

CEBRI **REVISTA**
CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O BRASIL NO MUNDO

Editoriais JOSÉ PIO BORGES & HUSSEIN KALOUT / FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES



SEÇÃO ESPECIAL
BICENTENÁRIO

RUBENS RICUPERO

Policy Papers

CELSO AMORIM / LUÍS ROBERTO
BARROSO / MARINA SILVA /
IZABELLA TEIXEIRA & ANA TONI /
ABRAHAM F. LOWENTHAL

Resenha

"A DIPLOMACIA NA CONSTRUÇÃO
DO BRASIL, 1750 - 2016, DE RUBENS
RICUPERO" POR BENONI BELLI

Artigos Acadêmicos

MARIA HERMÍNIA TAVARES
DE ALMEIDA & IVAN FERNANDES /
MIRIAM GOMES SARAIVA &
FELIPE ALBUQUERQUE /
ROBERTO RUSSELL &
FABIÁN CALLE

Entrevista

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editores Associados

Dawisson Belém Lopes
Fernanda Cimini
Francisco Gaetani
Guilherme Casarões

Editor Assistente

Bruno Zilli

Revisão de texto

Angela Belmiro
Maria Lucia Resende
Sara Iriarte

Diagramação

Guilherme Bussinger

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Capa

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustradora Bruna Martins

Conselho Editorial

Aloysio Nunes Ferreira
André Lara Resende
Andrés Malamud
Antonio Carlos Lessa
Antonio Patriota
Arlene Tickner
Benoni Belli
Brian Winter
Carlos Eduardo Lins da Silva
Carlos Milani
Celso Amorim
Demétrio Magnoli
Juan Gabriel Tokatlian
Letícia Pinheiro
Luís Roberto Barroso
Luis Solís
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Regina Soares de Lima
Patrícia Campos Mello
Paula Almeida
Pedro Dallari
Raquel Vaz-Pinto
Roberto Jaguaribe
Roberto Rodrigues
Simon Mabon
Timothy Power

Conselho Consultivo

Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
Izabella Teixeira
Joaquim Falcão
José Pio Borges
Marcos Azambuja
Rubens Ricuperro

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite
Carla Duarte

Coordenação de Projetos Especiais

Caio Vidal
Lucas Bilheiro

As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • cebri.org • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

Realização:



Apoio:



EDITORIAIS

As Relações Internacionais e o Brasil
no Mundo: debate e reconstrução 9

José Pio Borges & Hussein Kalout

CEBRI-Revista: Uma nova publicação
brasileira de Relações Internacionais
e Política Externa 14

Feliciano de Sá Guimarães

POLICY PAPERS

Política Internacional e o Brasil no
Mundo: da unipolaridade consentida
à multipolaridade possível 19

Celso Amorim

A Democracia sob pressão: o que está
acontecendo no mundo e no Brasil 33

Luís Roberto Barroso

Entre a responsabilidade local e a
cidadania mundial 57

Marina Silva

A crise ambiental-climática e os
desafios da contemporaneidade 71

Izabella Teixeira & Ana Toni

Venezuela's thorny impasse:
toward a new approach 94

Abraham F. Lowenthal

SEÇÃO ESPECIAL

Vale a pena comemorar o
Bicentenário da Independência? 114

Rubens Ricupero

ARTIGOS ACADÊMICOS

O Brasil e a América do Sul: notas
sobre o passado recente 130

**Maria Hermínia Tavares de Almeida &
Ivan Filipe Fernandes**

Como mudar uma política externa? 148

**Miriam Gomes Saraiva &
Felipe Leal Albuquerque**

Periferias turbulentas y penetradas:
su papel en la expansión de los intereses
de seguridad de Estados Unidos en
América Latina 167

Roberto Russell & Fabián Calle

RESENHA DE LIVRO

Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia
na construção do Brasil: 1750-2016*.
Rio de Janeiro: Versal Editores 191

Benoni Belli

ENTREVISTA

"Ninguém cresce no isolamento" 203

Fernando Henrique Cardoso



A Fundação Konrad Adenauer e sua missão

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã, independente e sem fins lucrativos. Atuamos com base nos valores da União Democrata-Cristã (CDU), partido político alemão. Presentes no Brasil desde 1969, nossos interesses específicos são a consolidação da Democracia, o fomento da unificação europeia, a intensificação das relações transatlânticas e a cooperação na política em prol do desenvolvimento. Apoiados nas nossas representações em mais de 100 países, dedicamo-nos à melhoria das condições do entorno político e fomentamos o diálogo com a Alemanha.

A KAS desenvolve diversos projetos, em quatro áreas temáticas:

1 EDUCAÇÃO POLÍTICA

Apoiamos e oferecemos cursos de educação política para diversos perfis de participantes, incluindo o público em geral interessado em política, eventos direcionados a membros de partidos políticos e também realizamos seminários com enfoque no empoderamento feminino. Capacitamos jovens interessados em participação política, pois acreditamos que a democracia requer renovação contínua.

2 ESTADO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado de Direito, a Democracia e os Direitos Humanos são valores universais que fazem parte da missão da KAS no mundo. No Brasil, esses valores universais são fundamentais para que o país continue caminhando na trilha do desenvolvimento, da dignidade humana e da formulação de Políticas Públicas que gerem impactos positivos para o futuro.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

A formação continuada de funcionários das administrações municipais fortalece o processo de descentralização e, no longo prazo, a confiança na democracia brasileira. Além disso, é importante que as cidades se tornem agentes transformadores na prevenção e adaptação às mudanças climáticas.

4 RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Apoiamos o diálogo do Brasil com a região e o mundo, pois acreditamos que somente o intercâmbio e a cooperação permitem assegurar a paz e solucionar desafios globais.

Envie um e-mail com seu nome para ter acesso a **conteúdos exclusivos:**

 adenauer-brasil@kas.de

     @kasbrasil



É OLHANDO PARA O AMANHÃ QUE AGIMOS MELHOR HOJE.

A Klabin é uma empresa brasileira com mais de 120 anos, movida pela criação de soluções cada vez mais sustentáveis. Evoluímos, crescemos e nos reinventamos, acompanhando de perto as mudanças globais. Somos a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens e embalagens de papel do país. Atuamos de ponta a ponta, desde o reflorestamento até o dia a dia das pessoas, com o propósito de inspirar as escolhas do consumidor, entregando produtos de base florestal de usos múltiplos, renováveis, recicláveis e biodegradáveis. Toda a gestão da Companhia está orientada para o Desenvolvimento Sustentável, buscando crescimento integrado e responsável, que une rentabilidade, desenvolvimento social e compromisso ambiental. Sabemos, por experiência, que produzir é preservar. E preservar é pensar no amanhã.

Puma do Parque
Ecológico Klabin.

O AMANHÃ
SE RENOVA.



Klabin

Brookfield

HÁ MAIS DE 120 ANOS

Investindo no Brasil

A Brookfield é uma gestora global de ativos alternativos com US\$ 650 bilhões em ativos sob gestão e presença em mais de 30 países.

No Brasil, temos mais de R\$ 125 bilhões em investimentos em setores que formam a espinha dorsal da economia, como infraestrutura, energia renovável, investimentos imobiliários e *private equity*. Nossa profunda experiência operacional nos permite gerar fluxos de caixa sustentáveis, agregar valor aos nossos investimentos e gerar retornos consistentes a longo prazo.

Saiba mais em **Brookfield.com**



EDITORIAIS

As Relações Internacionais e o Brasil no Mundo: debate e reconstrução 9

José Pio Borges & Hussein Kalout

CEBRI-Revista: Uma nova publicação brasileira de Relações Internacionais e Política Externa 14

Feliciano de Sá Guimarães

CEBRI REVISTA

Ano 1 / Nº 1 / Jan-Mar 2022

As Relações Internacionais e o Brasil no Mundo: debate e reconstrução

José Pio Borges
Hussein Kalout

A atuação do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) tem sido fundamentada na edificação de um espaço de excelência para debater os grandes temas que demarcam o campo das Relações Internacionais e o papel do Brasil no mundo. Ao se colocar como uma robusta caixa de ressonância no fomento ao debate qualificado acerca dos temas globais, o espírito da instituição buscou atrair os mais variados setores da sociedade para engajá-los na construção de uma plataforma de ideias e soluções capazes de responder aos difusos anseios da população e do país.

Os constantes desafios que se interiorizam no âmbito da ordem internacional vêm modulando a forma como governos, empresas, sociedade civil e centros de pensamento estão se relacionando. Em um mundo cada vez mais multifacetado, o monopólio da política externa já não cabe mais como instrumento de competência exclusiva de entidades governamentais, seja em seu aspecto de formulação ou em aspecto decisório. A transformação das cadeias econômicas, a crescente complexidade das rivalidades geopolíticas e a imprescindibilidade da tecnologia ao mundo

José Pio Borges  é Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e ex-Presidente do BNDES.

Hussein Kalout  é Editor-Chefe da CEBRI-Revista, Conselheiro Internacional do CEBRI, Professor de Relações Internacionais e Pesquisador na Universidade Harvard. Foi Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

moderno elevaram a importância dos setores não governamentais no âmbito dos debates nacionais e internacionais e ainda como atores legítimos na construção de políticas públicas indispensáveis para a sociedade. Os temas estruturais inseridos na agenda das Relações Internacionais da atualidade como, por exemplo, as mudanças climáticas, a transição energética, a saúde pública, a segurança humana e a inovação tecnológica, ascenderam a partir do esforço de múltiplos setores fora do espectro estatal, alterando a topologia de temas clássicos precípuos das políticas exteriores dos países.

Tais transformações têm colocado nas grandes democracias do mundo o *locus* de pensamento e de fomento ao debate no epicentro das discussões governamentais. Essas discussões são também meios instrumentais necessários no aporte de ideias e caminhos na construção de políticas internacionais focadas em identificar riscos e apontar oportunidades. No Brasil, a conversão da política externa em política de governo e não mais como política de Estado escancarou as dificuldades das instituições estatais e cristalizou a importância de *think tanks*, como o CEBRI, e de outras organizações sociais e econômicas como vetores imprescindíveis na proteção do interesse nacional.

O lugar do Brasil no mundo já não é mais tema adstrito aos corredores do poder e das instituições públicas, mas sim uma responsabilidade coletiva de todos na busca de caminhos que ensejam a paz, a prosperidade e o desenvolvimento. Nos escritos do ex-chanceler Celso Lafer (2001), a política externa é um imperativo que responde à conversão das necessidades internas em possibilidades externas.

É no marco desse axioma que emerge a CEBRI-Revista. Seu objetivo é servir como amálgama entre os vários segmentos de nosso país – público e privado; civil e militar – e como plataforma voltada para a galvanização de conhecimento inovador a serviço do fortalecimento de uma ordem plural e democrática de debates.

Nesse sentido, o lançamento da CEBRI-Revista responde a um desafio duplo. Em primeiro lugar, o Brasil vive um dos mais delicados momentos de sua história política, social e econômica. Trata-se de um momento de articular soluções, de encontrar caminhos que permitam ao país reencontrar-se consigo próprio e retomar

No Brasil, a conversão da política externa em política de governo e não mais como política de Estado escancarou as dificuldades das instituições estatais e cristalizou a importância de think tanks, como o CEBRI.

uma trajetória de crescimento, estabilidade política e justiça social. E a estratégia de relacionamento com o mundo é parte indissociável desse esforço. Em segundo lugar, vivemos um período de escassez de debates de qualidade e de reflexão sistemática e competente no campo das Relações Internacionais em nosso país. A CEBRI-Revista procura preencher esse vazio, ao proporcionar um espaço de discussão de alto nível, tanto da perspectiva acadêmica quanto no campo analítico da política internacional.

Estimular o debate de qualidade acerca dos grandes temas das Relações Internacionais e daí retirar elementos que ajudem na reconstrução de nossa política exterior, eis o duplo desafio que esta iniciativa se propõe a enfrentar com empenho. A materialização da CEBRI-Revista representa o esforço e a aspiração de um sonho coletivo. A idealização e a consecução desse projeto se concretizam em um contexto de urgência, com a missão de disponibilizar ao público um veículo aberto ao debate democrático independente, plural, transparente, ético e fundamentado na excelência das ideias acerca do campo das Relações Internacionais e da política exterior do Brasil. Um veículo necessário para debater e para reconstruí-la.

Esta edição especial de lançamento traz artigos sobre temas cruciais para pensar nossa inserção internacional e os rumos do país, refletindo uma pluralidade de visões. Da rivalidade entre EUA e China à geopolítica das mudanças climáticas. Do bicentenário da independência do Brasil ao processo de desenvolvimento da América Latina. Do aviltamento à democracia à importância do multilateralismo como foro fundamental de diálogo em favor da paz e da prosperidade. Tais escritos, uns de ordem conjuntural e analítica e outros de ordem acadêmico-científica, representam uma miríade de assuntos que compõem os principais temas em discussão da agenda internacional na atualidade.

Equívocos de visão e de rota do Brasil nas Relações Internacionais não constituíram apenas mudanças circunstanciais nos paradigmas que regem a atuação da política externa, mas representaram, sobretudo, uma ruptura sem precedente com os fundamentos constitucionais pelos quais o Brasil sempre buscou balizar a sua atuação no cenário internacional. É imperativo enfatizar que a bússola geopolítica do Brasil no mundo está hoje desorientada – para alguns estudiosos, a frase que melhor retrataria a condição do país seria: “não se trata de desorientação apenas, trata-se de não ter bússola alguma”.

O abandono do pragmatismo e do realismo como vetores centrais na formulação e na execução de nossa política internacional já impôs custos elevados ao país e à sociedade. Em um mundo cada vez mais competitivo e complexo, o governo atual converteu a nossa força de impulsão em vulnerabilidade e a nossa vantagem comparativa em debilidade. O falso dilema criado entre agrobusiness e desenvolvimento

sustentável, a perda da importância estratégica da América do Sul e o confronto ideológico inconsequente com os países vizinhos, a violação do padrão de voto do Brasil nas Nações Unidas a favor da defesa dos direitos fundamentais e do direito internacional, o antagonismo e o confronto aberto com os principais parceiros do Brasil na Europa e, por fim, a miopia política na decodificação dos objetivos de médio e longo prazo do país no âmbito da crescente rivalidade entre EUA e China – as duas superpotências globais – são alguns dos exemplos da distopia política praticada ao largo dos últimos três anos.

Ainda que o Itamaraty tenha voltado a respirar após mudança de comando, a verdadeira correção de rumo na política externa e o reencontro do Brasil com as suas grandes aspirações nas Relações Internacionais ainda não ocorreram e devem aguardar as eleições presidenciais deste ano. Ajustes pontuais na narrativa e limitados a ensaios diplomáticos sem importância real definitivamente não ensejam transformações e nem propiciam a retomada que o país necessita. Nesse ínterim, é bom não esquecer os efêmeros e humilhantes discursos do Brasil na tribuna da Assembleia Geral da ONU – acompanhados de gestos obscenos e violentos que em nada dignificam a nossa diplomacia. Assim também é importante lembrar que alinhamentos automáticos e subordinações de interesses a quaisquer potências violam a nossa grandeza, reduzem nossa envergadura e minam os nossos mais elementares objetivos estratégicos nas múltiplas esferas das Relações Internacionais.

A superação do isolamento internacional do Brasil requer, neste ano, um debate profundo, maduro e consubstanciado em ideias capazes de enxergar para além das fendas do fundamentalismo ideológico ou dos interesses circunscritos a projetos paroquiais de poder. É preciso recobrar a capacidade do país de atuar na América do Sul como indutor do processo de desenvolvimento, como também será necessário recuperar a liderança do país sobre as discussões inerentes às mudanças climáticas e à proteção da Amazônia nos grandes palcos globais. O equilíbrio no trato da rivalidade entre Washington e Pequim, a revitalização da relação com os países africanos e a revalorização estratégica da atuação do Brasil no âmbito do sistema multilateral serão fios condutores centrais da projeção da política externa e na maximização do interesse perene do Estado brasileiro nas Relações Internacionais.

O êxito de toda e qualquer política exterior depende primordialmente de algumas variáveis no front interno, tais como estabilidade política, equilíbrio econômico, respeito ao arcabouço das garantias e dos direitos e hoje, mais do que nunca, firme compromisso de proteção do meio ambiente e da biodiversidade, além da implementação de políticas públicas baseadas em evidências, inclusive na educação, na ciência, na tecnologia e na saúde, nas quais o governo de turno já causou tantas vítimas. A pandemia da Covid-19 ceifou a vida de mais de meio milhão de

brasileiros, num contexto em que a ciência foi reduzida a pó de obscuridade e a cooperação internacional foi abandonada como princípio norteador nas Relações Internacionais do Brasil no momento em que mais necessitamos dela. É, portanto, imperativo reorganizar o debate nacional sobre o que queremos e como queremos estar inseridos no mundo.

O lançamento deste número inaugural (01) da CEBRI-Revista acontece numa quadra crítica de nossa história. Este ano de 2022 marca a celebração do bicentenário da independência do Brasil e a eleição presidencial mais importante de nossa Era Republicana,

pleito em que o futuro de nossa púbere democracia estará em jogo. Nem o mais pessimista dos brasileiros imaginaria que, 200 anos após a independência, o Brasil estaria na atual encruzilhada. Esta revista nasce com a vocação democrática do debate plural, aberto, abalizado e tem expectativa de não apenas contribuir para melhor compreender os dilemas contemporâneos que compõem o campo das Relações Internacionais, mas também apoiar a construção de políticas públicas nacionais e internacionais orientadas a partir de uma visão estratégica com vistas a garantir que o Brasil ocupe o lugar que lhe cabe no mundo. ☰

O lançamento deste número inaugural da CEBRI-Revista acontece numa quadra crítica de nossa história.

Referências bibliográficas

Lafer, Celso. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

CEBRI-Revista: Uma nova publicação brasileira de Relações Internacionais e Política Externa

Feliciano de Sá Guimarães

O editorial da primeira edição de janeiro de 1922 do *Journal of the British Institute of International Affairs*, hoje chamado de *International Affairs*, defendia a criação de uma revista “que revisasse o curso das relações externas e que os membros pudessem ter em suas prateleiras como referência”. Era uma revista que nascia sob os efeitos da 1ª Guerra Mundial, do declínio do Império Britânico e tinha como objetivo pensar criticamente a nova posição do Reino Unido no mundo.

Já no lançamento da primeira edição da *India Quarterly* do *Indian Council of International Affairs*, em janeiro de 1954, o editorial era mais sombrio. Por um lado, dizia que a revista tinha como objetivo “ser referência ao estudo, pesquisa e discussão das relações internacionais indianas”; porém, afirmava ainda que a vida pública na Índia “estava marcada por um forte sentimento de desamparo. Um país tão rico e incapaz de assegurar uma vida civilizada para milhões de seus cidadãos”. Para o Conselho Indiano, a revista precisava pensar formas de superar sua circunstância.

A CEBRI-Revista nasce com missão similar às suas congêneres, porém em um contexto político marcado tanto pelo declínio como pelo desamparo. Com efeito, os sentimentos de “como chegamos até aqui” e “para onde vamos” marcaram a criação desta revista. Nos anos pandêmicos de 2020/2021, ficou muito evidente que qualquer discussão sobre “recuperar o papel do Brasil no mundo” depois da tormenta da última década precisaria de um meio de qualidade para canalizar e expressar este debate de

Feliciano de Sá Guimarães  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

modo livre e que abrisse espaço para discussão com lisura, independência e impacto. Assim surgiu a ideia de criar uma revista *policy-oriented* com forte interlocução acadêmica e política. E o CEBRI sempre foi a instituição mais apropriada para promovê-la.

A CEBRI-Revista surge, portanto, para cumprir um papel trilateral: ser referência de *policy papers* e artigos acadêmicos em Relações Internacionais no Brasil e América Latina, ser um veículo de divulgação de ideias do Sul Global e ser o principal veículo de Relações Internacionais no Brasil que englobe simultaneamente tomadores de decisão, acadêmicos e empreendedores sociais em um mesmo espaço. Um veículo que seja aberto a todos, seja para submeter artigos ou para ler seus textos.

Nesse contexto, é importante lembrar a dimensão democrática de uma revista de Relações Internacionais. Logo na primeira edição da renomada revista *Foreign Affairs*, em setembro de 1922, Elihu Root, ex-secretário de Estado de Theodore Roosevelt e prêmio Nobel da Paz de 1912, defende a importância da “educação popular” em Relações Internacionais nas democracias de sua época. Depois da destruição da 1ª Guerra Mundial, a diplomacia mais do que nunca seria um assunto popular, e, portanto, era necessário educar a população para os seus temas fundamentais. Para Root, “como em todos os assuntos humanos práticos, limitações e salvaguardas serão consideradas necessárias, porém a substância da política internacional continuará, e a opinião pública será cada vez mais não apenas o juiz final (em eleições), mas uma força imediata e ativa nas negociações internacionais” (1922, 406).

O diagnóstico de 1922 de Elihu Root se aplica à realidade brasileira de 2022. A política externa é cada vez mais popular, e a população brasileira está crescentemente atenta aos seus temas. A famosa frase de Ulysses Guimarães de 1986, segundo a qual “Itamaraty só ganha voto no Burundi” (Gaspari 2010), não se aplica mais. Seria possível imaginar a diplomacia do século XXI como algo restrito aos especialistas e diplomatas? Dificilmente. Sem dúvida os especialistas são fundamentais no debate dos temas da agenda internacional, porém esse debate acontece cada vez mais entre os especialistas e o povo, não apenas entre os iniciados. Cabe aos veículos que organizam e canalizam o debate das Relações Internacionais chegar à população de maneira gratuita e direta, para que estas ideias circulem da forma mais ampla possível. Quanto mais fácil for o acesso aos debates especializados, mais amplo e democrático será esse próprio debate.

No entanto, para conversar com a população sobre as Relações Internacionais, os especialistas também precisam conversar mais entre si. A academia precisa aproximar-se dos formuladores e tomadores de decisão para mostrar seus debates e evidências. Os políticos profissionais e diplomatas devem mostrar aos acadêmicos como a política internacional ocorre concretamente. A sociedade civil, por sua vez, precisa ser integrada em um debate com os dois primeiros. Este é o espírito da

CEBRI-Revista. Um espaço democrático para que diplomatas, políticos, ativistas e acadêmicos debatam as Relações Internacionais de forma conjunta, livre e equilibrada. Um debate que ajude na educação das Relações Internacionais do Brasil.

Nesse sentido, a CEBRI-Revista resolveu inovar ao incluir em suas edições tanto *policy papers* como artigos acadêmicos. Os *policy papers* seguem o seu formato tradicional de discutir ideias e propostas de impacto na política e sociedade, ao passo que os artigos acadêmicos devem trazer ao leitor aquilo de mais moderno nas pesquisas em Relações Internacionais, sempre com o objetivo de subsidiar o debate a partir de teorias e evidências sólidas. A intenção é englobar, no mesmo espaço, tipos diferentes de produtos editoriais, para que a interlocução entre os *practitioners* e acadêmicos flua da melhor forma possível. Além disso, a revista traz entrevistas, análises de conjunturas (seção a ser inaugurada nas edições seguintes) e resenhas de livros para dinamizar os debates de Relações Internacionais para além de artigos e ensaios. A revista também terá uma seção especial para centralizar um debate mais específico e que seja pertinente à época da publicação.

Assim, nesta primeira edição trimestral (janeiro-março de 2022), a CEBRI-Revista traz um conjunto de artigos que buscam atender a essa promessa, tendo como tema de fundo as Relações Internacionais do Brasil no mundo, no ano do Bicentenário da Independência. Dado seu espírito plural, a revista sempre buscará mesclar *policy papers*/ensaio com artigos acadêmicos, entrevistas e resenhas de livros. A primeira seção engloba cinco *policy papers*. O primeiro trata do papel do Brasil na reconstrução da multipolaridade, assinado pelo ex-chanceler Celso Amorim. O segundo artigo, escrito pelo ministro do STF Roberto Barroso, discute a pressão sobre as democracias no Brasil e no mundo ocidental. O terceiro *policy paper*, de autoria da ex-ministra Marina Silva, mostra como a responsabilidade individual ajuda na construção de uma cidadania mundial ambientalmente responsável. O artigo da ex-ministra Izabella Teixeira e da empreendedora social Ana Toni trata dos desafios da crise ambiental-climática. O brasileiro e professor emérito da Universidade do Sul da Califórnia Abraham F. Lowenthal faz uma proposta de saída para o impasse político em que se encontra a Venezuela. Por fim, a Seção Especial traz o ensaio do ex-ministro e diplomata

Este é o espírito da CEBRI-Revista. Um espaço democrático para que diplomatas, políticos, ativistas e acadêmicos debatam as Relações Internacionais de forma conjunta, livre e equilibrada.

