era um alvo de críticas no plano internacional.

Para cada questão econômica importante na arena internacional, como endividamento externo, instabilidade monetária ou populismo econômico, o Brasil estava em débito. Ademais, a Amazônia se tornou um alvo fácil em virtude da imensidão dos danos à manutenção de seu meio-ambiente, à severidade das violações aos direitos humanos, e ao radicalismo de seus conflitos sociais. Por isso, a diplomacia brasileira viu-se confrontada com uma limitação de sua margem de iniciativa em questões internacionais relevantes, e condenada a reagir defensivamente a desafios externos que não poderia prever nem controlar. Era um período no qual a política externa brasileira era principalmente reativa e defensiva.

Com uma interdependência mais profunda e mais complexa em assuntos econômicos, financeiros e de segurança com relação às grandes potências, a política externa brasileira pode ser entendida como um *alinhamento com autonomia restrita*. De fato, após um longo período de politização das negociações da dívida externa que inclui as presidências de José Sarney e Fernando Collor, a burocracia da Fazenda substituiu o Itamaraty nas negociações e pôs em prática o bem conhecido princípio de oferecer concessões adicionais para assegurar ganhos adicionais. Concordando em buscar apoio do FMI para seu plano de ajustamento macroeconômico, o governo brasileiro conseguiu rapidamente um acordo de redução da dívida. Desde então, as políticas econômicas brasileiras, especialmente suas metas fiscais e seus parâmetros macroeconômicos,

foram alinhadas com as exigências do FMI.

Do ponto de vista comercial, o Brasil abandonou a liderança (que compartilhava com a Índia) da coalizão de veto das negociações do GATT durante a Rodada Uruguai, e adotou uma postura mais positiva, apoiando a criação da OMC e o fortalecimento de sua autoridade na regulação do comércio internacional. De maneira geral, as políticas comerciais brasileiras no período podem ser descritas como de *resistência ambígua*. Tanto para a burocracia diplomática quanto para a comunidade empresarial, para as lideranças sindicais e para a academia, as regras multilaterais de comércio se tornaram uma posição intermediária entre um interdependência profundamente assimétrica com relação aos EUA e a liberdade total para adotar unilateralmente as regras de comércio que favorecessem o país mas deixando-o, em contrapartida, sujeito ao unilateralismo de todos os seus parceiros comerciais.

Quanto à dimensão política, as relações internacionais brasileiras podem ser definidas como um caso de *participação conflituosa*. Por um lado, o Brasil é membro pleno do sistema de segurança multilateral. O País compartilha com o Japão a condição de ser o membro não-permanente do Conselho de Segurança que mais freqüentemente ocupou um assento no órgão. Também mantém uma longa

## Apesar das mudanças sistêmicas ocorridas entre o início dos conflitos israelo-árabes e os atentados de 11 de setembro, a política externa de Lula continua a ignorar o contexto internacional e a responder apenas a demandas de setores internos da coalizão governamental.

tradição de enviar tropas a missões de paz da ONU, e de ter participação relevante em todas as sessões da Assembleia Geral. Além disso, desde que começaram a surgir planos para reformar a Carta da ONU e para aumentar o número de membros permanentes do Conselho de Segurança, o Brasil apresentou sua candidatura a um desses assentos, numa iniciativa que contou com apoio significativo de sua população e de suas elites.

Por outro lado, a diplomacia brasileira tem afirmado, de diversas formas, o desconforto do País com relação à distribuição de poder no sistema da ONU e na ordem internacional como um todo. Maior transparência dos processos decisórios, mais equilíbrio entre grandes e médias potências, mais respeito a princípios e maior uso da diplomacia e das soluções negociadas de conflitos, em detrimento do uso de diferenciais de poder e de riqueza, são demandas que exprimem a insatisfação do País com relação às regras do jogo.