Rubens Ricupero sobre o Bicentenário da Independência do Brasil. Um artigo que reflete, de fato, o espírito do tempo.

Na seção acadêmica a revista apresenta três artigos. O primeiro, da professora da USP Maria Hermínia Tavares de Almeida e do professor da UFABC Ivan Filipe Fernandes, discute os principais temas da narrativa diplomática brasileira sobre a América do Sul, assim como a opinião dos brasileiros sobre a região. O artigo da professora Miriam Gomes Saraiva, da UERJ, e de Felipe Leal Albuquerque, pesquisador da Universidade de Lisboa, mostra como o mapa cognitivo da liderança política do governo Bolsonaro rompeu com a tradição da Política Externa Brasileira, levando o país a um enorme isolamento internacional. Em seguida, o artigo dos professores Roberto Russell e Fabián Calle, da Universidade Torcuato di Tella, discute o papel das periferias sistêmicas, em especial da América Latina, na política de segurança global dos EUA.

Por fim, este primeiro número oferece uma resenha do magnífico livro de Rubens Ricupero *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*, de autoria do diplomata Benoni Belli, e uma entrevista com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a Política Externa Brasileira atual e os caminhos pós-Bolsonaro.

Dessa forma, esta primeira edição busca responder aos anseios registrados acima de qualidade e pluralidade. Notadamente, esta edição histórica desponta para pensarmos coletivamente os destinos das Relações Internacionais e da Política Externa Brasileira. Se, por um lado, a revista nasce sob o signo do desamparo e desabrigo do Brasil, por outro, nasce com a esperança de que será perfeitamente possível superar esta quadra histórica no sentido de rumos melhores. Boa leitura! ☰

Referências Bibliográficas

Editorial, 1922. *Journal of the British Institute of International Affairs*, Vol. 01, No. 01: 3-5. <http://www.jstor.org/stable/3014716>.

Gaspari, Elio. 2010. "Serra joga parado, mas quer preferência." *Folha de São Paulo*, 03 de Março. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0303201004.htm>.

Ourselves, 1954. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, Vol. 01, No. 01: 3-5.

Root, Elihu. 1922. *A Requisite for the Success of Popular Diplomacy*. *Foreign Affairs*, Vol. 01, No. 01: 1-5.



POLICY PAPERS

- Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível 19
Celso Amorim
- A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil 33
Luís Roberto Barroso
- Entre a responsabilidade local e a cidadania mundial 57
Marina Silva
- A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade 71
Izabella Teixeira & Ana Toni
- Venezuela's thorny impasse: toward a new approach 94
Abraham F. Lowenthal

Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível

Celso Amorim

Resumo: O texto aborda o papel do Brasil na política internacional, contextualizado a partir da fundação da ONU e das mudanças na estrutura internacional. Trata também das grandes questões atuais, como mudança do clima, desigualdade crescente e ameaças à saúde global, em contexto de transformações geopolíticas. Tais reflexões fundamentam a necessidade de reformas dos mecanismos multilaterais vigentes, tanto instituições formais, como a ONU, como foros informais, como o G-20, salientando a importância de uma ordem multipolar e o papel do Brasil e da América Latina nesse contexto.

Palavras-chave: geopolítica; multilateralismo; multipolaridade; clima; desigualdade; Brasil.

International Politics and Brazil in the World: from a consented unipolarity to a possible multipolarity

Abstract: The text addresses the role of Brazil in international politics, contextualized by the founding of the UN and changes in the international structure. Major current issues, such as climate change, growing inequality and threats to global health, in the context of geopolitical transformations, are also addressed. Such reflections underlie the need for reforms of existing multilateral mechanisms, both of formal institutions such as the UN and informal forums such as the G-20, stressing the importance of a multipolar order and the role of Brazil and Latin America in this context.

Keywords: geopolitics; multilateralism; multipolarity; climate; inequality; Brazil.

A Política Internacional é, na sua essência, um processo de alto grau de dinamismo, que reflete, por um lado, mudanças nas relações de poder entre os Estados-Nação – ainda os principais atores nesse palco – e, por outro, transformações econômicas, sociais e culturais em nível nacional, regional e global. Um exemplo é suficiente para ilustrar essa natureza mutante da política internacional: a ausência de referência na Carta de São Francisco da expressão “meio ambiente” (ou algo de sentido equivalente). Quem pode pensar na política internacional dos nossos dias sem considerar esse tema e, em particular, a ameaça do aquecimento global? Poderíamos elencar muitas outras questões que, independentemente de referências ocasionais, não tinham, nem de longe, a importância que ganharam à medida que a história da Humanidade evoluiu e certos valores se foram consolidando. É o caso dos direitos humanos, de um modo geral, da questão racial, da equidade de gênero. É também o caso dos temas relacionados com a saúde, cuja centralidade foi trazida à tona, de forma dramática, com a pandemia da Covid-19, mas que já se anunciava com o Ebola, o Zika, a Gripe Aviária etc. Essas transformações não só impõem mudanças institucionais como, cedo ou tarde, impactam nas relações entre os Estados.

Poucas vezes na história da Humanidade, a natureza dinâmica da política internacional foi tão evidente quanto agora. Falando em termos macro, a geração de que faço parte assistiu ao fim da bipolaridade característica da Guerra Fria, com o concomitante desmoronamento da União Soviética, de uma forma que nem os mais otimistas do campo capitalista poderiam imaginar. Não foi apenas o fim do comunismo (ou do “socialismo real”, como se costumava dizer na época), mas o fim de um Estado plurinacional, que, em grandes linhas, era uma herança do Império czarista. Seguiu-se um breve período – menos de duas décadas – de algo que se poderia qualificar de “hegemonia consentida”, em que a predominância dos Estados Unidos – “a única superpotência remanescente”, no dizer da Secretária de Estado Madeleine Albright – não era de fato contestada. Durante cerca de vinte anos, com algumas oscilações, Washington pôde não só impor sua von-

Poucas vezes na história da Humanidade, a natureza dinâmica da política internacional foi tão evidente quanto agora.

Celso Amorim  foi Ministro das Relações Exteriores dos Governos Itamar Franco (1993-1995) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), e Ministro da Defesa do Governo Dilma Rousseff (2011-2015). Amorim continua ativo na vida acadêmica e como figura pública, tendo escrito vários livros e artigos sobre assuntos que vão desde a política externa até a cultura.

tade nos grandes foros mundiais, mas fazê-lo com o beneplácito ou, pelo menos, a aquiescência, ainda que relutante, das demais potências. Foi assim, por exemplo, na primeira Guerra do Golfo, no início dos anos 1990, em que a anexação do Kuwait pelo Iraque forneceu a justificativa para o emprego da força, autorizado pela ONU. A comunidade internacional também se revelou tolerante quando da invocação ao direito à legítima defesa em relação aos ataques da Al Qaeda. Nesse caso, pode-se mesmo dizer que a tolerância com a intervenção norte-americana foi até maior, permitindo que a ocupação militar passasse a abranger o presumido objetivo de “construção de nação” (*nation building*) no Afeganistão.

No plano econômico-comercial, a doutrina prevalecente nos centros do capitalismo mundial, em especial o “Consenso de Washington”, foi imposta de forma quase universal, em parte pela persuasão, que contou com o apoio, entre outros, dos meios de comunicação de vários países, em parte por algum nível de coerção sobre os países recalcitrantes, seja por meio de retaliações comerciais, seja por obstáculos ao acesso às fontes de crédito controladas pelas instituições financeiras internacionais. No campo do comércio, se procurou revestir essa imposição de um certo manto multilateral, por meio das rodadas de negociação comercial, especialmente a Rodada Uruguai, e de certa legitimidade internacional, com a criação da OMC¹. Mesmo aí, a inclusão de temas não estritamente comerciais, como propriedade intelectual, serviços e investimentos, só foi obtida mediante grande pressão política sobre os países em desenvolvimento. De alguma forma, o sistema estabelecido pela OMC refletia, no campo econômico-comercial, o “multilateralismo assertivo”², que caracterizou o domínio norte-americano nas deliberações do Conselho de Segurança, especialmente na última década do último século.

Em paralelo, as burocracias das instituições financeiras internacionais tratavam de garantir, mediante uma política de empréstimos, inspirada naquele consenso, que a tríade “liberalização, privatização, desregulamentação” passasse a constituir uma espécie de “regra de ouro” para os projetos de desenvolvimento a serem financiados. Restringir a presença do Estado nesses projetos passou a ser uma prioridade, espelhada no conceito, altamente discutível, de *crowding out*, segundo o qual a participação do Estado “afugentaria” o investimento privado. Basta olhar para o crescimento chinês, largamente baseado na cooperação entre o Estado e empresas privadas, para constatar quão falacioso era esse conceito. Para os teó-

1. A Organização Mundial do Comércio, sucessora do GATT, foi criada pelo Acordo de Marraquexe, que selou a conclusão da Rodada Uruguai. De modo notável, a nova organização abarcou, além do comércio de bens – objeto do GATT –, transações em serviços e aspectos de propriedade intelectual (TRIPS na sigla em inglês). De forma algo sub-reptícia, por meio da interpretação de um artigo preexistente no GATT, o tema de investimentos foi objeto de um acordo específico (TRIMS, na sigla em inglês).

2. “Multilateralismo assertivo” foi a expressão com que os Estados Unidos buscaram caracterizar iniciativas que correspondiam a seu interesse estratégico, levadas a cabo, sempre que possível, por meio de instrumentos multilaterais.

ricos da época, inclusive os de vocação mais filosófica, como Francis Fukuyama (1992), que proclamou (prematuramente, como se viu) o “Fim da História”, uma certa utopia havia sido alcançada, com base no sistema capitalista de produção e nos preceitos da democracia liberal, pouco seguidos, ou seguidos de forma muito seletiva na prática.

No início do novo milênio, essas verdades começaram a ser sacudidas. Antes mesmo que o crescimento espetacular da China levantasse o espectro da “Armadi-
lha de Tucídides”³, a tolerância com a dominação norte-americana foi abalada pelo abuso de ações unilaterais por parte de Washington em seu confronto com o regime de Saddam Hussein. Bem antes do ataque às torres gêmeas, que serviu de pano de fundo para a ação militar contra o Iraque, a dureza com que os Estados Unidos, sempre apoiados pelo Reino Unido, aplicavam o regime de sanções ao governo de Bagdá, imposto na sequência da invasão do Kuwait, era motivo de incômodo para muitas capitais europeias, especialmente Paris e Berlim, sem falar naturalmente em Beijing e Moscou. Também no mundo árabe, que inicialmente fora, com exceções, favorável à punição do Iraque, o sofrimento das pessoas comuns naquele país era motivo de preocupação. O sistema de inspeções em relação ao regime de Bagdá era visto por muitos como desnecessariamente agressivo e, mesmo, atentatório à soberania iraquiana, que as resoluções aprovadas pelo Conselho proclamavam respeitar. Assim, dados o poder da economia e a força das armas, a hegemonia norte-americana continuou a exercer-se, mas de forma cada vez menos consensual.

As resistências aos excessos praticados pela potência hegemônica se acentuaram de modo notável quando da segunda guerra do Golfo. Diferentemente do que ocorrera em relação à primeira ação militar contra o Iraque, o Conselho de Segurança não autorizou a invasão daquele país em 2003. A oposição de três dos membros permanentes (Rússia, China e França), além de países com forte influência regional e global, como Alemanha, impediu que o almejado consenso fosse alcançado. Os Estados Unidos recorreram à ação unilateral, tendo o Reino Unido como único apoio significativo. Na Cúpula dos Açores, realizada em 15 de março daquele ano, que iniciou a contagem regressiva para a invasão do Iraque e a derrubada de Saddam Hussein, além desses dois países, apenas a Espanha e o anfitrião, Portugal, se fizeram representar por seus governantes⁴.

Talvez o símbolo mais evidente do dissenso entre os membros permanentes, além das previsíveis objeções de Rússia e China, tenha sido o forte discurso conde-

3. O analista político norte americano Graham Allison (2020) se refere à inevitabilidade do conflito entre Estados Unidos e China, valendo-se de conceitos inicialmente expostos pelo grande historiador grego sobre a Guerra do Peloponeso.

4. Na ocasião, os líderes dos quatro países emitiram declaração com um título que, com visão retrospectiva, soa altamente irônica: “Visão para o Iraque e seu Povo”.

natório da ação armada por parte do então ministro do Exterior da França, Dominique de Villepin. Dentre as grandes potências, ainda que não membro permanente do Conselho de Segurança, a Alemanha, à época governada por Gerhard Schroeder, à frente de uma coligação entre Social-Democratas e Verdes, manifestou sua oposição ao uso da força, assim como vários outros países, entre os quais o Brasil⁵.

O conceito de um mundo multipolar ou multipolaridade é, em geral, atribuído a Yevgeni Primakov, sucessivamente ministro do Exterior e primeiro-ministro russo, no final dos anos 1990. Primakov tinha em mente a articulação do seu país com Índia e China para enfrentar a hegemonia norte-americana. O termo foi abraçado por outros governos, em especial o da França, muito crítico da hegemonia da “hiperpotência”⁶. Países como Brasil e Índia valorizaram a ideia de multipolaridade e buscaram contribuir para sua realização prática, com a inclusão de nações em desenvolvimento no jogo político global. Seria muito longo – e provavelmente desnecessário – recapitular as ações desses dois países com o objetivo de reforçar um mundo multipolar. Bastaria deixar registradas iniciativas como a do IBAS (o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul reúne três países em desenvolvimento, não membros permanentes do Conselho de Segurança, cada um em um continente do chamado Sul Global) e, mais notadamente, os BRICS⁷.

A prevalência da multipolaridade nunca esteve assegurada, embora, em determinado momento, para desconsolo de pensadores mais conservadores de seu país, o Presidente Barack Obama a tenha reconhecido como uma realidade. Ao longo de seus mandatos, Obama passou a pregar uma liderança compartilhada, porém com os Estados Unidos sempre em posição dominante. No caso da intervenção militar na Líbia, motivada por supostas preocupações humanitárias e inspirada no conceito de “responsabilidade de proteger”⁸, Washington chegou a sugerir, em curiosa formulação, que exerceria sua liderança “a partir da retaguarda” (*leading from behind*). Isso significava, em essência, deixar o trabalho pesado do campo de batalha para

5. Em 20 de março de 2003, o Presidente Lula, empossado há menos de três meses, em rede nacional de rádio e TV, criticou duramente a decisão do presidente Bush de invadir o Iraque. Antes e depois dessa data, o Brasil manteve consultas no mais alto nível sobre o tema com França e Alemanha e, em nível de ministros, com a Rússia.

6. Hubert Védrine, ministro das Relações Exteriores francês do governo socialista, utilizou, a partir de 1999, o conceito de *hyperpuissance* para definir a situação geopolítica e a atuação internacional dos Estados Unidos.

7. O acrônimo BRICs (com “s” minúsculo) foi inventado por Jim O’Neill, então economista-chefe do Goldman Sachs em 2001, mas tornou-se uma realidade na segunda metade da década, com a criação do Fórum, que, a partir de 2011 passou a incluir, além de Brasil, Rússia, Índia e China, a África do Sul (daí BRICS, com “s” maiúsculo). Em setembro deste ano, O’Neill, a propósito do vigésimo aniversário da criação do acrônimo, escreveu artigo, postado no site *Project Syndicate*, em que deixa transparecer sua decepção com os resultados concretos do grupo (O’Neill 2021). Ainda assim, reconhece seu potencial para ações conjuntas, sobretudo dentro do G-20. Os gestos que resultaram na criação dos BRICS como um foro de cooperação e coordenação política estão relatados em artigo a ser publicado em breve pelos organizadores do evento virtual *IV BRICS Seminar on Governance & BRICS Cultural Exchange Forum 2020*, realizado em dezembro daquele ano.

8. O conceito de “responsabilidade de proteger” foi consagrado nas Nações Unidas pela Resolução A/60/1 de 2005. Para uma discussão sobre o tema, inclusive a proposta brasileira de “responsabilidade ao proteger”, ver o artigo de Antonio Patriota (2020): “The United Nations at 75: Multilateralism at a Crossroads”.

os próprios líbios e, em certa medida, para os europeus e outros aliados, como a Turquia, concentrando o seu próprio esforço de guerra em bombardeios aéreos. De forma irônica, mas também trágica, o embaixador norte-americano estabelecido em Behngazi seria a vítima fatal do ataque terrorista em 2012, para “comemorar” o 11 de setembro, de uma das facções em luta pelo poder, após a morte do líder/ditador Muammar Gaddafi.

Hoje, o centro das análises sobre política internacional é a possibilidade de uma nova Guerra Fria, tendo como protagonistas Washington e Beijing. Em um dos textos mais conhecidos a esse respeito, Graham Allison (2020) alude à quase inevitabilidade de um conflito entre ambos, evocando, a propósito, a “armadilha de Tucídides”. Em outros textos⁹, tenho procurado mostrar, sem que isso signifique desconhecer a importância da rivalidade econômica e estratégica entre os dois gigantes, que outros atores da cena internacional têm peso político e econômico considerável e não podem ser desconhecidos ou menosprezados.

Não está claro, nesse momento, se teremos uma bipolaridade com traços multipolares, ou se – o que não é tão diferente, mas não deixa de ter sua singularidade – o mundo será mais multipolar, ainda que com uma dominância bipolar. Não há determinismo na História, e não sabemos como a evolução dos fatos e o comportamento dos principais atores envolvidos conformarão o novo cenário. Como detalharei mais adiante, desafios globais, como mudanças do clima, ameaças à saúde e desigualdade, influirão nesse desenho. Em um quadro marcado por incertezas, pode-se afirmar, com razoável segurança, que o mundo não voltará à “unipolaridade consentida” do período pós-Guerra Fria, embora a ascensão formidável do Império do Meio possa suscitar dúvidas de que outra hegemonia possa estar despontando no horizonte.

Os novos desafios globais, além das “tradicionais” questões ligadas à Paz e à Segurança, nos remetem à construção de uma ordem internacional mais cooperativa, sujeita a normas pactuadas entre os Estados, com a coerção reduzida a um mínimo. Em outras palavras, o que está em jogo é o futuro do “multilateralismo”, um conceito valorativo, que não deve ser confundido com o de multipolaridade, de essência descritiva. Os dois se condicionam mutuamente, mas não são a mesma coisa. Na segunda parte deste ensaio, trato dos desafios do multilateralismo e, em particular, de sua principal expressão: as Nações Unidas.

9. Ver notadamente o texto intitulado “Reflexões sobre a Geopolítica depois da Pandemia” (Amorim 2020a), originalmente publicado pela revista Carta Capital e incluído na coletânea organizada pela Fiocruz, “Diplomacia da Saúde e Covid-19”, sob a organização de Paulo Marchiori Buss e Luiz Eduardo Fonseca (Amorim 2020b). Foi também reproduzido em vários idiomas no site *Progressive International*, sob o título “A Ordem Mundial Pós-Pandemia” (Amorim 2020c).

A construção multilateral e seus desafios

Reza a lenda que, indagado por um jornalista sobre o que pensava da Civilização Ocidental, Mahatma Gandhi teria respondido: “seria uma boa ideia”. Autêntica ou não, a citação é incontornável. E nos leva a outra questão pertinente nos dias atuais, na qual a frase do líder indiano se encaixa. A quem perguntar “o que acha das “Nações Unidas?” seria legítimo responder, como supostamente teria feito o pai da independência indiana: “seria uma boa ideia”.

Com efeito, é difícil ler os parágrafos preambulares da Carta de São Francisco sem notar a distância entre o que foi ali proposto e o mundo em que vivemos. Neles se fala da preservação das gerações futuras do flagelo da guerra, da dignidade do ser humano, da igualdade entre homens e mulheres e entre nações grandes e pequenas. E não faltam referências à promoção do progresso social, à liberdade, à prática da paz e da tolerância. Tudo isso a ser obtido por meio da cooperação, sem uso da força – salvo casos muito excepcionais explicitamente assinalados na própria Carta – e respeitando princípios da não intervenção e da autodeterminação.

É difícil ler os parágrafos preambulares da Carta de São Francisco sem notar a distância entre o que foi ali proposto e o mundo em que vivemos.

Se encararmos esse enunciado como um programa a ser cumprido, ele é altamente elogiável. E, com exceção da já mencionada falta de preocupação com o meio ambiente, é impressionantemente atual. Até mesmo a igualdade entre os sexos, ardorosamente defendida por nossa compatriota Bertha Lutz, embora pouco praticada na época, estava ali. Mas é evidente que o programa ia muito além do que os Estados estavam dispostos a cumprir.

Dois eventos recentes, ilustrados por amplo material gráfico capaz de chocar os mais insensíveis, são indicativos da persistência dessa situação paradoxal. A derrocada norte-americana no Afeganistão e a sequência de desastres humanos e naturais no Haiti atestam, de modos diversos, a impotência do organismo internacional em enfrentar questões cruciais que afligem boa parte da Humanidade. Catástrofes naturais ou causadas pela mão humana – ou ainda uma mistura das duas coisas – não são objeto de tratamento eficiente ou adequado pela comunidade internacional.

No caso do Afeganistão, o papel da ONU foi pura e deliberadamente acésório. Mal se ouve falar da UNAMA, missão criada pelo Conselho de Segurança, na esteira da intervenção militar norte-americana naquele país. Toda a operação,

inclusive a fracassada intenção de “construção de nação”, foi comandada pelos Estados Unidos, com o eventual concurso de alguns sócios da OTAN. A princípio, como aludi acima, Washington justificou os bombardeios do território afegão com base no princípio da legítima defesa, nos termos do Artigo 51 da Carta da ONU, em face dos ataques terroristas de 11 de setembro. Logo os estrategistas norte-americanos descobriram – se é que já não tinham percebido antes – as vantagens de uma presença prolongada no Afeganistão, a meio caminho entre o Oriente Médio, inclusive o Irã, com o qual o país faz fronteira, e a Ásia Central e do Sul, chegando, no extremo leste, a confrontar-se com a China.

Um pouco de conhecimento de História teria talvez poupado Washington – e, sobretudo, o povo afegão – de uma tragédia anunciada. Passagem de vários exércitos, desde os tempos de Alexandre, o Afeganistão nunca foi, a rigor, conquistado. Mesmo o domínio britânico, obtido com alto custo humano, na segunda metade do século XIX, foi em realidade limitado ao controle da política externa e de defesa, para fazer frente ao império czarista, na disputa pelas rotas que conduziam à Índia, a “joia da coroa” da Inglaterra vitoriana.

A análise dos vultosos recursos despendidos pelos Estados Unidos no Afeganistão ao longo de duas décadas permite constatar que somente uma parcela muito reduzida foi efetivamente empregada em benefício da população, concentrando-se o grosso dos gastos na área militar, em muitos casos em favor de empresas norte-americanas às quais tarefas essenciais de segurança foram terceirizadas. “Construção de nação” é uma tarefa complexa, reveladora de verdadeira *hýbris*. Se tivesse que ser empreendida, não poderia caber a uma potência estrangeira, interessada no uso estratégico-militar do território afegão. A rigor, nesse caso, não se pode sequer dizer que a ONU falhou, uma vez que sua presença foi marginal e instrumentalizada pela potência intervencionista¹⁰.