Quanto aos assuntos transnacionais, tais como proteção da democracia, direitos humanos e trabalhistas, meio-ambiente, e outros, mudanças significativas ocorreram durante os anos 90. A diplomacia brasileira abandonou

sua postura defensiva e buscou ajustar-se, cautelosamente, às expectativas da sociedade e à opinião transnacionais, passando a dar menos ênfase aos objetivos imediatos do governo. Esta mudança não foi mais profunda porque o País agora é muito mais vulnerável ao exame minucioso de sua balança comercial e de sua conta corrente do que de suas políticas relativas ao desenvolvimento econômico da Amazônia, ou da maneira como protege os direitos essenciais de seus cidadãos. De forma geral, as políticas brasileiras relativas a questões e ameaças transnacionais no período podem ser descritas como de *transigência relutante*.

### As reações do governo Lula aos desafios da ordem mundial vigente

No plano deste artigo, não será possível demonstrar detalhadamente minhas hipóteses sobre a maneira como o governo Lula vem respondendo, em sua política externa, aos desafios do atual contexto internacional. Minha hipótese geral é de que o governo Lula não leva em consideração o contexto internacional na formulação de sua agenda externa. Não o leva em consideração, não no sentido de não considerá-lo relevante, mas sim na medida em que adotou uma política externa fragmentada em pelo menos três agendas distintas<sup>6</sup>, que refletem a composição

da coalizão governamental e do PT, em detrimento dos desafios sistêmicos, regionais, bilaterais ou originários da agenda transnacional.

Assim sendo, parece-me inútil tentar caracterizar as políticas específicas adotadas pelo atual governo para enfrentar os de-

safios provocados pelo caráter difuso das bases para cooperação e conflito, pela relação crescentemente intrincada entre o doméstico e o externo, ou pelo caráter sobredeterminado do terrorismo globalizado. Elas não foram formuladas, nem estão em operação.

O caso mais evidente talvez seja o do desafio do terrorismo. As ações de política externa do governo capazes de produzir alguma interface com a percepção do terrorismo como desafio sistêmico são levadas a cabo em função exclusivamente dos objetivos do governo – sejam eles regionais, bilaterais ou meramente simbólicos, portanto unilaterais – e avaliadas pela mesma ótica, de acordo com o pressuposto do custo zero. Isto é, uma vez que o objetivo doméstico seja buscado, e ainda que não seja alcançado, seu custo é tratado como uma irrelevância.

Um exemplo significativo é a recusa do governo Lula a apoiar uma resolução da OEA que implicava a condenação, por terrorismo, das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia, uma das facções guerrilheiras naquele país. O chanceler Celso Amorim argumentou, na ocasião, que o Brasil não possui uma lista de organizações terroristas, portanto não dispõe de uma definição de terrorismo e,

conseqüentemente, não poderia apoiar uma resolução sobre um assunto que, por assim dizer, o País desconhece.

Em sua visita ao Oriente Médio, o presidente Lula marcou claramente a precedência de suas relações com a Autoridade Palestina, de Iasser Arafat, em detrimento das relações com Israel e destacou, entre todas, a visita ao Coronel Kadafi, que estava em vias de admitir responsabilidade por atos terroristas como meio de readquirir credibilidade perante as grandes potências euroamericanas. Por ocasião do incidente em que a Polícia londrina abateu a tiros um imigrante brasileiro, na seqüência dos atentados terroristas no Metrô daquela cidade, o chanceler brasileiro chegou às raias da descortesia em uma entrevista coletiva conjunta com o chanceler britânico, Jack Straw, ao insinuar que poderia haver motivações outras que não um excesso de zelo na ação policial. Quanto à morte de uma brasileira,

## O Brasil contesta onde obtém êxito e se engaja onde não consegue avançar, talvez medindo seu sucesso pelos obstáculos que impõe aos seus parceiros mais relevantes.

em decorrência de um atentado de terroristas palestinos contra um assentamento israelense em território ocupado, o silêncio do governo brasileiro foi bastante eloqüente.