No Haiti, assistimos a uma situação diferente. Sem entrar na discussão dos erros e acertos da Missão de Estabilização da ONU, a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) foi uma presença multilateral importante, com influência real e que chegou a propiciar, de forma indireta, ações voltadas para o desenvolvimento social, da pequena agricultura ao meio ambiente. Em um momento crucial da evolução política do país, quando da primeira eleição após a queda/derrubada de Aristide, a orientação de países como Brasil e Chile, além do próprio Conselho Eleitoral Haitiano, no sentido de confirmar a vitória do presidente Préval acabou sendo adotada em detrimento da tentativa de impor um

10. Algo semelhante ocorreu no Iraque, depois que a ONU, diante do fato consumado, decidiu que poderia participar da reconstrução. Nosso compatriota Sergio Vieira de Melo seria a vítima fatal desse processo de responsabilidades compartilhadas, marcado por ambiguidades perigosas.

segundo turno, duvidoso e altamente impopular, favorecida pelos Estados Unidos, entre outros atores presentes no cenário haitiano. No Haiti, a principal falha da ONU foi não ter assumido de forma mais decisiva a tarefa de “construção da paz pós-conflito” (*post-conflict peace building*), objeto de uma comissão criada no bojo das reformas promovidas pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, limitando praticamente sua ação ao aspecto da segurança e deixando a cargo de cada país (e a um sem-número de ONGs) a iniciativa de projetos em favor da população. As próprias regras do Conselho de Segurança tolhiam uma ação mais construtiva. Para citar um exemplo: conseguir que os recursos da MINUSTAH pudessem ser empregados na desobstrução de uma via, após algum deslizamento, exigia complexas gestões diplomáticas e enfrentava resistências com base no pressuposto de que a missão de paz da ONU deveria restringir-se à manutenção da ordem.

O brutal terremoto de janeiro de 2010 agravou essa situação e trouxe outro forte complicador político: a presença dominadora da Fundação Clinton na reconstrução do país. Em uma situação no mínimo esdrúxula, o ex-presidente (e marido da então Secretária de Estado) Bill Clinton era o representante do Secretário-Geral da ONU para a reconstrução, ao mesmo tempo que a Fundação que leva o seu nome expandia sua ação no país, chegando mesmo, segundo depoimento que ouvi do próprio ex-presidente René Préval, a assumir (ou pretender assumir) funções cartoriais em relação à alocação de propriedades após o cataclismo. Contrariamente ao que ocorrera em 2006, os Estados Unidos passaram a ter um papel dominante na vida política haitiana, influenciando de forma decisiva nas ações da ONU. Diretamente e através da OEA, Washington na prática “conduziu” a eleição presidencial, mantida para o final do ano de 2010, com reflexos negativos no seu resultado que se prolongam até hoje. Além disso, premida por considerações orçamentárias, a MINUSTAH foi sendo progressivamente reduzida, até extinguir-se, antes que forças de segurança haitianas estivessem capacitadas a enfrentar os complexos problemas do país. O assassinato do presidente Jovenel Moïse e as complexas circunstâncias que o cercam dispensam maiores comentários a respeito.

Em um caso como em outro, a Comunidade Internacional falhou, e os elevados conceitos que constam da Carta de São Francisco não foram levados em conta. Em ambas as situações – seja por omissão, seja por marginalização deliberada – a ONU não pôde cumprir o seu papel de promotora da paz e do progresso. É fácil, mas provavelmente inútil, debitar esses fracassos aos desígnios do “imperialismo norte-americano”. Para aqueles que acreditam que a organização internacional, devidamente reformada, pode exercer um papel positivo na construção de uma ordem mais justa, pacífica e harmoniosa, Haiti e Afeganistão serão por muito tempo lembrados como símbolos trágicos das insuficiências do atual quadro insti-

tucional que deveria reger o mundo.

Questões como essas, ligadas à Paz e à Segurança internacionais, já seriam suficientes para tornar obrigatória uma reflexão profunda sobre a necessidade de adequação dos meios de ação da ONU aos propósitos enunciados no seu documento fundacional. Outros fatores tornam tal reflexão – não como puro exercício acadêmico, mas como parte de uma indispensável ação reformadora – ainda mais urgente.

Pareceria ocioso enfatizar as mudanças no quadro geopolítico desde a criação das Nações Unidas. Por um capricho do destino, a insistência de Washington em ter o debilitado regime de Chiang Kai-shek como membro permanente do Conselho de Segurança, evitou que uma dessas mudanças – a notável ascensão da China – exigisse uma reforma da Carta, tendo bastado trocar a representação do país. A “China Nacionalista” ficaria reduzida à sua dimensão real de território economicamente relevante, mas sem reconhecimento internacional, ao passo que Beijing viria a ocupar o lugar que os formuladores norte-americanos da Carta haviam reservado a seu fiel aliado. Outras transformações, entretanto, como o crescente peso de países em desenvolvimento, entre os quais, Índia e Brasil, o ressurgimento da Alemanha e do Japão, a emergência do continente africano, a crescente importância de entidades supranacionais e uma participação efetiva da sociedade civil nos assuntos internacionais não encontraram ainda um reflexo adequado no arcabouço institucional da ONU.

Esses fatos são conhecidos há tempos. Mas há novas realidades que afetam o tecido social dos membros das Nações Unidas e da comunidade internacional como um todo e que estão longe de ter um tratamento adequado pelo sistema. Em parte, essa inadequação pode ser atribuída diretamente à falta de vontade política dos Estados-membros ou, como nos exemplos citados acima, à irrefreável prepotência daqueles que buscam manter a hegemonia. Mas há também insuficiências estruturais que podem e devem ser corrigidas. De certa maneira, a criação do G-20 como um foro mais ou menos permanente, uma iniciativa fundamentalmente norte-americana, na administração Bush, embora com consultas a vários países (inclusive o Brasil, à época do Presidente Lula), foi indicativa da percepção de que era necessária alguma mudança no sistema internacional de tomada de decisões, começando por foros informais de coordenação política.

Hoje, questões como Desigualdade, Mudança Climática e Saúde Global (propositadamente grafadas aqui com maiúsculas) nos impelem a acelerar e formalizar o processo de reformas. Temas como esses, centrais para a sobrevivência da Humanidade, não podem ser tratados por órgãos burocráticos, cujas decisões não

são devidamente levadas em conta pelos Estados-membros. Obviamente, dependeremos sempre do aporte técnico de entidades como a OMS e das organizações ligadas ao meio ambiente. Essas instituições continuarão a ter um papel essencial, até mesmo em função da credibilidade científica que carregam. Por isso mesmo, devem ser fortalecidas. É mister reconhecer, contudo, que, por maiores que sejam seus méritos, elas não dispõem – e dificilmente poderão dispor – de força política para garantir o cumprimento (*enforcement*) de suas decisões. Por outro lado, seria absurdo admitir que temas vitais para toda a Humanidade – e que só de forma muito indireta se vinculam a questões de paz e segurança – estejam sujeitos, como por vezes se propõe, a um órgão em que cinco países têm o poder de obstruir qualquer ação. Certamente, só uma grande distorção, provocada em boa parte pelas limitações institucionais do sistema, pode permitir que esses assuntos sejam levados ao Conselho de Segurança, tal como ele existe hoje. Esse poder exacerbado do órgão encarregado da paz e segurança nos faz lembrar do pensamento realista, mas também irônico, de Blaise Pascal: “não se podendo fazer com que o justo fosse forte, fez-se com que o forte fosse justo”.

Não quero me estender sobre a eventual solução para essa verdadeira crise institucional do sistema. E muito menos discutir, aqui, as complexidades de uma reforma do Conselho de Segurança, com que a ONU lida há décadas, sem encontrar solução. Limitando minhas considerações às questões socioambientais, ousou pensar que o

G-20, tomando na prática o lugar do G-7 (ou do G-8), foi um avanço, apesar de seu caráter informal e do excessivo peso de alguns países e a quase ausência de outros (os africanos, por exemplo, com a única exceção da África do Sul). O importante neste momento não é apresentar soluções prontas. Essas, na verdade, só podem nascer do debate, tão democrático quanto possível, no seio da comunidade internacional. A pandemia e o aquecimento global – agravados pelas enormes desigualdades entre os Estados e no interior deles – são razão suficiente para convocar-se uma grande conferência, como foram Versailles, Bretton Woods e São Francisco. Poderia juntar a esses temas a permanente ameaça colocada pela existência de imensos estoques de armas nucleares, constantemente expandidos e modernizados. Uma nova São Francisco é necessária, não talvez para redesenhar o sistema como um todo, mas para adaptá-lo às realidades mais prementes. Foi assim ao final das duas catástrofes bélicas do século XX. Deve ser assim no mundo que temos que reconstruir ao cabo

Uma nova São Francisco é necessária, não talvez para redesenhar o sistema como um todo, mas para adaptá-lo às realidades mais prementes.

da catástrofe sanitária que ainda enfrentamos e na iminência da catástrofe climática, que talvez ainda possamos evitar.

O Brasil no mundo

Ao despedir-se da Câmara dos Deputados, naquele histórico 24 de agosto de 1961 – e antes mesmo que estivesse definido o cargo que lhe seria destinado e que desempenhou de forma singular e inspiradora – San Tiago Dantas afirmava: “não é mais hoje [o Brasil] (...) um país de segunda ordem...Hoje (...) estamos aptos a levar uma contribuição imparcial em que não apenas nos voltamos para a solução dos problemas em que nos achamos diretamente implicados, mas também para a solução de outros (...) por cujo bom encaminhamento (...) já nos sentimos responsáveis”¹¹.

Em minha vida como diplomata (e não apenas como chanceler), pude viver muitas ocasiões em que esse potencial antevisto pelo formulador da Política Externa Independente se revelou de forma inequívoca, fazendo calar os espíritos mais céticos, desde que impregnados de um mínimo de honestidade intelectual. Atuando como Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, pude perceber a capacidade de atuação do Brasil em questões sensíveis, como as da antiga Iugoslávia e a das inspeções sobre o desarmamento do Iraque¹². Como ministro das Relações Exteriores do Presidente Lula, participei, como testemunha ou ator, de várias situações em que a ação positiva do Brasil era invocada por grandes potências, seja em relação ao Oriente Médio, como no caso do programa nuclear iraniano, seja em complexas negociações de natureza econômica e comercial, da OMC ao G-20¹³. Desnecessário dizer que essa atuação, que éramos frequentemente solicitados a desenvolver, resultava não só em prestígio internacional para o país, mas também na possibilidade de defender de modo eficaz os nossos interesses em foros variados.

Ao definir o interesse da Rússia na construção de um sistema multipolar, Yevgeni Primakov tinha em mente a necessidade de enfrentar a então incontestável hegemonia de Washington. O interesse do Brasil em um mundo multipolar em que possamos atuar com desenvoltura da forma indicada por San Tiago Dantas não é,

11. Diário da Câmara dos Deputados de 25/08/1961, pág. 6133-6138. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira>.

12. Entre outros encargos difíceis, mas honrosos, coube ao Brasil, no início de 1999 – e como desdobramento da presidência brasileira do Conselho de Segurança – presidir três painéis sobre desarmamento e consequências humanitárias das sanções impostas pela ONU ao regime de Saddam Hussein. Desses painéis resultou a resolução que transformou os parâmetros e os métodos de ação da UNSCOM e sua substituição pela UNMOVIC, cuja condução tocou ao sueco Hans Blix, até que os acontecimentos do 11 de setembro inviabilizassem sua continuidade.

13. Alguns dos fatos mais importantes que ilustram a maneira como a ação diplomática do Brasil era vista por variados países, inclusive as principais potências, estão narrados em diferentes capítulos do meu livro “Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da Política Externa Ativa e Altiava” (Amorim 2015).

na essência, diferente, embora o “risco existencial” que historicamente pesou sobre a Rússia seja de outra dimensão. Por outro lado, deve-se assinalar que o problema para o Brasil de hoje não se esgota na hegemonia norte-americana – e, em particular, na maneira como ela é exercida em relação à América Latina e Caribe. Ele inclui nossa atitude em relação a outras grandes potências, algumas delas verdadeiros blocos (em termos econômicos), como Estados Unidos e China, e outras, blocos por definição, como a União Europeia.

Em um mundo multipolar complexo, tingido por certa tendência à bipolaridade, o Brasil, como grande país que é, tem que tratar de defender seus interesses ao mesmo tempo que contribui para a construção de uma ordem internacional justa e pacífica, com respeito aos direitos humanos e à natureza. Essa, porém, é uma enorme tarefa. Para levá-la adiante não basta uma diplomacia baseada em critérios racionais e pragmáticos e fiel a valores essenciais, definidos na Constituição. Se quisermos influir de fato no desenho de uma nova ordem, não bastará enunciar conceitos e enfatizar valores. Teremos que juntar forças com outros países com os quais tenhamos afinidades de interesses e situações. Isso inclui uma ativa política de cooperação com nações da América Latina e Caribe, da África, do Mundo Árabe, entre outros. Supõe especialmente um grande empenho na integração de nossa região, seja em sua dimensão estritamente sul-americana, seja em escala latino-americana e caribenha, aplicando, com as devidas adaptações, o critério da “geometria variável”, tão ao gosto dos analistas e diplomatas franceses ao tratar da integração europeia. Somente dessa forma, lograremos influir de forma efetiva sobre o rumo das indispensáveis reformas pelas quais o sistema internacional terá que passar, para enfrentar os desafios geopolíticos implícitos no axioma de Graham Allison e para tratar das grandes questões globais que ameaçam o bem-estar e até mesmo a própria sobrevivência da Humanidade, como frequentemente destacado por pensadores como Noam Chomsky e Richard Falk.

Tudo isso supõe obviamente que voltemos a ser um país normal, governado com critérios racionais e humanistas, de preferência um país com um governo progressista, capaz de enfrentar, de forma democrática e plural, os imensos desafios do desenvolvimento, que, no nosso caso, passam pela superação da vergonhosa desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira e pelo convívio saudável com os bens que a natureza nos confiou e cujo legado temos o dever de transmitir a nossos descendentes. ≡

Referências Bibliográficas

Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra: Os Estados Unidos e a China conseguiram escapar da Armadilha de Tucídides?* (1ª edição). Rio de Janeiro: Intrínseca.

Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva*, 2ª edição (2018). São Paulo: Benvirá.

Amorim, Celso. 2020a. "Reflexões sobre a geopolítica depois da pandemia". *Carta Capital*, 15 de junho de 2020. <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/reflexoes-sobre-a-geopolitica-depois-da-pandemia/>.

Amorim, Celso. 2020b. "Reflexões sobre a Geopolítica depois da Pandemia". *Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho* [online], organizado por Paulo Marchiori Buss & Luiz Eduardo Fonseca. Série Informação para ação na Covid-19. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19, Editora FIOCRUZ. <https://doi.org/10.7476/9786557080290>.

Amorim, Celso. 2020c. "Uma Ordem Mundial Pós-Pandemia". *Progressive International*, 09 de julho de 2020. <https://progressive.international/wire/2020-07-09-a-post-pandemic-world-order/pt>.

Fukuyama, Francis. 1992. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.

O'Neill, Jim. 2021. "Will the BRICS Ever Grow Up?". *Project Syndicate*, 16 de setembro de 2021. <https://www.project-syndicate.org/commentary/brics-20-years-of-disappointment-by-jim-o-neill-2021-09>.

Patriota, Antonio. 2020. "The United Nations at 75: Multilateralism at a Crossroads". *The Cairo Review of Global Affairs*, outono de 2020. <https://www.thecairoreview.com/the-un-at-75/the-united-nations-at-75-multilateralism-at-a-crossroads/>.

Recebido: 24 de setembro de 2021

Aceito para publicação: 16 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil

Luís Roberto Barroso

Resumo: O artigo identifica três fenômenos que estão por trás do processo histórico que vem sendo descrito como de recessão democrática: o populismo, o extremismo e o autoritarismo, assim como suas causas políticas, econômico-sociais e cultural-identitárias. Após uma análise do contexto mundial, o texto foca na experiência brasileira dos últimos anos, narrando as ameaças à legalidade constitucional e a reação das instituições. São identificados alguns dos inimigos internos da democracia, em âmbito global, e três pactos necessários para o seu aperfeiçoamento no Brasil.

Palavras-chave: constitucionalismo; democracia; populismo; extremismo; autoritarismo.

Democracy under pressure: what is happening in the world and in Brazil

Abstract: The article identifies three phenomena behind the historical process described as a democratic recession: populism, extremism, and authoritarianism, as well as their political, economic-social, and cultural-identity causes. After an analysis of the world context, the article focuses on the Brazilian experience in recent years, narrating the threats to constitutional legality and the reaction of institutions. It identifies some of the internal enemies of democracy, and suggests three pacts necessary for the improvement of the Brazilian democracy.

Keywords: constitutionalism; democracy; populism; extremism; authoritarianism.

O texto que se segue procura fazer uma reflexão objetiva acerca do estado da arte da democracia no mundo e no Brasil. De início, assenta-se a ideia de democracia constitucional, com a demonstração de que foi ela a ideologia vitoriosa do século XX. Em seguida passa-se ao ponto central do trabalho, que é a análise do desgaste da democracia no mundo contemporâneo, em um contexto que vem sendo referido como recessão democrática, democracias iliberais e constitucionalismo abusivo, em meio a outras qualificações depreciativas. O diagnóstico dos problemas do momento atual passa pela identificação de três fenômenos conceitualmente distintos, mas frequentemente associados, que são o populismo, o extremismo e o autoritarismo, bem como suas causas políticas, econômico-sociais e cultural-identitárias. Reserva-se, ao final, uma seção específica acerca do estado da democracia no Brasil, notadamente após as eleições de 2018 e, já agora, às vésperas das eleições de 2022. Em meio à radicalização e à polarização vigentes, são sugeridos três pactos capazes de funcionar como denominadores comuns mínimos de uma agenda para o país. A construção, consolidação e preservação das instituições entre nós tem sido uma aventura em capítulos tensos, com perigos, sobressaltos, reviravoltas e a resiliente esperança de um final feliz.

A democracia no mundo: a ascensão do populismo autoritário

O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX. Nesse arranjo institucional, fundiram-se duas ideias que não se confundem, quer nas suas origens, quer no seu conteúdo: constitucionalismo e democracia. O *Constitucionalismo* remonta às revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII e significa, essencialmente, Estado de direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. Sua consolidação nos países da Europa e nos Estados Unidos se deu ao longo do século XIX. No Brasil, a Constituição de 1824 possuía alguns traços liberais, mas, na sua essência, trazia a marca da origem absolutista imprimida por D. Pedro I, ainda que atenuada, substancialmente, ao longo do segundo reinado. *Democracia*, por sua vez, desde suas origens gregas, significa participação popular no exercício do poder, soberania do povo, governo da maioria. O ideal democrático apenas se consolida, verdadeiramente, quando já avançado o século XX, com a consagração do sufrágio universal. Somente então viram-se inteiramente superadas as restrições à participação de todos no processo eleitoral, como as de renda, religião, raça e gênero.

Luís Roberto Barroso  é Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre pela Yale Law School. Doutor e Livre-Docente pela UERJ. Senior Fellow na Harvard Kennedy School. Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Nada obstante, a maior parte das democracias do mundo reserva uma parcela de poder político para um órgão que não é eleito, mas que extrai sua legitimidade da competência técnica e da imparcialidade. Trata-se do Poder Judiciário, em cujo topo, no caso brasileiro, está o Supremo Tribunal Federal. Desde o final da 2ª Guerra Mundial, praticamente todos os Estados democráticos adotaram um modelo de *supremacia da Constituição*, tal como interpretada por uma suprema corte ou por um tribunal constitucional. Foi a prevalência do modelo americano de constitucionalismo, com a superação da fórmula que predominara na Europa, até então, que era a *supremacia do Parlamento*. Tais cortes e tribunais podem declarar a inconstitucionalidade de atos do Legislativo e do Executivo, tendo como um de seus principais papéis arbitrar as tensões que muitas vezes existem entre constitucionalismo e democracia – *i.e.*, entre direitos fundamentais e soberania popular. Cabe a essas cortes e tribunais proteger as regras do jogo democrático e os direitos de todos contra eventuais abusos de poder por parte da maioria. Em muitas partes do planeta, elas têm sido um importante antídoto contra o autoritarismo (Issacharoff 2015, i).

Em suma: o *Estado democrático de direito*, como referido no art. 1º da Constituição brasileira, é um regime político fundado na soberania popular, com eleições livres e governo da maioria, bem como em poder limitado, Estado de direito e respeito aos direitos fundamentais de todos, aí incluído o mínimo existencial. Sem terem as suas necessidades vitais satisfeitas, as pessoas não têm condições de serem verdadeiramente livres e iguais. Há também um elemento emocional, humanístico, na democracia, que é o sentimento de pertencimento, de participação efetiva em um projeto coletivo de autogoverno, em que todos e cada um merecem igual consideração e respeito (Dworkin 1977, 131; 2008, iii). Quem se sente excluído não tem razão para apoiá-la e é presa fácil de tentações populistas e autoritárias.

A democracia contemporânea é feita de votos, direitos e razões. Isso dá a ela três dimensões diversas: a) a *democracia representativa*, que tem como elemento central o voto e como protagonistas o Congresso Nacional e o Presidente da República, que são agentes públicos eleitos pela vontade popular; b) a *democracia constitucional*, que tem como elemento central os direitos fundamentais e como protagonista o Poder Judiciário, em cuja cúpula está o Supremo Tribunal Federal; e c) a *democracia deliberativa*, que tem como elemento central o debate público, o oferecimento de razões, de justificações para as decisões

*A democracia não se limita
ao momento do voto.
Ela se manifesta, também,
no respeito aos direitos
fundamentais de todos,
inclusive das minorias.*

políticas, e como protagonista a sociedade civil (Barroso 2019a). De fato, a democracia não se limita ao momento do voto. Ela se manifesta, também, no respeito aos direitos fundamentais de todos, inclusive das minorias. Os derrotados no processo político majoritário não perdem a condição de sujeitos de direito e de participantes do processo político-social. Além disso, a democracia atual é feita de um debate público contínuo, que deve acompanhar as decisões políticas. Um debate aberto a todas as instâncias da sociedade, o que inclui movimento social, imprensa, universidades, sindicatos, associações, cidadãos comuns, autoridades etc.

A democracia como ideologia vitoriosa do século XX e a recessão democrática atual

Como assinalado logo ao início, o constitucionalismo democrático prevaleceu historicamente sobre os projetos alternativos que com ele concorreram ao longo do século XX. Foram eles o comunismo, após a Revolução Russa de 1917; o fascismo, irradiado a partir da Itália de Mussolini, com início nos anos 1920; o nazismo, sob a liderança de Hitler na Alemanha, a partir dos anos 1930; os regimes militares, que dominaram a América Latina, a Ásia, a África e mesmo alguns países europeus no segundo pós-guerra; e o fundamentalismo religioso, que teve como marco a revolução dos aiatolás no Irã em 1979. O modelo vencedor consagrou a centralidade e a supremacia da Constituição – e não do partido, das Forças Armadas ou do Alcorão. Alguns autores chegaram mesmo a falar no *fim da história*, celebrando a democracia liberal como o ponto culminante da evolução institucional da humanidade (Fukuyama 1989, 1992).

De fato, foram diversas as ondas de democratização (ver Huntington 1991)¹. Uma delas se deu ao final da Segunda Guerra Mundial, num ciclo que incluiu a Alemanha, a Itália, o Japão e mesmo o Brasil, que, no entanto, voltou a cair no autoritarismo nos anos 1960. A segunda onda veio nos anos 1970, atingindo países como Portugal, Espanha e Grécia. Uma terceira onda se formou nos anos 1980 em países da América Latina, como Brasil, Chile, Argentina e Uruguai. E, logo à frente, com a queda do muro de Berlim, os anos 1990 assistiram à democratização e reconstitucionalização dos países da Europa Central e Oriental, incluindo Hungria, Polônia e Tchecoslováquia. Também nos anos 1990, com o fim do *Apartheid*, veio a democratização da África do Sul. Na virada para o século XXI, mais de uma centena de

1. Huntington foi o primeiro a utilizar a ideia de “ondas de democratização”: a primeira onda teria ocorrido na primeira metade do século XIX, quando os países crescentemente foram adotando a ideia de sufrágio universal; a segunda se deu após o fim da Segunda Guerra Mundial; e a terceira a partir dos anos 1970. O texto é anterior ao florescimento de democracias após o fim do modelo comunista.

países (119) adotara esse modelo, de acordo com a Freedom House².

Apesar do sucesso narrado na breve retrospectiva feita acima, nos últimos tempos alguma coisa parece não estar indo bem. Há uma onda populista, extremista e autoritária atingindo inúmeras partes do mundo, levando muitos autores a se referirem a uma *recessão democrática* (Diamond 2015) ou a um *retrocesso democrático* (Huq & Ginsburg 2018, 91), como já mencionado anteriormente. Os exemplos foram se acumulando ao longo dos anos: Hungria, Polônia, Turquia, Rússia, Geórgia, Ucrânia, Bielorrússia, Filipinas, Venezuela, Nicarágua e El Salvador, entre outros. Em todos esses casos, a erosão da democracia não ocorreu por golpe de Estado, sob as armas de algum general e seus comandados. Nos exemplos acima, o processo de subversão democrática se deu pelas mãos de presidentes e primeiros-ministros devidamente eleitos pelo voto popular (Levitsky & Ziblatt 2018, 3).

Em seguida, paulatinamente, vêm as medidas que pavimentam o caminho para o autoritarismo: concentração de poderes no Executivo, perseguição a líderes de oposição, mudanças nas regras eleitorais, cerceamento da liberdade de expressão, enfraquecimento das cortes supremas com juízes submissos, novas constituições ou emendas constitucionais com abuso de poder pelas majorias, inclusive para ampliação do período de permanência no poder, com reeleições sucessivas³. O grande problema com a construção dessas *democracias iliberais*⁴ é que cada tijolo, individualmente, é colocado sem violação direta à ordem constitucional vigente. O conjunto final, porém, resulta em supressão de liberdades e de eleições verdadeiramente livres e competitivas. Esse processo tem sido caracterizado como *legalismo autocrático* (Scheppele 2018).

Três fenômenos diversos: populismo, extremismo e autoritarismo

Há três fenômenos distintos em curso em diferentes partes do mundo que estão associados a esta erosão democrática: a) o populismo; b) o extremismo; e c) o autoritarismo. Eles não se confundem entre si, mas quando se manifestam simultaneamente – o que tem sido frequente – trazem graves problemas para a democracia. *Populismo* é um conceito que vem sendo intensamente revisitado nos últimos tempos, com a conotação frequentemente negativa de manipulação de medos, necessidades e anseios da população. Como regra, oferece soluções simplórias – e erradas – para

2. Em 1900, nenhum país do mundo tinha seus governantes eleitos por sufrágio universal. Em dezembro de 1999, 119 países poderiam ser identificados como democráticos (Freedom House 1999). V. Barroso (2019b).

3. Sobre o tema, v. o amplo levantamento feito por Mila Versteeg, em que registrou: "Globally, no fewer than one-third of the incumbents who reached the end of their prescribed term pursued some strategy to remain in office" (Versteeg et al. 2020).

4. Aparentemente, o termo foi utilizado pela primeira vez por Fareed Zakaria (1997). Na prática política contemporânea, foi encampado pelo líder autoritário húngaro Viktor Orbán.

problemas complexos, atendendo a demandas imediatas que cobram preço alto no futuro⁵. O *extremismo*, que pode ser de qualquer lado do espectro político, caracteriza-se pela intolerância, pela inaceitação do diferente e pela rejeição ao pluralismo político, valendo-se comumente de ameaças de violência. E o *autoritarismo* envolve a repressão truculenta aos opositores, a intimidação ou cooptação das instituições de controle e diferentes formas de censura, permitindo o mando autoritário e sem *accountability*. A seguir, uma breve nota sobre cada uma dessas disfunções.

O *populismo* tem um núcleo ideológico bastante tênue, que é a divisão artificial da sociedade em “nós, o povo” e “eles, a elite”. Na maioria dos casos, tem a marca de lideranças personalistas e carismáticas, que chegam ao poder com um discurso *antiestablishment* – mesmo quando claramente fazem parte dele – e se apresentando como “diferentes de tudo isso que está aí”. Em rigor, não se trata de uma ideologia verdadeiramente, porque é imperativo que venha acompanhado de alguma doutrina política que lhe é externa, seja conservadora, liberal ou socialista. De fato, populismos podem ser de esquerda (Perón, Evo Morales, Rafael Correa) ou de direita (Orbán, Erdogan, Duterte). Dentro dessa visão, o populismo é um arremedo de ideologia, que precisa ser combinada com outra, constituindo antes uma estratégia de discurso e de ação. Com frequência, vem associado a uma postura nacionalista e à exploração do sentimento religioso. Outra característica é a necessidade de eleição de um inimigo, para embasar o discurso antagônico e beligerante, seja contra o comunismo, a globalização, os judeus, a imigração, os muçulmanos ou qualquer outro que a ocasião ofereça⁶.

O *extremismo político* se manifestou, ao longo da história, em diferentes domínios da vida, inclusive no plano religioso, como documentam inúmeros eventos históricos, da Inquisição ao Jihadismo; e de um lado e de outro do espectro ideológico (à esquerda, por exemplo, com Stalin e Pol Pot, e à direita, com Mussolini e Hitler). Na quadra atual, o mundo assiste a uma onda radical de direita. Três dos países mais populosos do mundo – Índia, Estados Unidos e Brasil – estão ou estiveram, recentemente, sob lideranças com essa identidade ideológica. Não figura sob esse rótulo, naturalmente, o *conservadorismo* político, cuja filosofia não entra em tensão com as instituições democráticas tradicionais⁷. O extremismo ameaçador é o que prega medidas como, por exemplo, fechamento do Legislativo, substituição integral dos juízes das supremas cortes, demonização da imprensa “elitista”, das ONGs

5. A esse propósito, escreveu Samuel Issackaroff: “Populism tends to pitch itself to base impulses, to desires for immediate reward, to disregard for the future, whether it be the destruction of the rainforest, the prorogation of Parliament, or the momentary inflation of the currency” (2020, 1135).

6. Sobre a definição e caracterização do populismo, v. Benjamin Moffitt (2020, 19) e Cas Mudde (2004, 543).

7. Conservadorismo no sentido de preservação dos valores tradicionais, prudência nos processos de transformação social e ênfase no individual sobre o coletivo é uma das opções legítimas do *mainstream* político, estando ou tendo estado no poder em democracias consolidadas, como Alemanha, Reino Unido, França e Estados Unidos.

“esquerdistas” e que enxergam comunistas em toda parte. Intolerância, agressividade e violência frequentemente acompanham o ideário marcado por nativismo (nacionalismo mais xenofobia), machismo, misoginia, homofobia, racismo, negacionismo científico e ambiental, rejeição a organismos internacionais de direitos humanos, exploração abusiva da religião e discursos de ódio de naturezas diversas⁸. Com exceção de regimes ditatoriais, como o de Franco, na Espanha, e Pinochet, no Chile, a extrema direita, desde a 2ª Guerra Mundial, havia ficado confinada a minorias situadas na margem da história. Nos últimos anos, porém, ela vem ingressando no *mainstream* da política, chegando ao poder pelo voto popular e minando a democracia “por dentro” (ver Mudde 2019)⁹.

O *autoritarismo*, por sua vez, é recorrente na vida dos povos, desde o início do processo civilizatório. Com exceção dos breves e limitados períodos da era de ouro de Atenas e da República, em Roma, o despotismo, o mando feudal e o absolutismo acompanharam toda a trajetória humana. Esse quadro só começa a se alterar com as revoluções liberais do final dos séculos XVII e XVIII, sendo que a democracia só veio a se estabelecer, verdadeiramente, ao longo do século XX, como já assinalado. Ainda assim, houve recaídas dramáticas. Após a 2ª Guerra Mundial, a democracia se generaliza pelo mundo ocidental, em processos históricos ocorridos em diferentes partes do planeta, sucessivamente, incluindo Europa Continental, América Latina, Europa Central e Oriental e também África, como já detalhado. Não obstante essas ondas de redemocratização na segunda metade do século passado, o autoritarismo subsiste como uma tentação permanente em todos os continentes. Regimes autoritários implicam concentração de poder, com baixo ou nenhum grau de controle, enfraquecimento do Estado de direito e da separação de Poderes, perseguição a adversários políticos, censura à imprensa e ausência de eleições livres e competitivas. Ditaduras podem se apoiar em um líder ou em partidos, mas invariavelmente dependem da adesão das Forças Armadas.

Como se procurou demonstrar acima, populismo, extremismo e autoritarismo são fenômenos distintos, apesar de eventuais superposições. Ultimamente, porém, têm andado juntos, ameaçando a subsistência de inúmeras democracias. Em casos mais agudos, podem degenerar em fascismo, que se caracteriza por líderes que dividem em vez de unir, pela supressão de direitos dos não alinhados, pela exaltação exacerbada da grandeza da nação e pela disposição de utilizar da violência e quaisquer outros meios para atingir seus objetivos (sobre o tema, ver Madeleine Albright 2018)¹⁰. Episódios como o Brexit, a eleição de Donald Trump e a

8. Sobre o apelo emocional das teorias conspiratórias e sobre a degeneração do conservadorismo em extremismo, v. Anne Applebaum (2020, 45).

9. Especialmente p. 2, 3, 18, 20, 168 e 172.

10. Especialmente p. 11, 118 e 245.

reação à sua derrota mostram que nem mesmo democracias consolidadas escapam dos vendavais contemporâneos. Em países como Turquia, Hungria e Polônia, há mesmo dificuldade em se afirmar que a democracia tenha sobrevivido em todos os seus elementos essenciais. O populismo extremista e autoritário se utiliza de estratégias semelhantes nos diferentes países em que procura se instalar, e que incluem: a) comunicação direta com seus apoiadores, mais recentemente utilizando as mídias sociais; b) *by-pass* ou cooptação das instituições intermediárias, que fazem a interface do povo com o governo, como o Legislativo, a imprensa e organismos da sociedade civil; e c) ataques às supremas cortes e tribunais constitucionais, com a tentativa de capturá-los e ocupá-los com juízes submissos. Tais cortes têm, precisamente, o papel constitucional de limitar o poder. Na verdade, as constituições institucionalizam e limitam o poder político, atribuindo a tais tribunais o papel de fazê-las valer.

Impossível não registrar, nesse contexto, o impacto da revolução tecnológica ou digital sobre a vida contemporânea, com destaque para o papel desempenhado pelas mídias sociais. A internet revolucionou o mundo da comunicação interpessoal e social, ampliou exponencialmente o acesso à informação e ao conhecimento e, ademais, criou um espaço público em que qualquer pessoa pode manifestar suas ideias, opiniões e divulgar fatos. Nesse sentido, é impossível exagerar sua importância para a democratização da sociedade em escala global, universalizando bens e utilidades que anteriormente constituíam privilégios de alguns. No plano político, ela foi igualmente fundamental para processos históricos importantes – ainda que não inteiramente bem-sucedidos – como foi, por exemplo, a *Primavera Árabe*.

Anteriormente à internet, a difusão de notícias e de opiniões dependia, em grande medida, da imprensa profissional. Cabia a ela apurar fatos, divulgar notícias e filtrar opiniões pelos critérios da ética jornalista. Havia, assim, um controle editorial mínimo de qualidade e de veracidade do que se publicava. Não que não houvesse problemas: o número de veículos de comunicação é limitado e nem sempre plural, as empresas jornalísticas têm seus próprios interesses e, além disso, nem todos distinguem, com o cuidado que se impõe, fato de opinião. Ainda assim, havia um grau mais apurado de controle sobre aquilo que se tornava público. A internet, com o surgimento de sites, blogs pessoais e, sobretudo, das mídias sociais, possibilitou a ampla divulgação e circulação de ideias, opiniões e informações sem qualquer filtro. A consequência negativa, porém, foi que também permitiu a difusão da ignorância, da mentira e de atentados à democracia.

Em todo o mundo, plataformas tecnológicas como Facebook, Instagram, YouTube, WhatsApp, Twitter e Tik Tok passaram a ter um peso importante no processo

político-eleitoral¹¹. Embora haja variação de país para país, as mídias sociais tiveram papel decisivo em eleições nos Estados Unidos, Índia, Hungria e Brasil, entre outros, bem como no processo de votação do Brexit. Um dos grandes problemas da atualidade tem sido o uso da internet e seus instrumentos para a disseminação de ódio, notícias falsas, desinformação e teorias conspiratórias por movimentos populistas, extremistas e autoritários, como estratégia para a chegada ao poder e sua manutenção. Por isso mesmo, em diversas partes do mundo, legisladores e reguladores discutem a melhor forma de exercer o controle da internet, sem comprometer a liberdade de expressão¹². Os alvos são os comportamentos coordenados inautênticos – uso de robôs, perfis falsos e outros esquemas para forjar engajamento e afogar manifestações de terceiros – e as campanhas de desinformação, além da prática de crimes (terrorismo, pedofilia etc.). Cria-se um ambiente no qual as pessoas já não divergem apenas quanto às suas opiniões, mas também quanto aos próprios fatos. *Pós-verdade e fatos alternativos* são palavras que ingressaram no vocabulário contemporâneo. Uma das manifestações do autoritarismo é a tentativa de desacreditar o processo eleitoral para, em caso de derrota, poder alegar fraude e deslegitimar o vencedor.

Algumas causas da erosão democrática

Há um conjunto de fatores que conduziram ao avanço do populismo conservador em países diversos, incluindo os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Brasil. É possível sistematizar esses diferentes fatores em três categorias: políticas, econômico-sociais e cultural-identitárias (sobre o tema, ver Barroso 2019c). As causas *políticas* estão na crise de representatividade das democracias contemporâneas, em que o processo eleitoral não consegue dar voz e relevância à cidadania. “Não nos representam” é o bordão da hora (ver Castells 2018). Em parte, porque a classe política se tornou um mundo estanque, descolado da sociedade civil, e em parte pelo sentimento de que o poder econômico-financeiro globalizado é que verdadeiramente dá as cartas. Daí a ascensão dos que fazem o discurso antielite, antiglobalização e contra a “velha política”.

As causas *econômico-sociais* estão no grande contingente de trabalhadores e profissionais que perderam seus empregos (Oliveira 2019) ou viram reduzidas as suas perspectivas de ascensão social¹³, tornando-se pouco relevantes (ver Harari 2018,

11. No Brasil, de acordo com pesquisa realizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em 2019, 79% da população têm como principal fonte de informação o WhatsApp. Em segundo lugar vem a televisão (50%), seguida de YouTube (49%), Facebook (44%) e portais de notícias (38%). Jornais impressos, apenas 8% (Valente 2019).

12. Sobre mídias sociais e seu impacto sobre a vida e as democracias contemporâneas, v. Luna van Brussel Barroso (2022 no prelo).

13. “A combinação da desaceleração econômica depois de 2008 e o impacto do comércio globalizado nos salários nos países industrializados avançados manchou a legitimidade dos regimes democráticos como um jogo interno, um meio de institucionalizar as prerrogativas da elite” (Issacharoff 2018; e v. também Fernando Canzian 2019).

34) no mundo da globalização, da nova economia do conhecimento e da automação, que enfraquecem as indústrias e atividades mais tradicionais (Inglehart & Norris 2016, 2); sem mencionar as políticas de austeridade pregadas por organizações internacionais e países com liderança econômica mundial (Trotman 2017), que reduzem as redes de proteção social. Por fim, as causas *culturais identitárias*, que em alguma medida resultam também de um choque de gerações: há um contingente de pessoas de meia ou de mais idade que não professam o credo cosmopolita, igualitário e multicultural que impulsiona a agenda progressista de direitos humanos, igualdade racial, políticas feministas, união homoafetiva, defesa de populações nativas, proteção ambiental e descriminalização de drogas, entre outras modernidades. Essas pessoas, que se sentem desfavorecidas ou excluídas no mundo do “politicamente correto”, apegam-se a valores tradicionais que lhes dão segurança e o sonho da recuperação de uma hegemonia perdida¹⁴.

Em interessante *insight*, Yascha Mounk (2018) observa que a democracia liberal padece de duas disfunções: (i) as democracias iliberais ou democracias sem direitos; e (ii) o liberalismo sem democracia ou direitos sem democracias. Ao analisar as *democracias iliberais*, em que líderes populistas eleitos vão paulatinamente suprimindo direitos, o autor identifica três fatores: o primeiro seria a *estagnação social* – ao contrário das décadas que se seguiram ao pós-guerra, em que pessoas dobraram sucessivamente sua renda, nas últimas décadas elas estão estacionadas; o segundo seria a *perda da hegemonia racial* – nos últimos tempos, as sociedades se tornaram mais diversas e multiculturais, com a ascensão de afrodescendentes e imigrantes em diferentes países, gerando ressentimento nas elites tradicionais; e o terceiro, a *perda do filtro da mídia na comunicação social, pelo advento das redes sociais* – a internet deu voz a milhões de pessoas que antes não tinham acesso ao espaço público, abrindo caminho para a desinformação autoritária e teorias conspiratórias. Por outro lado, identifica ele, também, o que denominou de *liberalismo sem democracia*. Trata-se de fenômeno associado à maior complexidade da vida moderna, com perda do protagonismo do Legislativo como órgão de representação popular. De fato, nas últimas décadas, assistiu-se à ascensão de órgãos não eletivos na tomada de decisões que influenciam drasticamente a vida das pessoas, como, por exemplo, as agências reguladoras, o banco central, as cortes constitucionais e órgãos e agências internacionais, que concretizam tratados e convenções internacionais.

14. “A essa crise da representação de interesses se une uma crise identitária como resultante da globalização. Quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e o seu Estado, mais se recolhem numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais. Refugiam-se em sua nação, em seu território, em seu deus” (Castells 2018).

A Democracia no Brasil: ameaças, resistência e superação

Assentadas algumas bases teóricas e descrito o cenário mundial, cumpre agora analisar como o processo histórico do populismo extremista autoritário impactou o Brasil. Em 1º de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro assumiu a presidência da República, após derrotar Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, obtendo quase 58 milhões de votos (55,13%). O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva não pôde concorrer em razão da Lei da Ficha Limpa, por possuir, na ocasião, condenação criminal em 2º grau. Capitão reformado do Exército, o presidente eleito se apresentou como o candidato *antiestablishment*, apesar de ter sido deputado federal por sete mandatos, entre 1991 e 2018. Seus três filhos maiores também têm carreiras políticas.

O cenário da ascensão de Jair Bolsonaro e as ameaças às instituições

A presidente Dilma Rousseff foi temporariamente afastada do cargo em 12 de maio de 2016, após autorizada a instauração do procedimento de *impeachment*, sendo definitivamente destituída pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016. A justificativa formal foram as denominadas “pedaladas fiscais” – violação de normas orçamentárias –, embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política. O vice-presidente Michel Temer assumiu o cargo até a conclusão do mandato, tendo procurado implementar uma agenda liberal, cujo êxito foi abalado por sucessivas acusações de corrupção. Em duas oportunidades, a Câmara dos Deputados impediu a instauração de ações penais contra o presidente.

Até a queda da presidente Dilma Rousseff, o Partido dos Trabalhadores havia permanecido 14 anos no governo. Não é o caso de se fazer aqui o balanço de realizações e desacertos do período. O fato inexorável é que, como não é incomum acontecer, após uma década e meia no poder o desgaste político se tornara inevitável. Havia na sociedade expressiva demanda por alternância no poder. Escândalos ao longo do período incluíram o Mensalão, o Petrolão, os Sanguessugas e outros episódios, relatados em diversas colaborações premiadas de agentes públicos e empresários. A tudo se somou o descontrole fiscal revelado a partir do final de 2014, dando lugar a um quadro grave de recessão, desemprego e desinvestimento, com a perda pelo país do grau de investimento atribuído por agências internacionais. Na verdade, o país chegou a sonhar que o futuro havia chegado, com indicadores extremamente favoráveis, que levaram a revista *The Economist* a celebrar a decolagem e a perspectiva de o Brasil se tornar a quinta maior economia do mundo (2009). Não aconteceu. E, quatro anos depois, a mesma revista noticiou que o Brasil, ainda uma vez, desperdiçara uma chance (2013). A queda foi traumática.

Foi nesse contexto que surgiu e ganhou corpo a improvável candidatura de Jair Bolsonaro. Político que jamais estivera no *mainstream* ou no centro dos processos decisórios, era conhecido por manifestações retóricas radicais, como a defesa da ditadura, da tortura e a declaração de que se pudesse fuzilaria o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ao votar a favor do *impeachment* da presidente Dilma, prestou homenagem a um militar acusado de ser notório torturador durante o período ditatorial. A ascensão de Bolsonaro coincidiu com o sucesso de movimentos da direita radical em diferentes partes do mundo, capturando o pensamento conservador, dos Estados Unidos à Hungria. Com utilização profissional e eficiente das mídias sociais, o candidato conseguiu catalisar o eleitorado que já não queria mais o PT no poder. Muitas das visões radicais acabaram encobertas por promessas que atendiam a demandas importantes da sociedade, como enfrentamento da corrupção, liberalismo econômico e supressão da *velha política* do “toma lá dá cá”.

Iniciado o governo, o combate à corrupção foi simbolizado pela indicação do ex-juiz Sergio Moro para o Ministério da Justiça. Não durou. Moro deixou o Ministério, pouco mais de um ano após o início do governo, acusando o presidente de interferir na Polícia Federal, inibindo o enfrentamento da corrupção. Para tocar a agenda liberal, foi indicado o economista Paulo Guedes, formado na Escola de Chicago, apelidado de “Posto Ipiranga”, pois resolveria todos os problemas. A agenda liberal tampouco durou. Passada a Reforma da Previdência, houve relaxamento da responsabilidade fiscal e paralisia das privatizações, gerando inúmeras baixas na equipe ministerial. Quanto à superação da *velha política*, o presidente aliou-se ao tradicional *Centrão*, estigmatizado pela imprensa pela voracidade por cargos e verbas públicas¹⁵.

Ameaças às instituições

Bolsonaro se elegeu seguindo a cartilha populista tradicional: o povo simples, puro e conservador contra as elites sofisticadas, corrompidas e “esquerdistas”. Como inevitável, logo se colocou o conflito que marca as relações entre o populismo e a democracia: não há como cumprir as promessas de campanha sem se confrontar com as instituições supostamente ocupadas pelos representantes dessas elites. Na verdade, o populismo tem uma falha conceitual de origem: *elites* não são uma categoria homogênea, não correspondem a um bloco social único. Justamente ao contrário, existem diversas “elites”. Existem, é certo, elites extratvistas que precisam ser enfrentadas, porque colocam o Estado a serviço dos seus interesses. Elas são poderosas no Brasil. Mas existem elites qualificadas e indis-

15. É célebre a frase de Stephen Holmes de que “a democracia é feita de promessas, decepções e da administração da decepção” (Holmes 2017).

pensáveis no serviço público, do Itamaraty à Fundação Oswaldo Cruz; existem elites intelectuais que pensam e indicam rumos para o país, nas universidades e em diversos *think tanks*; existem elites empresariais verdadeiramente empreendedoras, decisivas para o emprego e para a geração de riquezas. Na prática, o discurso antielite acaba se transformando num discurso antidemocrático, anticientífico e antiempreendedorismo.

Os ataques às instituições vieram, articuladamente, de *sites*, *blogs* e canais de extrema direita, pregando invasão e fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, com retirada à força de seus membros. Revelou-se a existência de esquemas profissionais de desestabilização democrática, com suspeita de financiamento público em alguns casos, potencializados pelo uso massivo das redes sociais, alimentadas por fanáticos, mercenários (que monetizam o ódio e a mentira), por *trolls*¹⁶ e seguidores acríticos. A participação pessoal do presidente em manifestações antidemocráticas gerou preocupações até mesmo em setores que o apoiavam politicamente. Os exemplos foram se multiplicando: a) comparecimento a manifestação na porta da sede do comando do Exército, em que se pedia a volta da ditadura militar; b) ataques diários à Justiça Eleitoral, ofensas pessoais aos seus integrantes e acusações falsas de fraude eleitoral em pleitos anteriores; c) desfile de tanques na Praça dos Três Poderes, com claros propósitos intimidatórios; d) pedido de *impeachment* de Ministro do Supremo Tribunal Federal, em razão de decisões judiciais que desagradavam o presidente; e) mudança de diretor-geral e de superintendentes da Polícia Federal por atuarem com independência; e f) ataques reiterados a jornalistas e órgãos de imprensa, assim como uso da verba publicitária oficial para cooptar apoios de conglomerados de comunicação social.