É evidente que as motivações de apoio às FARC refletem relações privilegiadas do PT com o movimento guerrilheiro e a ojeriza dos setores nacionalistas das Forças Armadas com relação à política americana consubstanciada no Plano Colômbia. É igualmente evidente que a tendência a legitimar o terrorismo anti-Israel reflete uma enraizada inclinação da esquerda brasileira a tomar partido contra Israel no conflito com os países árabes, desde que a antiga URSS se engajou com o Egito na guerra contra Israel. Mas isso apenas corrobora minha hipótese de que, apesar das mudanças sistêmicas ocorridas entre o início dos conflitos israelo-árabes e os atentados de 11 de setembro, a política externa de Lula continua ignorando as mudanças drásticas ocorridas no contexto internacional, para responder apenas a demandas de setores internos da coalizão governamental ou do partido do governo, ou do próprio ego presidencial.

Avaliação análoga pode ser feita com relação a um dos objetivos mais salientes da atual política externa, a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. É conspícuo o ativismo, por assim dizer, obsessivo, com que tal objetivo vem sendo buscado, a ponto do tema dos sucessivos fracassos serem objeto de denegação, dando lugar a reiteradas tentativas fadadas, por sua vez, a novos insucessos.

A questão relevante é: por que? Não porque se ignorem as razões apresentadas para justificar a legitimidade do pleito brasileiro. Nem porque não se conheçam os supostos benefícios que tal ingresso traria para o País, para

sua ascensão a um papel de ator global, *rule maker* em vez de *rule taker*. Tudo isso é bastante conhecido. E igualmente controverso.

O que não se sabe é por que? Por que diabos levar o País à busca de um objetivo que depende quase exclusivamente do contexto internacional, baseado apenas na definição unilateral desse objetivo, sem qualquer consideração para com o contexto internacional? Por que diabos um país com capacidade residual de ação sistêmica, com capacidade limitada de ação regional, com escassa capacidade de mobilização de recursos para projeção externa de poder, sem nenhuma tradição recente – isto é, no último século – de *power politics*, e com escassa vocação para tanto em sua diplomacia, assumiria um objetivo que implica alta capacidade de afetar unilateralmente sua própria região e o sistema global, capacidade quase ilimitada de projetar

poder globalmente, longa tradição e provada vocação para *power politics*, senão porque desconsidera, tanto os obstáculos sistêmicos do contexto interno, quanto os obstáculos do contexto doméstico, seja institucionais,

seja os de natureza individual, seja os que se originam no regime político e na tradição cultural do País?

Um exame dos diferentes setores de atuação externa do governo Lula mostra o mesmo voluntarismo e a mesma desconsideração para com o contexto internacional na formulação dos objetivos, na escolha dos meios e na execução das ações de política externa<sup>7</sup>. Com isso, o complexo arranjo de estratégias diversificadas e complementares, lentamente montado durante os dez anos da era FHC, inclusive com a participação do atual chanceler Celso Amorim, que sucedeu a Fernando Henrique na chefia do Itamaraty durante os anos finais do governo Itamar, foi radicalmente desmontado no atual governo.

O *alinhamento com autonomia restrita*, que prevalecera durante os anos 90 no que diz respeito ao sistema financeiro internacional, deu lugar a um *alinhamento assimétrico* com o FMI. A *resistência ambígua* com relação ao sistema GATT/OMC deu lugar a uma duplicidade paradoxal de atitudes.

Sendo um dos países que mais recorreu ao sistema de solução de controvérsias da OMC e um dos que mais se beneficiaram com vitórias contra parceiros de grande porte, como a UE e os EUA, o governo brasileiro tem contestado simultaneamente os fins (abertura recíproca e equanimidade das obrigações) e os meios (transparência, implementação) da instituição. Por outro lado, é um dos países que têm mais extensa participação nos diversos mecanismos de negociação da Rodada Doha, sendo lá que enfrenta os mais freqüentes impasses.