Curiosa e paradoxalmente, o momento que gerou maior temor para a estabilidade do regime democrático foi, também, o ponto de reversão do golpismo institucional. Tratou-se da grande manifestação convocada para o 7 de setembro, Dia da Independência. Com aluguel de centenas de ônibus vindos do interior e pagamento de refeições, os organizadores concentraram as manifestações em São Paulo e Brasília, com a expectativa de mais de um milhão de pessoas em cada uma delas. As bandeiras das manifestações eram heterogêneas e incluíam o fechamento do Supremo Tribunal Federal, o *impeachment* de ministros da Corte e o voto impresso com contagem pública manual. Alguns manifestantes defendiam a volta do regime militar, com a manutenção do presidente no poder. Outros exigiam o fechamento da representação diplomática da China, fora outras idiossincrasias. O presidente compareceu a ambas as manifestações, ofendeu diretamente um ministro do STF,

16. *Troll*, na linguagem da internet, identifica o usuário que veicula mensagens inflamatórias, agressivas e frequentemente falsas para produzir engajamento pela raiva, indignação, ódio e radicalismo.

acusou outro de pretender fraudar as eleições e afirmou que não mais cumpriria decisões judiciais com as quais não concordasse.

O comparecimento popular, todavia, foi menos de um décimo do esperado, demonstrando o tamanho diminuto da direita radical. Também causou frustração a muitos na militância a não adesão das polícias militares à manifestação, tendo as tropas estaduais permanecido disciplinadas. Nenhum oficial militar graduado fez qualquer sinal de apoio. Além disso, houve reação imediata das instituições e da imprensa. Em suma, não havia apoio popular nem de qualquer setor relevante à quebra da legalidade. A verdade surpreendente é que 48 horas após a manifestação, o presidente modificou inteiramente o discurso, justificando-se pelo “calor do momento” (UOL 2021) e procurando aqueles a quem havia ofendido para se explicar como podia. Dias depois, em entrevista à revista *Veja*, negou qualquer intenção de golpe e, subitamente, passou a afirmar ter confiança nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral, que havia atacado por meses a fio (Lima & Junior 2021).

A resistência democrática

As repetidas ameaças à legalidade constitucional e à estabilidade das instituições geraram firme reação de múltiplos setores. Em primeiro lugar, a imprensa, a despeito de boicotes publicitários e das próprias dificuldades contemporâneas do seu modelo de negócios, foi um bastião de resistência. Distinguindo com propriedade fato de opinião, manteve o tom crítico e desempenhou com desassombro o papel fiscalizador que lhe cabe. Apesar dos muitos temores de envolvimento das Forças Armadas, também as suas lideranças souberam resistir a seduções indevidas. O ministro da Defesa e os comandantes militares deixaram o cargo com altivez, por não concordarem, segundo divulgado, com o uso político e intimidatório da instituição¹⁷. O Supremo Tribunal Federal, que vinha dividido no tema do combate à corrupção, uniu-se na defesa da democracia. Nessa linha, reiterou compromissos com a liberdade de expressão, com a preservação de conselhos da sociedade civil, com o devido processo legal legislativo e, sobretudo, confrontando os ataques às instituições desferidos por grupos extremistas. Em diferentes investigações que vieram a ser reunidas em um único inquérito, que apura a atuação de organizações criminosas, o Tribunal coibiu, com oitivas, buscas e apreensões e mesmo prisões preventivas, as ameaças de violência contra seus ministros e suas instalações. Também o Tribunal Superior Eleitoral, integrado por três ministros do STF, enfrentou os comportamen-

17. Segundo o ex-ministro da Defesa e da Segurança Pública, Raul Jungmann, o presidente da República teria determinado que jatos da Força Aérea Brasileira sobrevoassem o prédio do Supremo Tribunal Federal acima da velocidade do som para estourar os vidros do prédio, em ameaça aos juízes da Corte. A recusa teria motivado a demissão. Jungmann: “Bolsonaro determinou que jatos sobrevoassem STF para quebrar vidros” (Poder360 2021).

tos antidemocráticos instaurando procedimentos para apurar falsas alegações de fraude contra o sistema eletrônico de votação, bem como determinando a “desmonetização” de sites e canais que difundiam desinformação contra o processo eleitoral e contra a democracia.

Relativamente à pandemia, diante de posições de autoridades que negavam ou minimizavam sua importância e consequências, o Supremo Tribunal Federal produziu uma longa série de decisões que preservaram a saúde da população e salvaram milhares de vidas. De fato, o Tribunal (i) assegurou aos estados e municípios o poder de tomar medidas para proteger a população; (ii) impediu o lançamento da campanha convocando a população a voltar para as ruas e para o trabalho, quando todas as entidades médicas recomendavam recolhimento; (iii) afirmou constituir erro grosseiro, para fins de responsabilização de agentes públicos, a não observância dos consensos médico-científicos; (iv) determinou a divulgação do plano de vacinação, (v) a vacinação compulsória e (v) a proteção das comunidades indígenas; entre outros julgados.

Finalmente, após as manifestações de 7 de setembro, com as graves ameaças do Presidente da República às instituições, houve duros pronunciamentos do presidente do Congresso Nacional, do presidente do Supremo Tribunal Federal e, igualmente, do presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o qual fez severa crítica não apenas ao conteúdo, como também à forma imprópria como se expressa o chefe de Estado:

*Insulto não é argumento. Ofensa não é coragem. A incivilidade é uma derrota do espírito. A falta de compostura nos envergonha perante o mundo. A marca **Brasil** sofre, nesse momento, uma desvalorização global. Somos vítimas de chacota e de desprezo mundial.*

Um desprestígio maior do que a inflação, do que o desemprego, do que a queda de renda, do que a alta do dólar, do que a queda da bolsa, do que o desmatamento da Amazônia, do que o número de mortos pela pandemia, do que a fuga de cérebros e de investimentos. Mas, pior que tudo, nos diminui perante nós mesmos. Não podemos permitir a destruição das instituições para encobrir o fracasso econômico, social e moral que estamos vivendo.

A democracia tem lugar para conservadores, liberais e progressistas. O que nos une na diferença é o respeito à Constituição, aos valores comuns que compartilhamos e que estão nela inscritos. A democracia só não tem lugar para quem pretenda destruí-la (Consultor Jurídico 2021).

Considerações Finais

Três inimigos da democracia em todo o mundo

Pesquisas em diferentes partes do mundo revelam a perda de prestígio dos governos fundados na soberania popular. A democracia já viveu momentos mais efusivos. Especialmente na nova geração, que não viveu as agruras das ditaduras, a tolerância com alternativas autoritárias é preocupante. O futuro da democracia exige o enfrentamento de alguns inimigos poderosos, que a minam por dentro; do contrário, continuará sob a ameaça permanente do populismo, do extremismo e do autoritarismo, bem como de lideranças demagógicas. Identifico a seguir três deles.

Apropriação do Estado por elites extrativistas

Uma das principais causas da queda do prestígio da democracia no mundo contemporâneo é a apropriação do Estado por elites econômicas, políticas e burocráticas extrativistas (sobre o tema, ver Acemoglu & Robinson 2013), que colocam o Estado a serviço dos seus interesses, num pacto oligárquico e plutocrático. No Brasil, essa apropriação privada do Estado se manifesta em loteamento de cargos públicos e do controle de empresas estatais, em desonerações inexplicáveis à luz do interesse público, em financiamentos públicos injustificáveis e em um sistema tributário que, proporcionalmente, cobra mais dos pobres do que dos ricos. Isso quando não degenera em coisas piores, como o recebimento de vantagens indevidas em contratos públicos, a cobrança de pedágios em empréstimos públicos, investimentos ruinosos feitos por fundos de pensão de empresas estatais em troca de propinas, superfaturamento de obras públicas em geral, com repasse para os agentes públicos que as viabilizaram e achaques a pessoas e empresas em comissões parlamentares de inquérito¹⁸.

A democracia já viveu momentos mais efusivos. Especialmente na nova geração, que não viveu as agruras das ditaduras, a tolerância com alternativas autoritárias é preocupante.

Pobreza extrema e desigualdades injustas

Apesar de melhoras relevantes, os números da *pobreza extrema* no mundo ainda

18. Para uma descrição do cenário espantoso da corrupção no Brasil, v. Malu Gaspar, *A organização* (2020).

são dramáticos. Cerca de 800 milhões de pessoas vivem com renda de menos de 2 dólares por dia, que é o critério adotado pelo Banco Mundial. No Brasil, de acordo com o IBGE, 6,5% da população vivem em pobreza extrema, somando cerca de 13,5 milhões de pessoas que vivem com renda mensal de 145 reais. É uma quantidade maior do que a população de países como Bolívia, Bélgica, Grécia e Portugal. Desde 2014, 4,5 milhões de pessoas caíram abaixo da linha da pobreza extrema. Desse total, 72,7% são pretos ou pardos. A miséria atinge, principalmente, os estados do Norte e do Nordeste. O Maranhão tem a maior proporção de pobres. Para aumentar a gravidade desses números, deve-se observar que eles foram obtidos antes da crise humanitária da pandemia da Covid-19 (Nery 2019, Jiménez 2019).

A *desigualdade* é uma categoria mais complexa. Trata-se de um conceito relacional, que identifica disparidade na distribuição de bem-estar, riqueza e poder em uma sociedade. Ela se manifesta em muitas dimensões, que incluem desigualdades de renda, de gênero, racial, regional e entre países. Fez-se referência a desigualdades injustas, porque há desigualdades inevitáveis, que fazem parte da vida. Se uma escritora vende milhões de livros ou um atleta extraordinário assina um contrato milionário, eles se tornam desiguais. Mas a desigualdade que se quer combater não é a que privilegia o talento e o esforço, mas sim a que nega iguais oportunidades às pessoas, gerando incluídos e excluídos. A desigualdade no mundo é espantosa: o 1% mais rico detém 44% da riqueza global. Os 10% mais ricos detêm 82% (Credit Suisse 2019). No Brasil, o 1% mais rico concentra 1/3 da renda (DW Brasil 2019).

Sentimento de pertencimento

Como se disse ao início, a democracia envolve a ideia de pertencimento, de participação da cidadania em um projeto de autogoverno coletivo. O voto, o respeito aos direitos de todos e o debate público permanente são da sua essência. Todavia, tanto a apropriação privada do Estado quanto a pobreza extrema/desigualdade produzem exclusão social e desencontro entre os cidadãos e a política. Esse desamparo torna parte do eleitorado presa fácil dos discursos *antiestablishment* e do populismo autoritário. A tudo se soma uma certa percepção de que as grandes decisões que repercutem sobre todos terminam sendo tomadas, nesse mundo globalizado, nos grandes centros de poder econômico, político e militar. Países em desenvolvimento e não centrais antes dão suporte do que participam do processo decisório em geral.

Em diversos países, inclusive o Brasil, a esse conjunto de problemas soma-se, também, uma corrupção estrutural, sistêmica e institucionalizada. Não há como nos tornarmos verdadeiramente desenvolvidos com os padrões de ética pública e ética privada que se praticam aqui. Tivemos avanços e recuos nessa área, porque a história

não é linear. Na verdade, a cultura de apropriação privada do Estado, que deságua na corrupção, é trabalho para mais de uma geração. A notícia boa é que já começou.

O aprimoramento da democracia no Brasil: três pactos

No Brasil, tudo sugere que as ameaças de golpe, quebra da legalidade constitucional ou desrespeito aos resultados das eleições estejam superadas ou minimizadas. Mas será preciso reforçar as instituições e recuperar o país econômica e socialmente, após as vicissitudes da pandemia e dos desacertos sucessivos. Vivemos um momento difícil e complexo, com o país dividido, polarizado, com discursos agressivos de parte a parte. Devemos buscar consensos mínimos, capazes de aglutinar as pessoas em torno de alguns denominadores comuns patrióticos. Nessa linha, alinhavo a seguir a proposta de três pactos de caráter suprapartidário.

Pacto de Integridade

Precisamos de um pacto de integridade que substitua o pacto oligárquico que tem vigorado até aqui. A integridade vem antes da ideologia. Uma democracia tem espaço para projetos conservadores, liberais e progressistas de sociedade. Mas não para projetos fundados na desonestidade, em que uma democracia desvirtuada é financiada com dinheiro desviado da sociedade. O Pacto de Integridade funda-se em duas regras elementares: a) na esfera pública, não desviar dinheiro; b) na esfera privada, não passar os outros para trás. Esta será a grande revolução brasileira.

O Pacto requer: (i) no *Legislativo*, uma reforma política capaz de atender a três objetivos: baratear o custo das eleições, aumentar a representatividade do Congresso e facilitar a governabilidade; (ii) no *Executivo*, livrar-se da mentalidade de que agentes públicos são sócios do país e que podem ter algum tipo de vantagem em todos os contratos públicos; e (iii) no *Judiciário*, derrotar a cultura de que a criminalidade do colarinho branco não tem maior gravidade, dando tratamento leniente aos crimes de rico em geral: corrupção ativa e passiva, peculato (desvio de dinheiro público), fraude em licitações, lavagem de dinheiro e sonegação de tributos.

Pacto de Responsabilidade fiscal, econômica e social

Este é um pacto que tem três dimensões:

a) *Responsabilidade fiscal*: foi o descontrole nas contas públicas que produziu um quadro de recessão, desemprego e desinvestimento que comprometeu dramaticamente o desenvolvimento nacional. O gasto prolongado acima da arrecadação,

com geração de déficits crônicos, traz desinvestimento, desemprego, juros altos e inflação, penalizando sobretudo os mais pobres. Não importa quão generosa seja a intenção, é uma questão aritmética: a conta um dia chega e é cara. A responsabilidade fiscal não tem ideologia, não é de esquerda ou de direita. Ela é uma premissa das economias saudáveis.

b) *Responsabilidade econômica*: precisamos de menos Estado econômico-administrativo, mais sociedade, mais livre iniciativa e mais movimento social. Isso significa menos cargos em comissão, menos financiamento público, menos desonerações, menos empresas estatais. Nós somos uma sociedade viciada em Estado. Capitalismo se faz com concorrência e risco. No Brasil, todo mundo quer financiamento público e reserva de mercado. Isso é socialismo às avessas. A responsabilidade econômica exige, além da reforma tributária referida a seguir, também uma reforma administrativa que diminua o peso do Estado. Não do Estado social, que fique bem claro.

c) *Responsabilidade social*: o país precisa voltar a crescer e gerar emprego para as pessoas e recursos para promover justiça social. Justiça social se faz com: (i) sistema tributário justo: o nosso, além de extremamente complexo, é regressivo, concentrador de renda, com ênfase nos impostos sobre consumo, em que o patrão e o empregado pagam o mesmo valor; (ii) políticas públicas que não sejam concentradoras de renda, como era, até pouco tempo, a Previdência Social; e (iii) serviços públicos de qualidade e programas sociais que funcionem como rede de proteção para os que verdadeiramente precisam. Os níveis de desigualdade no Brasil são insuportáveis. Os 5% mais ricos detêm 95% da renda nacional. Negros e mulheres são as principais vítimas da desigualdade.

Pacto pela Educação

Por fim, precisamos de um pacto pela Educação Básica, suprapartidário, de curto, médio e longo prazo. A educação tem que ser conduzida por nomes institucionais, conhecidos e respeitados. Ao contrário de outras áreas, em tema de educação já temos alguns diagnósticos precisos dos grandes problemas: (i) não alfabetização da criança na idade certa; (ii) evasão escolar no ensino médio; e (iii) déficit de aprendizado, isto é, os jovens terminam o ensino fundamental e o ensino médio sem terem aprendido o essencial. E há uma solução que tem sido chancelada por pesquisas recentes: a ênfase na educação infantil de zero a três anos, fase em que o cérebro da criança é uma esponja que absorve todas as informações que lhe são passadas. Essa é a hora de dar nutrição, afeto, respeito, valores e capacidades cognitivas. Mas para isso precisamos de creches públicas de qualidade, bem melhores das que existem atualmente, que por vezes até comprometem o desenvolvimento das crianças (Barroso 2021, 127).

A eterna sombra da ditadura

No momento em que escrevo estas linhas – novembro de 2021 –, a América Latina vive processos históricos contraditórios. Dois deles merecem referência aqui. No Chile, ocorreu a eleição histórica de uma assembleia constituinte com paridade de gênero e presidida por uma acadêmica de origem indígena. A nova Constituição substituirá a que foi aprovada em plebiscito em 1980, ainda no regime de Pinochet, uma experiência que vem sendo observada com atenção no continente. Por outro lado, setores democráticos de todo o mundo condenam as eleições presidenciais fraudulentas na Nicarágua, na qual todos os sete candidatos de oposição a Daniel Ortega foram presos. Observadores e imprensa internacional não foram admitidos no país. A Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) considerou que a reeleição de Daniel Ortega com 75% dos votos “não tem legitimidade democrática” (Maldonado 2021). Em retaliação, o governo da Nicarágua denunciou a Carta da OEA e retirou-se da organização.

No Brasil, ao longo de 2021, inúmeras manifestações pediram a volta do regime militar, “autorizando” o presidente da República a utilizar as Forças Armadas contra as instituições, notadamente o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (Castanho et al 2021). Algum estranho fenômeno que assombra o mundo e o Brasil parece ter liberado demônios diversos, fazendo sair à luz do dia, sem cerimônia, misóginos, homofóbicos, racistas, fascistas, supremacistas, antiambientalistas, milicianos e corruptos, em meio a outras espécies primitivas. Sem conceder ao pessimismo, impossível não lembrar da passagem ácida de Hannah Arendt: “Vivemos tempos obscuros, em que os piores perderam o medo e os melhores perderam a esperança”.

Nada obstante, como se procurou documentar neste texto, a mobilização antidemocrática arrefeceu. E o fato é que, a despeito de alguns sobressaltos, a democracia brasileira, sob a Constituição de 1988, já dura mais de três décadas. É o maior período de estabilidade institucional da nossa história. E não foram tempos

*Algum estranho fenômeno
que assombra o mundo e o
Brasil parece ter liberado
demônios diversos, fazendo
sair à luz do dia, sem
cerimônia, misóginos,
homofóbicos, racistas,
fascistas, supremacistas,
antiambientalistas, milicianos
e corruptos, em meio a
outras espécies primitivas.*

banais. Convivemos, ao longo do período, com hiperinflação, planos econômicos fracassados, *impeachment* de dois presidentes da República, escândalos sucessivos de corrupção e, após 2014, uma prolongada recessão. E, nos últimos tempos, uma liderança política que louva os tempos ditatoriais e mais de uma vez ameaçou quebrar a legalidade constitucional. Ainda assim, temos tido eleições periódicas, alternância no poder, e todos os problemas têm sido resolvidos dentro do quadro da legalidade constitucional. Só quem não soube a sombra de viver sob uma ditadura não reconhece a luz de viver numa democracia.

A contenção do populismo extremista autoritário foi uma prova de vitalidade da democracia brasileira, espantando fantasmas que haviam voltado a assombrar as instituições. Mas feridas abertas e dívidas históricas ainda persistem, à espera de um país que consiga se tornar verdadeiramente desenvolvido e inclusivo. Que consiga chegar ao futuro sucessivamente adiado. ≡

Referências Bibliográficas

- Acemoglu, Daron, & James A. Robinson. 2013. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Londres: Profile Books.
- Albright, Madeleine. 2018. *Fascism: a warning*. Nova York: HarpersCollins.
- Applebaum, Anne. 2020. *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*. Nova York: Doubleday Books.
- Barroso, Luís Roberto. 2019a. "Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas". *Revista Direito e Práxis* 9 (4), 2171-2228. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/30806>.
- Barroso, Luís Roberto. 2019b. *Constitucionalismo democrático: a ideologia vitoriosa do século XX*. Ribeirão Preto: Migalhas.
- Barroso, Luís Roberto. 2019c. "Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do Direito num mundo em transformação." *Revista Estudos Institucionais*, 5 (3), 1262-1313. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.429>.
- Barroso, Luís Roberto. 2021. "A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro". In *Revolução tecnológica, crise da democracia e constituição: direito e políticas públicas num mundo em transformação*, Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum.
- Barroso, Luna van Brussel. 2022 (no prelo). *Liberdade de expressão e democracia na era digital*. Belo Horizonte: Fórum.
- Canzian, Fernando. 2019. "Em 40 anos, metade dos EUA ganhou só US\$ 200 a mais". *Folha de São Paulo*, 29 de julho de 2019. <https://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-global/estados-unidos/em-40-anos-metade-dos-eua-ganhou-so-us-200-a-mais.shtml>
- Castanho, Fabio de Mello, Leonardo Martins & Lucas Borges Teixeira. 2021. "Atos pró-Bolsonaro pelo país têm ataque a lockdown e pedido de intervenção". *UOL*, 1º de maio de 2021. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/01/protesto-pro-bolsonaro-brasil-1-de-maio-eu-autorizo.htm>.
- Castells, Manuel. 2018. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Cerulus, Laurens. 2017. "Sigmar Gabriel: 'Merkel's austerity is driving EU to brink of collapse'". *Politico*, 07 de janeiro de 2017. <https://www.politico.eu/article/sigmar-gabriel-angela-merkel-austerity-is-driving-eu-to-brink-of-collapse/>.
- Consultor Jurídico. 2021. "Leia a íntegra da manifestação de Barroso sobre os protestos de 7/9". *Consultor Jurídico*, 10 de setembro de 2021. <https://www.conjur.com.br/2021-set-10/leia-integra-manifestacao-barroso-protestos-79>.
- Credit Suisse. 2019. *The Global Wealth Report 2019*. Relatório. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.
- Diamond, Larry. 2015. "Facing Up to the Democratic Recession". *Journal of Democracy* 26 (1), 141-55.
- DW Brasil. 2019. "Desigualdade entre ricos e pobres é a mais alta já registrada no Brasil". *DW Brasil*, 16 de outubro de 2019. <https://www.dw.com/pt-br/desigualdade-entre-ricos-e-pobres-%C3%A9-mais-alta-registrada-no-brasil/a-50860552>.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald. 2008. *Is democracy possible here?: Principles for a New Political Debate*. Princeton: Princeton University Press.
- Freedom House. 1999. "End of century survey finds dramatic gains for democracy". Freedom House. <https://freedomhouse.org/article/end-century-survey-finds-dramatic-gains-democracy>.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?". *The National Interest* 16, 3-18. <http://www.jstor.org/stable/24027184>.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Nova York: Free Press.
- Gaspar, Malu. 2020. *A organização*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

- Harari, Yuval Noah. 2018. *21 lessons for the 21st century*. Nova York: Spiegel & Grau.
- Holmes, Stephen. 2017. "Stephen Holmes - How Democracies Die". Video do YouTube, 1:26:54. Publicado por "The Graduate Institute Geneva", 13 de março de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=nHr6Mcqq-Ek>.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huq, Aziz, & Tom Ginsburg. 2018. "How to lose a constitutional democracy". 65 *UCLA Law Review* 78. https://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles/9765/.
- Inglehart, Ronald F., & Pippa Norris. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash". Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Working Paper Series 16-026. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2818659>
- Issacharoff, Samuel. 2015. *Fragile democracies: contested power in the era of Constitutional Courts*. Cambridge Studies in Election Law and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139839334>.
- Issacharoff, Samuel. 2018. "Populism versus democratic governance". In *Constitutional democracy in crisis?*, organizado por Mark A. Graber, Sanford Levinson e Mark Tushnet. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, Carla. 2019. "Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis". *El País*, 06 de novembro de 2019. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html.
- Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt. 2018. *How democracies die*. Nova York: Crown Publishing Group.
- Lima, Mauricio, & Policarpo Junior. 2021. "A chance de um golpe é zero", diz Bolsonaro em entrevista à *Veja*". *Veja*, 24 de setembro de 2021. <https://veja.abril.com.br/politica/a-chance-de-um-golpe-e-zero-diz-bolsonaro-em-entrevista-a-veja/>.
- Maldonado, Carlos Salinas. 2021. "América rechaça as eleições da Nicarágua: 'Não têm legitimidade democrática'". *El País*, 12 de novembro de 2021. <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-11-13/america-rechaca-as-eleicoes-da-nicaragua-nao-tem-legitimidade-democratica.html>.
- Moffitt, Benjamin. 2020. *Populism*. Cambridge: Polity Press.
- Mouk, Yascha. 2018. *The people vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist". *Government and Opposition* 39 (4). Cambridge University Press: 541–63. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.
- Mudde, Cas. 2019. *The far right today*. Cambridge: Polity Press.
- Nery, Carmen. 2019. "Agência IBGE, Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos". *Agência IBGE Notícias*, 06 de novembro de 2019. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>.
- Oliveira, Regiane. 2019. "Desemprego no Brasil chega a 12,5% e atinge 13,2 milhões de trabalhadores, diz IBGE". *El País*, 31 de maio de 2019. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/economia/1559312475_679888.html.
- Poder360. 2021. "Jungmann: Bolsonaro determinou que jatos sobrevoassem STF para quebrar vidros". *Poder 360*, 20 de agosto de 2021. <https://www.poder360.com.br/brasil/jungmann-bolsonaro-determinou-que-jatos-sobrevoassem-stf-para-quebrar-vidros/>.
- Scheppele, Kim Lane. 2018. "Autocratic legalism". *The University of Chicago Law Review* 85:545. <https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>.
- The Economist. 2009. "Brazil takes off. Now the risk for Latin America's big success story is hubris". *The Economist*, 12 de novembro de 2009. <https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>.

The Economist. 2013. "Has Brazil blown it? A stagnant economy, a bloated state and mass protests mean Dilma Rousseff must change course". *The Economist*, 27 de setembro de 2013. <https://www.economist.com/leaders/2013/09/27/has-brazil-blown-it>.

Trotman, Andrew. 2017. "Angela Merkel: 'Austerity makes it sound evil, I call it balancing the budget'". *The Telegraph*, 23 de abril de 2013 <https://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/10013814/Angela-Merkel-Austerity-makes-it-sound-evil-I-call-it-balancing-the-budget.html>.

UOL. 2021. "Bolsonaro recua e diz que fala golpista no 7/9 decorreu do calor do momento". *UOL*, 09 de setembro de 2021. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/09/jair-bolsonaro-nota-stf.htm>.

Valente, Jonas. 2019. "WhatsApp é principal fonte de informação do brasileiro, diz pesquisa". *Agência Brasil*, 10 de dezembro de 2019. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/whatsapp-e-principal-fonte-de-informacao-do-brasileiro-diz-pesquisa>.

Versteeg, Mila, Timothy Horley, Anne Meng, Mauricio Guim, & Marilyn Guirguis. 2020. "The law and politics of presidential term limit evasion". *Columbia Law Review* 120 (1), 173–248. <https://www.jstor.org/stable/26868346>.

Zakaria, Fareed. 1997. "The rise of illiberal democracies". *Foreign Affairs* 76 (6), 22-43.

Recebido: 23 de novembro de 2021

Aceito para publicação: 11 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

Entre a responsabilidade local e a cidadania mundial

Marina Silva

Resumo: O Brasil, ancorado em nossas riquezas socioambientais, poderia liderar esforços mundiais para enfrentar as consequências das ações humanas no planeta. Analisamos os fatores que inibem ou sabotam esse protagonismo. Propomos a gestação democrática de um novo projeto de país, multicultural e multifacetado, com um modelo de desenvolvimento sustentabilista progressista baseado em educação e conhecimento, uso sustentável e proteção do meio ambiente e combate severo às desigualdades sociais e econômicas. Identificamos a emergência de uma cidadania mundial, mais consciente e exigente, e sugerimos o uso da capacidade da nossa diplomacia e sociedade civil em uma frente supranacional em defesa da vida no planeta.

Palavras-chave: sustentabilidade global; meio ambiente; responsabilidade local.

Between local responsibility and world citizenship

Abstract: Brazil, anchored in our socio-environmental wealth, could lead global efforts to face the consequences of human activity on the planet. We analyze the factors that inhibit or sabotage this role. We propose the democratic gestation of a new multicultural and multifaceted country project, with a progressive sustainable development model based on education and knowledge, sustainable use and environmental protection, and against social and economic inequalities. We identify the emergence of a world citizenship more conscious and demanding, and suggest the use of the capacity of our diplomacy and civil society in a supranational front in defense of life on the planet.

Keywords: global sustainability; environment; local responsibility.

A espécie humana se destaca no reino animal, ademais de seus atributos físicos, por ter sido capaz de criar e utilizar ferramentas, por ser capaz de gerar e entender noções abstratas, de repassar esses e outros conhecimentos aos seus descendentes e, cada vez mais, por modificar o seu ambiente de forma a adequá-lo às suas necessidades e aos seus desejos.

“Domesticando” o fogo, transformando plantas e animais para serem mais produtivos naquilo que lhe interessa, barrando ou desviando rios, cortando florestas, secando pântanos para abrigar suas vilas e cidades, o ser humano foi capaz de colonizar todo o planeta, dos desertos gelados do Ártico às mais densas florestas tropicais. Infelizmente, fez isso à custa da extinção de outras espécies e de graves perturbações no equilíbrio desses ecossistemas.

Era, talvez, inevitável. A espécie humana, como disse Freud em *O Mal-estar na Civilização*, depende das próteses que cria para diminuir os riscos de sofrimento em função das fragilidades de seu corpo e para tentar fazer frente à inegável preponderância da natureza sobre suas vidas e destinos. Nessa jornada protética, muda a si mesma e o mundo.

Até o século XVIII, as perturbações no meio ambiente causadas pela ação humana resultaram, na maioria dos lugares, na instalação de novos equilíbrios, capazes de abrigar e até promover o crescimento da população. Por vezes, os impactos e as extinções locais foram devastadores, levando inclusive algumas civilizações ao colapso. No entanto, aquelas perturbações ainda não tinham como interferir no equilíbrio global e nas condições gerais da vida no planeta.

No entanto, a capacidade de destruição do ambiente aumentou de forma exponencial com a Revolução Industrial e, a partir do século XIX, esses impactos foram assumindo proporções continentais. Por exemplo, a poluição do ar pelo uso de combustíveis fósseis em larga escala tornou difíceis as condições de vida e saúde nas regiões industrializadas para humanos e todas as demais espécies.

Lamentavelmente, a responsabilidade que deveria acompanhar esses impactos na forma de mitigação e restauração não se deu na mesma medida. Cada país agia da forma que mais lhe convinha, dentro de suas fronteiras e nas suas colônias, exportando um modelo predatório e descuidado de apropriação dos bens naturais.

A Sociedade das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU), que a sucedeu depois da Segunda Guerra Mundial, ofereceram, pela primeira vez, um

Marina Silva é historiadora, professora, psicopedagoga, ambientalista e política brasileira. Foi senadora pelo Acre entre 1995 e 2011 e ministra do Meio Ambiente entre 2003 e 2008.

espaço multilateral amplo no qual os conflitos gerados pela ação humana poderiam ser discutidos, ainda que não tivessem poder de impor soluções em favor do bem comum.

Os advogados que prepararam a Carta das Nações Unidas identificaram o problema gerado pela lacuna de um espaço de governança global para solucionar problemas globais. Eles propuseram um artigo para que os países pudessem delegar parte de sua soberania nacional à ONU visando à resolução de problemas mundiais. O artigo foi vetado por todos os Estados-nações, sem exceção.

Diversas agências da ONU, entre as quais especialmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), lidam com a questão ambiental, mas nem sempre o fazem priorizando o imperativo ético de proteger o meio ambiente. Aí também os conflitos de interesse entre países, em especial pelo direito de ter economias mais potentes e a suposta defesa do livre comércio, têm arrastado, por décadas, os acordos internacionais por caminhos e manobras protelatórias.

A consciência de que estamos destruindo a capacidade de suporte da vida no planeta tem aumentado bem lentamente. Mas, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, nenhum dos promotores dos vetores de degradação pode, a menos que seja manifestamente negacionista, dizer que ignora os impactos de suas atividades.

Em Estocolmo, onde a Conferência aconteceu, o Brasil liderou o grupo dos 77 países em favor do desenvolvimento econômico sem restrições ambientais: “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”, declarou o chefe da delegação brasileira, o ministro do Interior do governo militar, José Costa Cavalcanti, a despeito dos alertas do Clube de Roma publicados no livro *Os limites do crescimento*¹ e do relatório *Uma Terra Somente – a Preservação de um Pequeno Planeta*, de Bárbara Ward e René Dubos², da ONU, que reunia as contribuições de 70 cientistas de renome mundial.

Nessa época, vivíamos um dos períodos mais duros da ditadura militar. O governo abria a Transamazônica com os *slogans* “integrar para não entregar” e “uma terra sem homens para homens sem terras”, provocando a primeira grande onda de desmatamento da Floresta Amazônica. Ao mesmo tempo, tentava responder à pressão internacional com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, colocando à sua frente o ecologista e humanista Paulo Nogueira Neto.

1. Ver Meadows et al. 1972. A obra foi revisitada pelos autores 30 anos depois, em Meadows et al. 2004. (N.E.)

2. A revista *Parcerias Estratégicas* reproduziu um trecho desse documento (2000), publicado originalmente no Brasil na forma de livro em 1973. (N.E.)

Assim, de Estocolmo 72 nascem, na arena internacional, o PNUMA e, no Brasil, a SEMA. Também se coloca, ainda que timidamente, a necessidade de integrar as questões ambientais e sociais, o que significa o início da discussão em nível mundial sobre desenvolvimento sustentável. A Conferência, mesmo não assinando nenhum acordo, plantou as sementes da Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima e da Convenção sobre o Direito do Mar, além de discutir as consequências da degradação do meio ambiente, como, por exemplo, desastres naturais, modificações das paisagens, contaminações por metais pesados e utilização de pesticidas na agricultura.

Com o nosso olhar do século XXI, a posição do governo brasileiro de 1972 se apresenta como reacionária, provinciana e estreita, colocando seus interesses na Bacia do Prata (e a construção de Itaipu) acima do interesse da vida no planeta. É forçoso constatar que

os outros países não se portavam ou portam de forma mais consequente. A tônica das discussões nas Nações Unidas é sempre uma mistura de interesses nacionais com necessidade de evitar desastres maiores. No fundo, a expressão “Nós, os povos das Nações Unidas...”, que inicia a sua Carta, muitas vezes significa “Nós, *os governos das Nações aqui representadas e mais ou menos Unidas...*”.

O cidadão comum pode até ter começado a mudar seu comportamento e a exigir maior responsabilidade de seus governos locais e nacional, em especial nos países mais ricos e com maior nível de educação. No entanto, no nível institucional e internacional, não há organismos com real poder para tomar as medidas necessárias e evitar os desastres previstos pelos cientistas de todo o mundo, como os convocados pela própria ONU no Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC).

O ritmo dos acordos internacionais é lento, cheio de idas e vindas e, na maioria das vezes, tais acordos são referentes a catástrofes já acontecidas ou que se tornaram inevitáveis pela timidez das metas pactuadas. Ainda não existe, em muitos governos, um compromisso político efetivo, reflexo da consciência e das exigências coletivas, da necessidade de uma cooperação constante e de uma ação multilateral resolutiva para enfrentar problemas mundiais.

O Brasil tem uma posição privilegiada no mundo. Para além do peso de nossa economia e das riquezas do país, nossos diplomatas têm capacidade internacional-

No fundo, a expressão “Nós, os povos das Nações Unidas...” muitas vezes significa “Nós, os governos das Nações aqui representadas e mais ou menos Unidas...”

mente reconhecida para mediar e atuar em negociações de natureza inédita e complexa. Mesmo quando as instruções vindas dos altos escalões governamentais são claramente equivocadas, como, por exemplo, a eliminação à menção de gênero dos acordos internacionais em negociação, eles têm sido capazes de encontrar formas de isolar os absurdos do conjunto das pautas importantes e zelar pelos interesses do Estado brasileiro. Ademais, conseguem muitas vezes transformar a capacidade técnica do país em propostas inovadoras que se convertem em opções internacionais, como na questão do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, incluído no Protocolo de Quioto como mecanismo de flexibilização para auxiliar o processo de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Contribuindo para a posição privilegiada do Brasil estão pelo menos três dos principais componentes – problemas ou soluções – da questão ambiental mundial, todos com íntima ligação com a mudança climática: a biodiversidade, com grande ênfase naquela presente nas florestas; as próprias florestas e seu papel de estoque de carbono e nos ciclos de nutrientes e água; e a água em si.

A elaboração da Convenção da Diversidade Biológica, da Convenção de Combate à Desertificação, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Acordo sobre Florestas contou com a participação ativa da diplomacia e da sociedade civil brasileira. Os quatro acordos formam um quadro legal no qual os chamados (na linguagem empresarial) “ativos naturais” do Brasil podem ser valorizados internacionalmente, seja financeiramente, seja como elemento de negociação (tecnológica ou outra).

Quando os governos brasileiros negligenciam a proteção e o uso sustentável das florestas, colocam o país em posição vulnerável, podendo sofrer retaliações em acordos comerciais, como vemos no caso do acordo União Europeia-Mercosul, sem contar com boicotes de consumidores mundo afora, estimulados por campanhas de proteção ambiental ou social. O caso dos boicotes ao governo da África do Sul no tempo do *Apartheid* nos mostrou como a escolha de consumo do cidadão comum pode ser uma poderosa alavanca para a mudança de atitude de governos.

As empresas e o capital financeiro têm uma real dimensão deste poder e buscam evitar se tornarem alvos desse tipo de campanhas. Assim, por exemplo, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), frequentemente associadas ao desmatamento da Amazônia, se sentaram à mesa de negociação e, em 2006, assinaram uma moratória prevendo a não comercialização e o não financiamento da soja produzida em áreas desmatadas na Amazônia Legal. Algumas empresas ligadas à pecuária fizeram movimentos similares.

A bem da verdade, a queda no desmatamento da Amazônia, na ordem de 83% durante quase uma década, só ocorreu enquanto a fiscalização se manteve séria, no âmbito do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento. Ainda assim, é importante ressaltar que esse tipo de atitude das empresas é um forte indicador do quanto as políticas públicas, bem estruturadas e implementadas sem contemporar com a devastação, podem influenciar os agentes econômicos. Graças a essas políticas públicas, aqueles cujos ganhos econômicos são garantidos de forma ilegal se veem constrangidos a sinalizar, mesmo que inicialmente apenas no discurso, algumas mudanças de postura, que acabarão se desdobrando em ações concretas se houver incentivo e acompanhamento do Estado e nenhuma complacência com o ilícito.

O desmatamento da Amazônia está ligado ao clima do planeta em mais de um aspecto: liberação de gases de efeito estufa, modificação na circulação de água na atmosfera, desertificação, perda massiva de solo e de biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados aos recursos naturais. É um desastre mundial e não há qualquer justificativa para dar continuidade a essa corrida rumo ao abismo, além do lucro de poucos em prejuízo de todos.

Esse contrassenso só aumenta quando sabemos que já temos um valioso acervo de conhecimentos e de algumas experiências altamente promissoras sobre o uso sustentável do ambiente. São conhecimentos milenares dos Povos Indígenas, conhecimentos desenvolvidos pela sociodiversidade que habita nosso país (Povos e Comunidades Tradicionais) e graças à diversidade de culturas que para cá migraram nos dois últimos séculos. O conhecimento também vem de nossas instituições de pesquisa em áreas estratégicas e de pesquisadores competentes. A grande capacidade inventiva do brasileiro é um elemento que se soma a esses conhecimentos e experiências.

O diálogo entre saberes tradicionais e acadêmicos ainda é incipiente, fruto do esforço de indivíduos mais do que de políticas públicas ou políticas científicas institucionais, apesar do reconhecimento de que sua associação e traz à luz possibilidades inovadoras e fora do comum, em especial nas áreas de filosofia e de uso e conservação de recursos naturais e de ecossistemas, ambas essenciais para a sobrevivência da vida no planeta.

O conhecimento, lamenta-se, é historicamente pouco valorizado no Brasil. São reconhecidos os brasileiros que vencem “lá fora”, sendo o caso icônico de Santos Dumont uma regra e não a exceção. Raros foram os governos que investiram em Ciência e Tecnologia e, na maioria dos casos, é com dinheiro internacional que os grupos de pesquisa se sustentam. Aqui também se expressa a relação de amor e ódio ao interesse internacional pelas “riquezas” do Brasil.

Poderíamos ser um ator coletivo de grande importância na mudança de paradigma necessária à sobrevivência da espécie humana no planeta. Temos os elementos necessários para fazê-lo e as comunidades, as lideranças e as organizações da sociedade brasileira já se tornaram referência mundial desde os tempos de Chico Mendes e da Aliança dos Povos da Floresta. Também, no âmbito do Estado, conquistamos um importante protagonismo quando, de 2004 a 2012, combatemos significativamente o desmatamento da Amazônia, reduzindo a perda de biodiversidade e evitando lançar na atmosfera mais de 5 bilhões de toneladas de CO₂, a maior contribuição já dada até hoje por um país desde o Protocolo de Quioto.

Por que esse protagonismo não se efetivou? Por que esse movimento de transformação não se completou? E, agora, o que devemos – ou podemos – fazer para mudar essa situação? Entender nossas dificuldades em assumir um papel de liderança internacional na área socioambiental, com todas as vantagens comparativas que possuímos, não é uma equação de primeiro grau. Aliam-se aqui fatores históricos e escolhas políticas.

Historicamente, a elite política e financeira do país, que ainda hoje forma uma só voz, baseou seu enriquecimento na exploração do território e dos bens naturais e, com raras exceções, com poucas preocupações com a sustentabilidade de suas práticas. Inicialmente, as terras eram tomadas dos Povos Indígenas e doadas pela Coroa portuguesa para serem usadas de acordo com os interesses econômicos dos agraciados. Não entendendo o diferente, os europeus não foram capazes, à época, de perceber a sofisticação da gestão de ecossistemas florestais praticada pelos indígenas e, quando não os eliminavam, acreditavam estar fazendo-lhes um favor ao colonizá-los e assimilá-los a seus padrões religiosos e culturais.

A apropriação e a privatização de terras públicas (ou de povos autóctones) como forma de criar capital privado ainda é prática vigente, e o Brasil cunhou um termo próprio para ela: “grilagem”, muito corrente atualmente na Amazônia. A corrupção estrutural que legalizava o ilegal nasceu nos tempos da colônia e contamina hoje a sociedade em todos os seus escalões, individuais ou institucionais, atualizando-se na forma perversa do que o ex-delegado da Polícia Federal, Jorge Pontes, denominou de “corrupção normativa”.

A “corrupção normativa” consiste em mudar as leis para deixá-las em conformidade com os crimes, em lugar de preservá-las e implementá-las para obrigar os criminosos a agirem em conformidade com elas. Exemplos de iniciativas dessa natureza são os recorrentes projetos de lei no Congresso Nacional que tentam a todo custo flexibilizar os regramentos ambientais e dificultar a demarcação das terras originariamente de domínio indígena.

O trabalho para usar e “desenvolver” as terras privatizadas veio, inicialmente, da mão de obra dos escravizados e, em seguida, destas mesmas pessoas, agora “libertas”, mais tarde, de trabalhadores sem poder de negociação individual ou coletiva, fugidos de guerras e situações de fome. O sistema que produz riqueza também produz e mantém a pobreza.

O país se industrializou mantendo uma forte relação com os produtos naturais e a sua transformação – a agropecuária e a mineração ainda são a base, e sua transformação é o forte do nosso parque industrial, mesmo que as maiores fortunas do país tenham migrado para banqueiros, empreiteiras, empresas de saúde, de comunicação e de varejo.

Os que constituem 1% dos mais ricos do Brasil concentram 49,6% da sua riqueza, segundo o banco Crédit Suisse, e nosso índice de Gini está em 89 – o que nos tornou o 9º país mais desigual do mundo em 2020, segundo o IBGE. A desigualdade e um movimento de desindustrialização fizeram de nós um país cada vez mais cindido. Essa polarização se acentua com sua instrumentalização pelas elites políticas de parte da direita reacionária e de parte da esquerda tradicional e a aposta na desinformação como instrumento de dominação das pessoas.

O extrativismo bárbaro das riquezas naturais, o pior tipo de extrativismo, deixou e deixa atrás de si terra arrasada e o péssimo hábito de se fazer fortuna às custas da apropriação, seja dessas riquezas naturais, seja do trabalho árduo de outros. Os que se beneficiam desta situação são pouquíssimos, mas, ainda assim, dão as cartas das políticas públicas do país, diretamente ou por prepostos.

Um segundo fator que nos impede de assumir um papel de liderança mundial na arena internacional já foi abordado parcialmente acima: é um complexo de inferioridade que se manifesta em uma mescla de admiração por tudo o que vem de fora, sobretudo aquilo que reforça hábitos e práticas conservadoras endógenas, matizadas com um nacionalismo de fachada.

As terras brasileiras não podem ser vendidas a estrangeiros, mas basta que uma empresa tenha sede no Brasil para poder fazê-lo. Há indignação quando vemos pesquisadores de fora do Brasil publicando informações sobre a Amazônia, mas não há investimento para fixar e prover instrumentos de trabalho para os pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) ou do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG).

Nossos diplomatas brigam pela soberania nacional e os políticos de plantão ficam indignados porque querem nos obrigar a evitar a destruição da Floresta Amazônica, mas aplaudem abrir estradas sem viabilidade ambiental e cultural – grandes empreendimentos que afetam diretamente os povos indígenas e tradicio-

nais – para que a soja chegue mais barata no Sudeste asiático, interesse principalmente da China.

A Gurgel não conseguiu manter uma linha de carros brasileiros, mas está tudo bem dar isenção de impostos para socorrer as multinacionais automotivas. As empresas da Zona Franca de Manaus são em sua grande maioria multinacionais, instaladas legalmente no Brasil, e receberam largos subsídios para se estabelecerem na região. Quando ONGs internacionais, que em última instância também são do setor privado, só que sem fins lucrativos, também funcionando legalmente no Brasil, apoiam as atividades produtivas de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e agricultores familiares, são tratadas com xenofobia, acusadas de terem uma “agenda oculta”, que prejudica os “interesses do país”.

“Os nossos japoneses são melhores que os outros”³ e admiramos as tradições orientais, mas temos de ouvir outro bordão para os indígenas que saem de seus territórios e usam celular: “deixaram de ser índios”.

Em torno desses absurdos, forma-se uma mentalidade enviesada, que se dissemina pela propaganda. Podemos continuar por páginas listando exemplos dos dois pesos e duas medidas usados para situações semelhantes ou parecidas neste nosso país cheio de tantas contradições, mas todos têm, em certa medida, origem na mentalidade de colonizados que herdamos e da qual temos tanta resistência em nos libertar, e que acabam por sabotar até mesmo as nossas melhores possibilidades. Precisaríamos de um projeto de país compartilhado pela nação multicultural e multifacetada que nos forma, capaz de superar estruturalmente, a partir de um novo pacto político, as desigualdades sociais que nos aviltam como povo e nos empobrecem como nação.

Infelizmente, sobretudo com o advento da reeleição, a maioria dos governos e dos grupos econômicos que os apoia e sustenta faz uma aliança perversa entre si com base na lógica do dinheiro pelo dinheiro e do poder pelo poder. Como sempre digo, governos e grupos econômicos fazem políticas de curto prazo para alongar seus prazos políticos. Desta forma também são mantidos os privilégios econômicos dos que apoiam (e se apoiam) no poder público.

Com tudo isso, o projeto de país acaba de certa forma sendo terceirizado, submetido aos interesses do capital financeiro, cujo objetivo é gerar mais capital no prazo mais curto possível, não importa como nem onde. A especulação e a visão das crises como “oportunidades” de negócios são evocadas como a “mão invisível do mercado” e casam-se com as políticas de governos que, mesmo legitimamente eleitos, não pensam para além dos seus mandatos e da ansiedade tóxica de renová-los.

3. Campanha da “Semp Toshiba”.

O resultado soma a falta de projeto para a nação e para o continente e a proliferação dos investimentos mais rentáveis e imediatos; a falta de políticas públicas para as terras públicas e comunitárias e a privatização dessas terras e dos bens naturais que existem sobre e sob o solo; a falta de dinheiro para educação e investimentos em tecnologias estratégicas e para saneamento básico, enquanto sobra dinheiro para o marketing eleitoral.