O Brasil contesta onde obtém sucesso e se engaja onde não consegue avançar, medindo, talvez, seu sucesso, pelos obstáculos que impõe aos seus parceiros mais relevantes.

De resistência ambígua, passamos a resistência *tout court*.

Quanto aos regimes de natureza política, a busca obsessiva do assento permanente no CSNU elevou o tom da contestação à representatividade e transparência daquele organismo e, por outro lado, reforçou o ímpeto participativo. Assim, quanto mais participa, mais contesta, e quanto mais contesta, mais valoriza a participação.

Finalmente, nas questões transnacionais, em que passara de uma atitude de alienação (contestação dos regimes e baixa participação) nos anos 70 e 80, para uma atitude de conformidade relutante (aceitação dos regimes e contestação dos meios, com alta participação), agora adota uma alienação limitada (aceitação diferenciada dos regimes, contestação dos meios, com baixa participação).

Com efeito, duas tendências se manifestaram na adoção de uma estratégia mais defensiva em relação a esses temas, fazendo com que a aceitação plena dos regimes desse lugar a uma aceitação diferenciada dos mesmos: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas, e a busca – unilateral que fosse – de parcerias supostamente estratégicas. Assim sendo, o recuo com relação à questão ambiental, no caso da matriz energética, ameaçada pela prioridade de grandes empreendimentos hidrelétricos e pelos novos planos de expansão das usinas nucleares, é claramente uma concessão aos setores nacional-desenvolvimentistas do governo, que sonham em reintroduzir o Estado na função de principal investidor e gestor da infraestrutura. Motivação análoga pode explicar o recuo brasileiro no que diz respeito à convenção sobre as limitações ao cultivo do fumo, que encontra dificuldades para ser ratificado pelo Congresso, a despeito de ter sido iniciativa com participação brasileira decisiva desde o início.

Quanto ao recuo no plano dos direitos humanos, da defesa da democracia e outros, quase sempre esteve motivado pela definição ideológica de amigos e inimigos. De fato, o governo Lula abandonou a definição abrangente de direitos humanos, para adotar outra, restrita aos direitos civis, e relativizou o requisito democrático como condição de legitimidade dos regimes. Com isso, procurou aliviar a pressão exercida pela comunidade internacional sobre governos considerados estratégicos pelo PT para o estabelecimento de alianças. Evidentemente, o autoritarismo jacobino compartilhado por amplos setores do PT e da coligação governista ajudou.

O importante a ressaltar é que em todas essas mudanças

prevaleceram objetivos adotados unilateralmente, e não em função dos desafios vitais encontrados e da disponibilidade de recursos para enfrentá-los. O retrocesso nos temas transnacionais, representado pela atitude de alienação restrita, reflete basicamente alinhamentos ideológicos com supostos parceiros estratégicos, mais do que interesses nacionais postos em risco por tais regimes. O Brasil tem pouco a temer com relação à intrusão de regimes de proteção à democracia ou aos direitos humanos, mas o governo Lula estima que tem muito a ganhar emprestando legitimidade a políticas de desrespeito sistemático aos direitos e valores globais, adotadas por terceiros países cuja reciprocidade ao apoio brasileiro tem sido limitada ou nula.

Como se pode explicar esse desconhecimento sistemático das restrições sistêmicas na formulação da política externa de um país que, na reiterada opinião dos próceres do Itamaraty, não dispõe de “excedente de poder”? Creio que a explicação para tanto é a aparente margem de liberdade suscitada pela emergência dos temas transnacionais – direitos e valores globais, ameaças transnacionais, especialmente o terrorismo globalizado – dada sua conjunção com os desafios sistêmicos correlacionados com as três dimensões abrangentes do atual processo de transição: o caráter difuso das bases de cooperação e conflito, a intricação entre o doméstico e o externo, e o caráter sobredeterminado do terrorismo.