Precisamos rever o debate sobre o Estado para além da eterna briga sobre seu tamanho e funções. É claro que o Estado não precisa fazer e definir tudo, mas também não se deve abrir mão do seu papel de mobilizar o melhor de si mesmo, do setor privado e da sociedade civil, com o fim de fazer o planejamento estratégico do país – pensado de forma participativa e revisto periodicamente – o que parcialmente os planos plurianuais já buscaram fazer timidamente. Mas é no âmbito de um Estado democrático que se podem definir planos de investimentos de longo prazo em educação e ciência, tecnologia e inovação, de modo a construir bases sólidas para a mudança do modelo de desenvolvimento predatório em curso, no Brasil e no mundo. Também é tarefa dessa Democracia – que deve incluir respeitosamente as comunidades menores e mais distantes – identificar os potenciais e os investimentos necessários para um desenvolvimento econômico estreitamente vinculado aos direitos sociais e à conservação ambiental.

Liderando dessa forma, pelo exemplo que daria ao mundo, o Brasil realizaria seu imenso potencial e cumpriria um papel determinante na mudança global, necessária para enfrentar a crise da civilização e o risco de extinção da vida no planeta, que é, afinal, a possibilidade aterrorizante que vislumbramos hoje.

Até agora buscamos um multilateralismo capaz de abrir negociações e acordos internacionais a um número maior e mais diversificado de atores, escapando da pauta de repetições da Guerra Fria entre superpotências. Mas o multilateralismo em que as sociedades só se expressam por meio de governos nacionais não é suficiente para acolher os novos sujeitos políticos que trazem contribuições diferentes, mais descoladas do jogo Estado-Mercado, do capital financeiro, dos sistemas políticos de cada país.

Um desses novos sujeitos é uma nascente cidadania mundial, que pode se organizar em diversas formas de ativismo. Pode ser autoral, porém com forte sentido de interesse coletivo – voluntário, e independente de direções institucionalizadas do antigo ativismo dirigido por sindicatos, grandes interesses econômicos e partidos políticos. Pode também se manter em estado de fragmentação, inibidora do sentido de interesse público. Pode ter muitos rostos, gostos, desejos, aspirações e papéis, oscilando entre o anonimato individual e a fragmentação política e o sentido de interesse

público e a identidade com base em ideais identificatórios de cunho coletivo.

Esse cidadão do mundo precisa, a cada dia, conhecer mais a si mesmo, saber a força que tem. Para intervir na arena mundial, tem que se exercitar, muitas vezes em restritos territórios locais, e precisa de discernimento para transitar entre o que é “fake” e o que é real num mundo superinformado.

Lembremos do relato de que, em 1938, a dramatização radiofônica da obra de H.G. Wells *A Guerra dos Mundos* provocou pânico em milhares de pessoas que acreditavam estar sendo testemunhas de uma invasão alienígena. Isto se repete hoje em escala planetária, com a internet e com personagens que disseminam desinformação e meias-verdades – as mentiras mais completas – para manipular o recém-nascido cidadão mundial.

Será necessária a emergência de um novo ideal identificatório, mais focado na noção do ser do que na do ter. Serão necessários movimentos que juntem ética com política e economia com ecologia. Serão necessárias novas expressões de saber, em que se combinem os conhecimentos produzidos com os postulados denotativos da ciência moderna e com a arte de escutar e compreender, ver e perceber, própria do saber narrativo dos povos tradicionais.

Em meio a uma realidade objetiva tensa e destrutiva, estas são condições subjetivas para a emergência de um cidadão do mundo capaz de transformar o multilateralismo e fazê-lo agir em favor da vida no planeta, acima dos interesses imediatos de países ou de corporações.

É claro que o Estado pode ajudar, desde que o governo promova o planejamento estratégico do país com um modelo de desenvolvimento sustentabilista progressista, baseado num trinômio de: a) educação e conhecimento; b) uso sustentável e proteção do meio ambiente; e c) combate severo às desigualdades sociais e econômicas.

Também as empresas podem ajudar, com investimento em tecnologia e inovação, com respeitoso e remunerado uso dos conhecimentos tradicionais e científicos já existentes no país para o desenvolvimento de cadeias produtivas nas áreas associadas à sociobiodiversidade. Essas cadeias produtivas têm um grande apelo junto aos

Serão necessárias novas expressões de saber, em que se combinem os conhecimentos produzidos com os postulados denotativos da ciência moderna e com a arte de escutar e compreender, ver e perceber, própria do saber narrativo dos povos tradicionais.

consumidores mais conscientes e, quando vinculadas a mais tecnologia e agregação de valor, podem abrir caminhos para formas mais justas e ambientalmente sustentáveis de produção e consumo.

Vários grupos têm se debruçado sobre o que está sendo chamado de bioeconomia, ou economia 4.0, e que poderá vir a se tornar “a” economia do amanhã. A bioeconomia inclui o que nós conhecemos na região Amazônica por agroextrativismo, mas busca acrescentar componentes de tecnologia e modernidade na agregação de valor aos produtos da biodiversidade.

Mas é necessário alertar: a bioeconomia só faz sentido se efetivamente for uma economia da sociobiodiversidade, isto é, se, além da biodiversidade, forem associados os conhecimentos tradicionais e os conhecimentos científicos e se produtores e produtoras locais estiverem inseridos em igualdade de condições com os outros atores sociais e econômicos participantes destas cadeias produtivas, tornando-as um espaço de libertação dos envolvidos e das envolvidas. Deve ser não apenas mais uma forma de exploração da natureza e dos seres humanos nos moldes que nos trouxeram até aqui, mas a base para um novo ciclo de prosperidade econômica, com justiça social, diversidade cultural, democracia e sustentabilidade.

Uma questão imediata se coloca para essa nova economia da natureza: como tratar as chamadas “externalidades”, que são os efeitos sociais, econômicos e ambientais causados indiretamente na produção de um bem ou serviço, não incluídos no seu custo final, isto é, que ficam para o conjunto da sociedade enquanto o lucro e os benefícios advindos da venda desses bens e serviços são privados.

As externalidades nascem na economia e podem ser negativas ou positivas para a sociedade. Por exemplo, uma tonelada de soja consome 2 mil metros cúbicos de água para ser produzida, ou seja, 2 mil toneladas de água! Assim, ao exportarmos soja, devemos estar conscientes de que tiramos dos rios e do subsolo brasileiro 2 mil vezes mais água do que o peso exportado. O valor desta água não está incluído no custo do produto e é absorvido pelo conjunto da sociedade. Este custo é alto e tende a subir, em especial nos anos de estiagem, cada vez mais frequentes.

Os estudiosos da economia ecológica têm nos alertado sobre a necessidade da inclusão das externalidades no custo da produção desde os anos 1990 e está mais do que na hora de lhes darmos ouvidos. A internalização deste valor nos custos das *commodities* (da água e do solo exportados, do desmatamento provocado etc.), valor este associado a programas internacionais de apoio à manutenção e ao uso sustentável de ecossistemas vitais ao planeta, como a Amazônia ou a zona costeira, deve ser considerado como medida de solidez para uma economia do século XXI, na medida em que água doce, solos férteis, florestas saudáveis e protegidas se

tornarão cada vez mais escassos, mas absolutamente necessários à manutenção da vida no planeta.

Fazer esses movimentos em uma economia baseada na competição e no menor preço, que não leva em conta nosso futuro, como a que temos atualmente, seria um suicídio. Assim, estrategicamente, deveríamos fazer uso da capacidade da diplomacia e da sociedade civil brasileira para aproximar interesses semelhantes aos do Brasil em uma frente supranacional em defesa da vida no planeta.

Essa frente deveria atuar não somente junto às Nações Unidas, na busca de melhores tratados internacionais, mas também junto aos povos da Terra para pressionar empresas e governos a atuarem com a celeridade necessária em favor da mudança de paradigma do modelo de desenvolvimento destruidor e excludente que temos hoje, rumo a uma cidadania que se expresse em direitos e responsabilidades tanto no lugar onde estão nossos pés quanto no conjunto do planeta do qual dependemos para viver.

O Brasil reúne as condições objetivas para ser um ator central do câmbio que virá. A pergunta que fica é se teremos o suficiente compromisso, que evoca a coragem para sê-lo, ou se vamos sucumbir aos ajustes da perversa cama de Procusto do nosso atual sistema, que tenta ajustar tudo e todos às suas necessidades de manutenção e reprodução, sistema no qual e com o qual vivemos incomodados, porém acomodados, sem forças para agir e transformá-lo.

Também não sabemos se a mudança do modelo de desenvolvimento se fará pela dor – como consequência da mudança climática que já está sobre nós – ou pelo amor ao nosso planetinha azul, que rodopia pelo universo, e a todas as espécies que nele vivem. Só sabemos que a mudança é inevitável. Nossa capacidade de atuar como indivíduos, comunidades, coletivos e como nação é que definirá o preço em vidas humanas e em extinção de espécies que pagaremos. ≡

Referências bibliográficas

- Abramovay, Ricardo. 2019. *Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Edições Terceira Via. Abong. Iser Assessoria.
- Brasil. 1990. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99165imprensa.htm.
- Brasil. 1998. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm.
- Brasil. 1998. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm.
- Brasil. 2005. Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005. Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm.
- CEE Fiocruz. 2015. "Água virtual: o consumo de água que você não vê". <https://cee.fiocruz.br/?q=agua-virtual-o-consumo-que-voce-nao-ve>.
- Chew, Sing C. 2001. *World Ecological Degradation: accumulation, urbanization, and deforestation, 3000 B.C. – A.D. 2000*. New York: Altamira Press.
- Diamond, Jared. 2005. *Colapso – como as sociedades escolhem o sucesso ou o fracasso*. Rio de Janeiro: Record.
- Freud, Sigmund. 2011 (1930). *O Mal-estar na Civilização*. São Paulo: Ed. Pequin. Companhia das Letras.
- Martinez-Alier, J. 2015. Economia Ecológica. International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, entry 91008. Traduzido por Joseph S. Weiss e Clóvis Cavalcanti. <http://ecoeco1.hospedagemdesites>.
- Meadows D. H., D. I. Meadows, J. Randers, e W.W. Behrens III. 1972. *Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Perspectiva.
- ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>.
- Sanchez, Aretha. 2009. "Atividades humanas e mudanças climático-ambientais: uma relação inevitável". Dissertação de mestrado, IPEN – USP.
- Ward, Barbara, e René Dubos R. 1973. *Uma Terra Somente – a Preservação de um Pequeno Planeta*. São Paulo: Editora Edgard Blucher – USP.
- Ward, Barbara, e René Dubos. 2000. "Uma terra somente". *Parcerias Estratégicas*, vol. 5 (9), 196-222. http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/117/110.
- Wells, H. G. 2007 (1897). *A guerra dos mundos*. Rio de Janeiro: Ed. Alfaguara.

Recebido: 14 de dezembro de 2021

Aceito para publicação: 18 de janeiro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental

Izabella Teixeira

Ana Toni

Resumo: O texto aborda a crise ambiental-climática a partir da perspectiva do debate internacional sobre o meio ambiente e os desafios atuais para a política ambiental brasileira, com especial atenção à Amazônia e às perdas recentes na sua política de conservação. Além disso, o texto também discute os desafios às formas locais e internacionais de governança climática, em um contexto político global que favorece o multilateralismo.

Palavras-chave: meio ambiente; Amazônia; governança climática; crise ambiental-climática; multilateralismo.

The environmental-climatic crisis and the challenges of contemporaneity: Brazil and its environmental policy

Abstract: The text approaches the environmental-climatic crisis from the perspective of the international debate and the current challenges for Brazilian policy, with special attention to the Amazon and the recent losses in its conservation. In addition, the text also discusses the challenges to local and international forms of climate governance, in a global political context that favors multilateralism.

Keywords: environment; Amazon; climate governance; environmental-climatic crisis; multilateralism.

Uma perspectiva do debate internacional

Pode parecer que a humanidade sempre tenha vivido em um estado permanente de transição e que isto é desejável e positivo. Já passamos por grandes transformações tecnológicas, guerras, revoluções culturais e educacionais, profundas reorganizações geopolíticas e pandemias. Sem dúvida todas essas mudanças nos afetaram direta ou indiretamente. Entretanto, é a primeira vez que vivemos uma “transição” induzida por desafios de uma crise planetária, imposta pela nossa desbalanceada relação com a natureza. Uma transição em que o transgressor e a vítima são a própria humanidade.

A pandemia da Covid-19 é ilustrativa dos desafios impostos por uma crise planetária, não somente global. A vivência da crise climática (com eventos extremos cada vez mais frequentes e espalhados pelo mundo) e o potencial colapso de processos ecológicos que sustentam nossas sociedades (como a perda de biodiversidade ou o surgimento de novas doenças fatais) evidenciam situações de incerteza e vulnerabilidade criadas pelo ser humano e que colocam em risco existencial a própria humanidade ou, no mínimo, que trazem sofrimento absurdo, incabível moralmente, de milhares e milhares de pessoas.

A crise ambiental planetária, materializada pelas mudanças climáticas, evidencia também de forma concreta nossas incapacidades, desatenção e até arrogância na relação do ser humano com a natureza. Já sabemos que não há como controlar o clima ou tão pouco retroceder no tempo e ter de volta as condições existentes anteriormente no planeta. O já consolidado aumento da temperatura em 1,1 °C da superfície do planeta determina que os esforços possíveis e urgentes são de mitigação das emissões de carbono, com vistas a algum grau de segurança climática no futuro e de adaptação às novas e inevitáveis realidades ambientais.

A crise ambiental planetária, materializada pelas mudanças climáticas, evidencia também de forma concreta nossas incapacidades, desatenção e até arrogância na relação do ser humano com a natureza.

Izabella Teixeira é PhD em Planejamento Energético pela UFRJ, ex-ministra do Meio Ambiente do Brasil (2010-2016) e Conselheira do CEBRI.

Ana Toni é Doutora em Ciências Políticas pela UERJ, Mestre em Relações Internacionais pela London School of Economics e Graduada em Economia e Desenvolvimento pela Universidade de Wales. É diretora executiva do Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Essas novas realidades ambientais convivem com mudanças no campo político, modeladas por transformações sociais e econômicas, pelo medo e a insegurança e pelo impacto das inovações tecnológicas. A humanidade e o planeta estão expostos a uma mutação de múltiplas dimensões, com processos disruptivos e impactantes nos modelos de percepção e de análise do mundo contemporâneo. Uma metamorfose do mundo mais do que se insinua, se anuncia.

Na perspectiva de um mundo em transição, é fundamental deter um olhar mais atento sobre a inserção da temática ambiental-climática na compreensão das dinâmicas políticas e econômicas contemporâneas internacionais¹ e na expressão do balanceamento global de poder. A vida social organizada que se conhece está exposta a possíveis colapsos pelas incertezas e vulnerabilidades impostas pela tripla crise ambiental global: as mudanças do clima, o colapso da biodiversidade e a poluição ambiental. As trajetórias de desenvolvimento consolidadas até hoje não afixam um futuro seguro e sustentável e, ainda, determinam imensas incertezas no presente. Um aspecto-chave balizador dos desafios impostos pela crise ambiental-climática deveria ser a rejeição de “balas de prata” para lidar com a complexidade do desafio e a procura por soluções duradouras e verdadeiramente inclusivas e globais.

Se o século passado consolidou o reconhecimento dos problemas ambientais globais (e não mais a perspectiva dos impactos ambientais locais ou transfronteiriços) e a defesa de uma ordem multilateral, as primeiras duas décadas do século XXI terminam moldadas pela necessidade de agir, orientando-se por soluções de produção, consumo e de investimentos que possibilitem uma urgente descarbonização da economia mundial, ao mesmo tempo em que assegurem resiliência de longo prazo.

Observa-se que o diálogo internacional contemporâneo já visa a essas soluções duradouras, mais permanentes, adaptáveis e inclusivas de desenvolvimento (sustentável). Tais soluções devem traduzir ações afirmativas em relação aos medos e às vulnerabilidades resultantes da perda de referências que a crise com a natureza já determina à humanidade.

Sociedades desestabilizadas e acuadas buscam incessantemente pelo novo, por caminhos alternativos e roteiros distintos, por outras lideranças e pela vontade de voltar a acreditar. Porém, a arquitetura político-econômica de busca dessas soluções no curto prazo revela-se complexa e com reduzidas possibilidades de abrangência/resposta global. Infelizmente, na disputa por poder, este é também um ambiente fértil

1. Cabe observar que as novas dinâmicas políticas contemporâneas internacionais envolvem a aceitação da ideia de uma ordem internacional multipolar (Patriota 2018) e de que o século XXI é orientado também pelos novos tempos políticos da Era do Antropoceno, isto é, o entendimento da interconexão das atividades humanas e o ambiente natural e de que o Antropoceno encerra um mundo “depois da natureza”, ou seja, em que tudo está interconectado sem qualquer distinção entre o homem (a sua ação e impacto) e o mundo natural. Embora seja visto por muitos especialistas como um “conceito aberto, em construção”, a ideia de uma Era do Antropoceno promove os campos geopolítico, atmosférico e da ciência planetária (Kelly 2019).

para negacionistas, populistas nacionalistas, vendedores de “balas de prata” e *free riders*.

Os desafios impostos à humanidade pela crise ambiental-climática demandam, entretanto, numa velocidade sem precedentes, roteiros de cooperação internacional ainda mais profundos. Tais processos envolvem movimentos políticos abrangentes, moldados agora por novos atores e valores balizados pela inclusão e a justiça social e que estejam alinhados com as ambições políticas das novas gerações (futuro). Esses aspectos associados à busca por uma nova relação do homem com a natureza, na qual os processos de desenvolvimento são pensados com e em harmonia com a natureza e não contra ela ou saqueando-a, delinham a demanda por uma revolução verde no mundo.

Novas dinâmicas de cooperação internacional começam a emergir, transcendendo os modos tradicionais de cooperação entre países e explicitando os interesses/ comprometimentos dos setores privado e financeiro e da filantropia internacional. O sistema político internacional no seu modo analógico não tem como acompanhar ou até mesmo lidar com essas emergentes transformações políticas de produção e de repactuação social no mundo. Neste sentido, a transição verde não é só tecnológica, é muito mais transição e transformação políticas.

Nunca fomos colocados a teste, mas parece que o mundo não está preparado para lidar com as crises provocadas por processos tão disruptivos da natureza, e tão pouco com crises que transcendem os aspectos globais ou internacionais. O *spoiler* que a pandemia da Covid-19 nos oferece evidencia as insuficiências das instituições internacionais e nacionais, além de explicitar a necessidade de construção de novas premissas políticas para a mobilização, o engajamento e o comprometimento de sociedades e de governos.

O documento *Our Common Agenda*², do secretário-geral das Nações Unidas, lançado em 2021, evidencia o ponto de inflexão na história da humanidade que experimentamos nos tempos atuais. Além de expressar o momento crítico e a complexidade que se impõem às (urgentes) escolhas do mundo no presente, indica que a necessária mudança de rumos determina não apenas a reconstrução do mundo em que vivemos, mas também a retomada da solidariedade e da confiança entre pessoas, sociedades e países.

O reconhecimento de que os desafios da humanidade neste século estão cada vez mais interconectados e que transcendem fronteiras, governos e sociedades pauta essa visão política, além de orientar as discussões da renovação e da busca de novos

2. A Agenda (Nações Unidas 2021) tem as propostas-chave estruturadas em 12 compromissos alinhados com a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), além de propor movimentos políticos alinhados com a perspectiva de mobilização de *multistakeholders* e de reconhecer a necessidade de reformas nos sistemas internacionais vigentes para lidar com o futuro. Três momentos-chave do processo de reconstrução são definidos pela Cúpula Transformando a Educação (2022), a Cúpula do Futuro (2023) e a Cúpula Social Global (2025).

espaços para o multilateralismo. A decisão de mudança se dá no presente, é urgente e não permite adiamentos. Não teremos outra chance de escolha e não temos como “comprar” o tempo de que necessitaríamos.

Uma nova visão política terá que se orientar por seis pilares que definiram os necessários (novos) espaços de ampliação do multilateralismo e da cooperação internacional: (a) o enfrentamento à tripla crise ambiental como central; (b) a renovação do contrato social entre governos nacionais e sociedades na atuação em espaços de governança internacional; (c) o fim da *infodemic* e o balizamento de acordos internacionais orientados por fatos, ciência e conhecimento; (d) a necessária mudança na radicalização da transparência em torno da mensuração da implementação dos compromissos, e seus impactos no progresso e na prosperidade econômica e social como balizadores dos investimentos de longo prazo; (e) a superação do *curtoprazismo* e a valorização das entregas de longo prazo e da perspectiva intergeracional; e (f) um novo sistema multilateral inclusivo e *networked* e centrado numa ONU mais efetiva e mais ágil.

A inexorável nova relação do homem com a natureza (imposta pela crise ambiental-climática) exigirá também mudanças deliberadas e conscientes nos valores sociais: um redirecionamento de toda a economia transformando a produção, a distribuição e o consumo em qualquer um dos setores (Mazzucato 2020). As trajetórias possíveis são diversas e distintas em função das realidades democrática, ambiental, social e econômica de cada país e da vontade política de mudança. Mas todas orientadas por serem convergentes com as perspectivas de longo prazo e o futuro do planeta e da humanidade, como começamos a ver nos *Green Deals* europeu e americano, na proposta chinesa de Civilização Ecológica, ou nas propostas verdes de retomada de crescimento econômico mundial pós-pandemia da Covid-19.

Esses pontos de partida estão referenciados pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris e pela arquitetura Pós-2020 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD). Com os ODS, definidos em 2015 e monitorados anualmente, as regras do jogo climático finalmente acordadas no Pacote de Glasgow, na Conferência das Partes, a COP 26, e a esperada conclusão das novas metas de Biodiversidade que virá na COP 15 da CBD oferecem um arcabouço pactuado e sólido para o alinhamento de visões, dos roteiros econômicos e de financiamento.

As responsabilidades são compartilhadas, com papéis e regras definidos para todos. A perspectiva temporal determina, com metas para 2030 e com o comprometimento de neutralização de emissões até 2050, a recomposição de uma relação positiva do homem com a natureza. Onde então residem os impedimentos para os avanços tão urgentes e necessários?

Infelizmente, o “como agir” no enfrentamento da crise ambiental-climática é refém de pelo menos cinco aspectos relevantes:

- a. as incertezas determinadas pela pressão e a predominância de interesses poderosos e arcaicos consolidados, e de suas visões de curto prazo dirigidas pela disputa de espaços para soluções do passado que não mais cabem no futuro;
- b. as ambiguidades de natureza política e econômica decorrentes de ambição de mitigação vis-à-vis os desafios impostos por trajetórias de descarbonização e soluções resilientes e duradouras, e as limitações impostas pela sobreposição dos interesses de curto prazo;
- c. as ambiguidades decorrentes de ambição de mitigação derivadas da meta-limite de aumento de até 1,5 °C da temperatura da superfície do planeta até 2050 em face da viabilidade de lidar/superar os interesses de curto prazo e ensejar na transição climática a adoção coerente de soluções resilientes e duradouras;
- d. a não consideração do já constatado aumento de 1,1 °C da temperatura do planeta como ponto de referência para a transição climática e para as alternativas de curto prazo;
- e. as ainda incipientes discussões sobre as mudanças culturais, políticas e sociais, e a disputa entre modelos de governança política mais ou menos democráticos e eficientes para lidar com os novos desafios sociais.

A não abordagem objetiva e transparente destes aspectos favorece que *constituencies* políticas e econômicas “com prazos de validade vencidos” busquem “comprar tempo” na transição ambiental-climática. Estratégias para o *phasing out* de processos econômicos causadores do problema ambiental-climático se contrapõem aos interesses expressos nas propostas de *phasing down*, caracterizando tensões políticas que encerram ou atrasam os processos de decisão.

Com a adoção do Acordo de Paris, em 2015, o *driver climático* na agenda política internacional consolidou-se como um dos mais importantes temas contemporâneos. O reconhecimento político do problema foi afirmado globalmente na Conferência Rio 92, com a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o estabelecimento do regime climático global. Em 2015, o reconhecimento político envolveu a corresponsabilidade de países e de sociedades na construção de soluções permanentes de enfrentamento e de adaptação às

mudanças do clima, num alinhamento com as dinâmicas econômicas e tecnológicas de emissões de gases de efeito estufa no século XXI.

O fracasso das soluções preconizadas pelo Protocolo de Quioto quanto às responsabilidades históricas dos países desenvolvidos e o agravamento da crise climática por conta do aumento de emissões evidenciadas na primeira década do atual século levaram ao quadro político de construção e de negociação do Acordo de Paris.