Com efeito, tais temas se prestam a esse exercício de descontenção – tudo é permitido – porque compartilham a indeterminação das bases de cooperação e conflito, a intricação entre doméstico e externo, e a sobredeterminação do terrorismo atual. Assim, a atuação em regimes voltados para a proteção dos direitos humanos ou da democracia, por exemplo, permite uma política heterogênea de alinhamentos de geometria variável, sendo muitas vezes a expressão mais plena da confusão entre o doméstico e o externo e, além disso, permite a instrumentalização da agenda pelo combate ao terrorismo<sup>8</sup>.

Se isto for verdade, a desconsideração, pela política externa de Lula, das condições elementares de adoção de orientações de política externa – limitações sistêmicas, desafios externos, recursos de poder, capacidade de mobilização de recursos e de projetá-los externamente – não seria puro desconhecimento, mas fruto de uma leitura equivocada do cenário mundial.

## Notas

<sup>1</sup> Desde o início dos anos 90, venho tratando dessa questão em diferentes lugares: José Augusto Guilhon Albuquerque, “O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais”, in J.A. Moisés (org) *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria* (São Paulo: Paz e Terra/Nupri, 1992), pp. 151-164; José Augusto Guilhon Albuquerque, “La Nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña”, in Felipe de la Balze (org.), *El Futuro del Mercosur entre la Retórica y el Realismo* (B. Aires: ABA/CARI, 2000), pp. 79-113; J.A. Guilhon Albuquerque, “A ONU e a nova ordem mundial”, in *A ONU e a Paz* (vários autores), *Estudos Avançados*, 25, set-dez 1995; José Augusto Guilhon Albuquerque, “Um papel para a socialdemocracia em um mundo globalizado”, in Yeda Crusius, *Novo contexto Internacional e a Social-Democracia* (Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003), pp. 87-101; e, particularmente, José Augusto Guilhon Albuquerque, *Relações Internacionais Contemporâneas: A Ordem Mundial depois da Guerra Fria*, Coleção Relações Internacionais (Petrópolis: Vozes, 2005). Parte substancial dos argumentos aqui expostos foram delineados nesses textos, sendo inevitável a repetição.

<sup>2</sup> Uma análise detalhada dos novos temas dos direitos e valores globais está no capítulo sobre “Os desafios de uma ordem internacional em transição”, em vias de publicação no livro organizado por Lessa e Altemani.

<sup>3</sup> Para empregar as categorias propostas por Alain Touraine.

<sup>4</sup> Refiro-me ao conceito de sobredeterminação aplicado a um

efeito que pode derivar de um conjunto de condições, cada uma das quais é suficiente, mas não necessária para explicá-lo.

<sup>5</sup> Refiro-me à Terceira Via, protagonizada por Clinton, Blair e Schröder, e com a participação de Jospin, Fernando Henrique e D'Alema.

<sup>6</sup> São elas a agenda permanente ou tradicional, a agenda pessoal do presidente Lula, e a agenda ideológica, descritas em J. A. Guilhon Albuquerque, “As três agendas de um ativismo inconseqüente”, *Folha de São Paulo*, maio de 2005, no texto “Colliding Agendas”, apresentado no seminário “A Política Externa do governo Lula e seus impactos sobre as relações bilaterais do Brasil com os EUA e o Japão”, 6-7 de outubro de 2005, e no artigo “Economia Política e Política Externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente”, *Plenarium*, Ano II, no. 2, Novembro 2005, pp. 84-93.

<sup>7</sup> Como fica demonstrado em “Colliding Agendas”, já citado.

<sup>8</sup> O exemplo mais conspícuo é o desrespeito sistemático aos direitos humanos pela Rússia com a justificativa de combate ao terrorismo. O mesmo se aplica à China, no combate ao autonomismo de certas minorias, a Cuba, na repressão às oposições, aos Estados Unidos, no tratamento dado a prisioneiros de Guerra “não-contabilizados” enquanto, na Europa, começa a manifestar-se um movimento de resistência ao endurecimento de medidas de prevenção aos atentados terroristas.