Em 2021 a Conferência das Partes em Glasgow, a COP 26, definiu as regras necessárias para “implementar Paris” e revelou a dimensão e a envergadura política e econômica que a agenda climática ganhou nos últimos seis anos. Os processos políticos evidenciados por Glasgow foram bem além das salas e dos textos de negociação. As vozes das sociedades do mundo lá estiveram e não somente nas ruas. Tomaram as arenas da Conferência e influenciaram diretamente as negociações oficiais por intermédio das declarações voluntárias assinadas, que mobilizaram países/governos, sociedades, a academia e o mundo dos negócios e das finanças.

As decisões que compõem o *Pacote de Glasgow* foram adotadas pelo sistema multilateral do regime climático, como Paris preconiza. No entanto, cabe observar que os enfáticos e assustadores alertas dos cientistas e as “demandas políticas das ruas” pressionaram e influenciaram os processos de tomada de decisão. Expuseram as fragilidades do jogo político do sistema de governança climática, bem como as inconsistências/incoerências dos *players importantes* num contexto multipolar internacional.

A polarização geopolítica entre as duas superpotências globais, os Estados Unidos e a China, não teve o palco esperado em Glasgow. A Declaração Conjunta Estados Unidos-China sobre clima, lá assinada, deu um sinal promissor de que, a despeito das ameaças e das fricções, a porta para a cooperação Washington-Beijing permanece aberta. O representante americano, John Kerry, chegou a comparar esta declaração com o Acordo de 1986, entre Reagan e Gorbachev, sobre armas nucleares (Amaral 2021).

A COP 26 expôs outras dinâmicas políticas traduzidas nos interesses da União Europeia, Índia, África do Sul, Japão, Indonésia, Colômbia, Chile e Austrália, países produtores de combustíveis fósseis, além do próprio anfitrião, o Reino Unido. Os fios desencapados foram expostos e vão demandar esforços adicionais para a reconstrução da confiança nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ou, ainda, para lidar com outras rotas de interesse internacional que envolvem a cooperação Leste-Oeste, além das tradicionais rotas da cooperação Norte-Sul.

As contradições e as ambiguidades estão expostas, comprometem a credibilidade e a confiança no sistema multilateral de governança ambiental-climático e denunciam a complexidade da implementação do Acordo de Paris. A perspectiva

de resultados transformadores efetivos no contexto da década de transição climática (2020-2030) revela-se frágil, no mínimo. Pela ciência, o desafio imposto é de corte de 45% das emissões globais até 2030. Os efeitos das mudanças climáticas já são sentidos pela humanidade e expressos pelo aumento da frequência de eventos extremos climáticos e por vulnerabilidades aos sistemas econômicos, financeiros e sociais, ou seja, não é preciso esperar pelo futuro (do ambíguo 1,5 °C de aumento de temperatura), pois os efeitos do aumento de 1,1 °C já são sentidos no presente.

O papel (ainda) preponderante de dependência de combustíveis fósseis ou de interesses geopolíticos de países produtores de petróleo e gás determina passos mais lentos para a transição energética e climática. E os retrocessos observados na agenda de uso da terra em países em desenvolvimento, notadamente com o aumento do desmatamento e da vulnerabilidade dos territórios protegidos – indígenas, de populações tradicionais e de conservação – revelam as contradições da ação política global para o enfrentamento das mudanças do clima.

As promessas políticas anunciadas estão aquém do que é importante e necessário. O Acordo de Paris tem o seu coração no artigo 4, que trata da progressividade da ambição climática e da consecução dos caminhos convergentes para um mundo de baixo carbono. A tese predominante do momento deveria estar pautada por dois importantes pontos:

- a. a busca de compromissos adicionais de aumento de ambição de mitigação, por parte de governos, orientados pela meta de até 1,5 °C de aumento de temperatura;
- b. a visão estratégica de neutralização de emissões de gases de efeito estufa em 2050.

Entretanto, as promessas políticas de ambição se acumulam sem uma avaliação estratégica de viabilidade, sem considerar o real engajamento das sociedades nacionais e da adoção de mecanismos que proporcionem a inclusão de todos os países signatários do Acordo de Paris. Se, por um lado as dinâmicas políticas de mobilização e de engajamento são fragmentadas, parciais e não inclusivas, por outro, não levam em consideração a ambiguidade política do presente: a predominância do olhar para o futuro (1,5 °C) e o não destaque para as possíveis transformações, já em curso, resultantes do aumento de 1,1 °C que a superfície da Terra já experimenta em função do aquecimento global.

Revela-se relevante, assim, uma melhor compreensão do papel da crise ambiental-climática nos novos arranjos geopolíticos globais e a manutenção do

equilíbrio de poder entre países. Na Era do Antropoceno, a dependência da humanidade de recursos naturais é evidente, assim como a dependência da natureza (para que se mantenha o seu processo evolutivo natural) em relação ao homem também o é para manter suas dinâmicas evolutivas. A interconectividade homem-natureza que o antropocentrismo anuncia determina à humanidade a responsabilidade de assegurar o equilíbrio entre os sistemas de demanda e de oferta de ativos ambientais e a integridade de processos ecológicos (Klabin 2019).

No conjunto dos desafios de realinhamento da humanidade com a contemporaneidade, um outro debate importante e emergente reside no lugar da espécie humana no mundo e para onde iremos. Imaginar futuros possíveis, planejar e escolher sobre eles estão na base das nossas visões conflitantes sobre o futuro da relação do homem com o resto da natureza. A perspectiva de ausência de limites que se insinua com os avanços da ciência e da tecnologia configura possibilidades de redesenhar a biologia e a natureza humana como desejamos, numa seleção volitiva e não mais natural (Wilson 2018).

Biólogos conservacionistas concordam que inúmeras espécies serão extintas sem serem sequer reveladas. E o impacto da espécie humana sobre a diversidade biológica se mostrará cada vez mais devastador. Segundo Edward Wilson, em poucas palavras, o impacto humano sobre a biodiversidade é um ataque a nós mesmos. Assim, um possível colapso da biodiversidade está também sob o guarda-chuva da crise ambiental-climática e revela um paradoxo: quanto mais espécies a humanidade extermina, mais novas espécies são descobertas pela ciência (Wilson 2018). A velocidade desse extermínio nos tempos atuais é sem precedentes. O debate político que se segue é no sentido de conter esse processo de aniquilação da diversidade biológica e de fazer predominar uma relação positiva do homem com a natureza. Portanto, o enfrentamento da crise ambiental-climática demanda soluções baseadas na natureza, com impactos positivos e orientadas pela resiliência e a conservação dos ativos ambientais.

O tema da governança ambiental-climática internacional é, desta forma, um tema de sobrevivência humana e, por isso, implica novos olhares e ousadias. Não somente porque as estruturas institucionais internacionais existentes estão desenhadas para operar em dinâmicas analógicas, enquanto as sociedades já operam e reivindicam dinâmicas digitais-tecnológicas, mas também porque, para lidar com os desafios e a urgência da transição ambiental-climática, há que se rever a motivação que leva os países para a mesa de negociação multilateral.

A esse respeito vale observar que a negociação climática internacional explicitou ainda mais as assimetrias de realidades e de possibilidades de escolhas pelas

sociedades de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Aprofundou também o baixo índice de confiança e de credibilidade política no que concerne aos governos de países desenvolvidos, particularmente na alocação de recursos financeiros e tecnológicos para o mundo em desenvolvimento, e seu genuíno interesse em viabilizar soluções verdadeiramente de âmbito global e resilientes.

Num ambiente político conturbado e com convicções políticas envelhecidas, o debate sobre este tema se movimenta através de interlocuções predominantemente reativas, muitas vezes improvisadas, não planejadas. Não se trata da descrença do multilateralismo. Mas, para que o multilateralismo se torne essencial na solução da crise ambiental-climática, ele precisa de reforços extraordinários, muito além dos já consolidados ritos diplomáticos, que acabam transferindo ao processo multilateral os problemas individuais dos Estados-nação ou interesses vinculados a relações bilaterais ou regionais estabelecidas. A presente coreografia do processo multilateral na resolução da crise planetária ambiental-climática não pode ser sequestrada por uma dinâmica fortemente liderada por democracias iliberais, regimes autoritários, paraísos fiscais, ou ditaduras populistas vulgares e outros Estados-nação semelhantes.

O atual sistema de criação de consensos globais não tem conseguido emanar a confiança que as sociedades demandam e que a ciência urge. Apesar do importante e relevante legado estabelecido até o século passado, a governança global construída através de processos multilaterais analógicos e progressistas é limitada para lidar com o presente, para não falar do futuro que se aproxima.

É preciso dar atenção ao futuro agora, para ajudar na reconfiguração do presente. O velho modo de agir multilateralmente está morto e um novo ainda não é visível no horizonte. O mundo se encontra entre um passado que desaparece e um futuro nebuloso (Gaetani & Teixeira 2020). É hora de experimentações mais ousadas. É hora de radicalizar na escolha de processos ainda mais transparentes, colaborativos, diversos e flexíveis que respeitem a inclusão de todos, mas que também respeitem a necessidade de uma transição rápida e transformadora. O lidar com a crise ambiental-climática determina isso. É a urgência do presente.

Tempos extremos exigem medidas extremas, e isto não significa que estas medidas precisem ser autoritárias ou excludentes. Este não é o momento para uma linguagem acordada, mas para iniciativas transnacionais, comportamentos insurgentes e inovações ousadas.

Tempos extremos exigem medidas extremas, e isto não significa que estas medidas precisem ser autoritárias ou excludentes. Este não é o momento para uma linguagem acordada, mas para iniciativas transnacionais, comportamentos insurgentes e inovações ousadas. A situação atual é mais grave. Não superaremos a crise ambiental-climática sem o engajamento pleno, sério e inovador de todos os que se preocupam com o futuro.

É hora de se concentrar no “como” tanto quanto no “o quê” e no “quem”. É de nós que estamos tratando e daqueles que virão no futuro. É tempo de cuidar do legado combinado das gerações atuais e que têm a natureza como uma aliada e não como inimiga, que precisa ser dominada ou controlada. É preciso colocar em prática a leitura simples daquilo que as novas gerações já adotam para si: “em relação à crise ambiental-climática, se você não é parte da solução, você é parte do problema”.

Brasil: a singularidade do presente e as escolhas ainda possíveis

Crises globais usualmente impõem custos para todas as nações e suas sociedades. A pandemia tem sido um teste duro, difícil para todos, mas não de forma homogênea. O avanço descontrolado da doença impôs medos e incertezas para todos. Mas o sofrimento mais agudo foi sentido por países com governantes minoritários, despreparados, incapazes de equilibrar o processo político e agir prontamente em crises (Abranches 2020). Líderes que desprezaram os alertas da ciência em nome dos seus planos políticos. O Brasil, infelizmente, foi um desses países e experimenta consequências e efeitos dessas escolhas que não devem ficar circunscritas a um tempo menor.

Tal situação não se limita à crise global da saúde. Em um movimento político claramente patrocinado pelo governo federal e apoiado por sua base parlamentar, o Brasil promove retrocessos que avançam em outras áreas, notadamente nos segmentos das políticas sociais, ambiental-climática, na ciência, na diplomacia, nos direitos humanos, na inclusão política, na cidadania e no campo democrático. O Brasil do presente é um país ultrapassado, distante da contemporaneidade, menor em relação ao seu passado e que vem progressivamente abrindo mão do seu lugar no mundo.

Declaradas como uma das áreas-alvo de desconstrução pelo governo federal – copiada a partir de um *template trumpista* que veio até a retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris – as políticas ambientais e climáticas, bem como o sistema federal de gestão ambiental pública foram submetidos a um intenso e contínuo processo de fragilização, desmonte e aniquilamento. Os retrocessos promovidos orientaram-se por linhas de ação descritas a seguir:

- a. Esvaziamento da estrutura organizacional do Sistema Federal de Meio Ambiente, fragilização das capacidades institucionais dos órgãos federais ambientais e afrouxamento das normas ambientais e climáticas;
- b. Eliminação dos espaços político-institucionais de formulação de políticas públicas de participação da sociedade civil;
- c. Desmonte dos domínios da diplomacia e da ciência dedicada às políticas ambientais-climáticas;
- d. Amazônia exposta ao crime ambiental, ao desmatamento sem controle e à fragilização dos territórios protegidos, notadamente as terras indígenas, territórios quilombolas e áreas de conservação;
- e. Revisão/afrouxamento da legislação ambiental com o apoio da sua base parlamentar;
- f. Negacionismo climático como diretriz política de governo;
- g. Ruptura e desmonte da agenda brasileira de cooperação e da interlocução internacional multilateral e bilateral.

Isto ocorre no momento-chave da emergência da temática ambiental-climática para a centralidade da agenda internacional contemporânea, deslocando o Brasil de um lugar ambicionado, no qual o país até recentemente tinha protagonismo e liderança. Os argumentos políticos adotados pelo governo são débeis, equivocados, estreitos e revelam a magnitude da ignorância de seus defensores. O país está exposto ao que há de mais retrógrado, deslocado do tempo, e o alcance do dano ainda é pouco conhecido por sua sociedade.

O processo de recuperação não será trivial e não pode ser orientado pelo passado, pelo que tivemos ou já fomos. Assim como na agenda de governança global e multilateral, a reconstrução da governança ambiental-climática nacional demandará ousadia, criatividade e, por que não, também será disruptiva.

Uma premissa importante é assegurar que a temática ambiental-climática permeie a sociedade brasileira como um dos alicerces da ambição de qualidade de vida, equidade, bem-estar e do seu crescimento econômico. Um dos desafios-chave é estar no dia a dia das pessoas e das empresas como uma agenda tangível, modelada por valores que promovam a convergência de perspectivas e inclusão política, econômica e social num país extremamente desigual.

O processo político não deve ser balizado pela reação às perdas e aos retrocessos, e sim por viabilizar alternativas, soluções e acesso aos problemas sociais e

econômicos estruturais que enfrentamos como nação. A pactuação do que seremos como sociedade em 2050, ou seja, na segunda metade deste século, deve encerrar a complexidade das nossas realidades e ter clareza sobre o que fazer. O Brasil precisa saber mais da importância do Brasil no mundo, e a agenda ambiental-climática pode conferir algum protagonismo.

Nesse processo é fundamental o Brasil valorizar e proteger sua biodiversidade, seus biomas, suas populações tradicionais como as estruturas fundantes de nossa identidade nacional, fortalecendo assim o Brasil como uma nação soberana “Verde”.

No curto prazo precisaremos agir em duas direções:

- a. conter os retrocessos e reparar os danos associados (no que couber); e
- b. estar realinhados com a contemporaneidade com base em interesses nacionais.

Para isso, é preciso que o Brasil defina o que quer, os seus interesses e repactue a agenda ambiental-climática nessa visão, segundo as suas perspectivas estratégicas e os valores orientadores de sua democracia. O desafio demanda mais que ousadia; requer vontade política de mudar. O que deve ser preservado tem que se contrapor ao que precisa ser deixado para trás. É importante entender as novas realidades globais e as locais, que estão em processo de metamorfose, e ser sábio na alocação de energia para o dia seguinte. E, obviamente, entender os erros do passado e (re) pactuar com a sociedade os novos rumos, lidando com os seus passivos que vêm de longe. Não pode haver mais espaços para a miopia política que promove aventureiros ou para o achismo ambiental que esvazia o peso político da agenda.

Como sinalizado anteriormente, até 2030 o processo político da agenda ambiental-climática reúne fatores que insinuam uma profunda e rápida transformação civilizatória. Nas eras do Antropoceno e da inovação tecnológica, é importante compreender a velocidade das transformações em curso orientadas pela neutralização e a descarbonização da economia global.

A adoção do Acordo de Paris estabeleceu globalmente a mudança de rumos e expectativas sobre a descarbonização e a emergência de uma nova sociedade contemporânea. O Brasil foi um dos protagonistas dessa formulação, não somente pelo engajamento político de seus governos e sociedade e pela competência da sua diplomacia ambiental, mas também por apresentar o seu compromisso de ambição de mitigação em 2015, quando foi afirmativo, consistente e transparente em relação a três fundamentos importantes:

- a. alinhamento da agenda climática com as suas perspectivas de desenvolvimento;
- b. a ciência climática e a diplomacia como fiadores da sua interlocução e credibilidade internacional;
- c. a progressividade de suas políticas ambientais e sociais e da sua democracia como balizadores dos seus compromissos, além das capacidades institucionais para a consecução dos objetivos propostos.

Nos últimos três anos, o que o governo federal protagonizou, no âmbito do sistema ambiental-climático internacional, foi o reverso do que constituía o protagonismo, a liderança, a credibilidade e a expressão de *softpower* em política externa brasileira. Apequenou-se por incompetências, *fake news*, comportamentos equivocados, mesquinhos em relação ao mundo e ao sistema multilateral e por posturas políticas que provocaram desconfiança e distanciamento de parceiros. O Brasil perdeu progressivamente relevância e espaços, além de ocasionar um dano à sua imagem internacional sem precedentes.

Três processos, ilustrativos desses descaminhos, tiveram grande impacto internacional – a retomada do desmatamento na Amazônia e no Cerrado e o descontrole no seu combate, a infundada interrupção do Fundo Amazônia e o trágico processo de revisão da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil, no âmbito do movimento internacional de ampliação de ambição de mitigação de emissões pelos países signatários de Paris. Essas “*flagships*” do governo Bolsonaro esgotaram a paciência do mundo com o Brasil, além de acirrar desconfianças. As três posições põem em xeque-mate a segurança climática do Brasil e do planeta, e desdizem quaisquer promessas de alinhamento do país com a comunidade ambiental-climática.

Esse desalinhamento não se circunscreve aos governos internacionais, mas envolve também a sociedade civil global, os *non-state actors* definidos no Acordo de Paris. O movimento é de crescente pressão contra o país, afetando outros interesses guardados por políticas econômicas e comerciais. E, perdido por conta das suas opções equivocadas e da sua baixa capacidade de compreender o mundo, o governo federal se posiciona orientado por velhas teses, não dando conta da magnitude de suas fragilidades e da exposição do país.

A reação que se observa envolve diferentes frentes: do ativismo resistente e resiliente, do posicionamento de novas *constituencies* com diferentes perfis políticos, do posicionamento de atores até agora silenciosos sobre esta agenda – como os governos subnacionais e os membros do Congresso – até a mobilização e a visibilidade de

outros atores na busca de construção de respostas que expressem, de fato, as posições e as contradições da sociedade brasileira sobre essa agenda, como o setor privado e o setor financeiro. Embora ainda carentes de efetividade política mais estruturada e de ações mais concretas na implementação de ações, essas importantes reações, os novos atores e as novas iniciativas revelam a capacidade de mobilização social, a consistência técnico-científica das críticas e da busca por alternativas concretas e mais estruturais, além da qualificação para interlocuções diversas e em diferentes contextos, sejam eles nacionais ou internacionais. A sociedade brasileira se mostra, ainda, mais preparada do que antes para o diálogo contemporâneo com o mundo, numa expressão clara do amadurecimento das instituições e da nossa democracia.

Depois de três anos de desconstrução de seus ativos e legados no campo ambiental-climático, a tentativa de retomada do Brasil teve como palco a COP 26. A realidade política nacional se impôs e o mundo percebeu, com clareza, a existência de dois Brasis: o do passado e o do presente pedindo futuro, liderado por sua sociedade.

As posições do governo brasileiro guiaram-se por três *drivers* e não por uma nova visão da agenda: os interesses do setor privado (notadamente pela regulação do mercado global de emissões), o controle de dano à imagem do país e os interesses de assegurar espaços políticos que possibilitem a interlocução diplomática e econômica no futuro próximo. Orientado por estas perspectivas, o Brasil apresentou uma revisão de sua NDC (uma correção aritmética de metas para rever o desastroso processo de 2020, que explicitou as posições *fake green* do país), sem qualquer ambição adicional, sem planos concretos e números sem lastro, com a adesão ao grupo de neutralidade das emissões em 2050 e a meta de fim do desmatamento ilegal, até 2028, também sem planos.

A fragilidade desse novo posicionamento se evidencia pela realidade que se impõe. O negacionismo climático ainda tem domínios de poder quer no governo, quer na sua base política no Congresso Nacional. A interlocução com a sociedade se mantém esvaziada, enviesada no setor privado retrógrado e rentista e menor quanto à recuperação dos retrocessos. A fragilidade do conteúdo técnico-científico da intenção de fim do desmatamento ilegal é denunciada pelos recorrentes resultados de aumento descontrolado do desmatamento na Amazônia e pela constatação de perda de 50% do Cerrado.

A adesão às Declarações de Floresta e de redução de metano são percebidas como intenções marqueteiras, uma vez que nada dialogam com as atuais políticas públicas. O desmatamento nos três anos do atual governo federal (2019-2021) aumentou em 79% quando comparado ao período de 2016-2018, sendo que o aumento do desmatamento em territórios indígenas foi de 138% (Oviedo et al 2021).

As circunstâncias conjunturais do “Brasil oficial” sugerem que essa agenda só será tratada, como conteúdo estratégico de projetos nacionais, no futuro e por outros governos. Assim, a esperança de muitos de ter o país de volta aos trilhos da cooperação global na questão ambiental-climática se dilui. As incapacidades da instância federal do poder público, a visão de que tudo se resolve no curto prazo e pela regulação de mercados, o desmonte das políticas públicas e a inexistente credibilidade internacional dos atuais interlocutores definem um quadro sensível e único. Os esforços de conter o retrocesso, que nomeia o atual governo, se contrapõem à realidade política da Esplanada, que consolida os avanços no desmatamento e no garimpo ilegal na Amazônia, que promove a reserva de mercado do carvão mineral na matriz energética brasileira e que acelera a fragilização dos direitos de povos tradicionais e indígenas.

No lado B dessa prosa, emergem os movimentos da sociedade civil organizada – a Concertação pela Amazônia, o Plano Amazônia 2030, o movimento dos empresários pelo clima, o Consórcio de Governadores do Clima, o Consórcio de Governadores da Amazônia, a Iniciativa Clima e Desenvolvimento: Visões para o Brasil 2030, o Brazil Climate Action Hub, os movimentos de justiça ambiental e climática e os movimentos associados às novas lideranças indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais, dentre outros – que revelam realidades, disputas e soluções concretas, que permitem dotar de credibilidade a ambição de ter o país de volta ao cenário da diplomacia ambiental-climática.

A sociedade brasileira diversa e plural juntou-se “às ruas e às vozes do planeta” para afirmar não somente o compromisso de enfrentamento à crise ambiental-climática, mas também a consciência da corresponsabilidade de todos para lidar com ela. O desmatamento da Amazônia ameaça a estabilidade do clima do planeta. Torna vulnerável as condições que favorecem o desenvolvimento do Brasil. A fragilização imposta ao país por conta do descontrole do desmatamento da Amazônia e do Cerrado impacta a segurança alimentar, hídrica e social, a biodiversidade, além de favorecer o surgimento de novas pandemias e acelerar as desigualdades. Numa outra perspectiva, permite a explosão da violência no campo e nas cidades em função do acirramento dos conflitos decorrentes da grilagem, da extração ilegal de ouro, diamantes e madeira e do tráfico de drogas. Na ótica internacional, além do impacto no cenário global, impõe custos políticos para a nação no exercício do importante papel de liderança regional na América do Sul, na Pan-Amazônia e na Cooperação Sul-Sul.

O desmatamento da Amazônia denuncia uma condição única que coloca o Brasil sob uma nuvem no quadro geopolítico e econômico da crise ambiental climática. O desmatamento não é motivado por interesses econômicos. A sua prática é

criminosa, ilegal e lesa os interesses do Estado e de sua sociedade nos termos de sua Constituição Federal e de sua democracia. Ao queimar e ao desmatar a floresta, o país queima dinheiro, poder político e ameaça a sua soberania (ao não proteger o meio ambiente, o Brasil de hoje não zela pelo bem público e pelos direitos constitucionais do povo brasileiro e não exerce a sua soberania em relação aos seus próprios interesses). Deixa para trás o seu ativo na geopolítica do clima: **floresta de pé, Brasil de pé**. E, ainda, deixa escapar (mais uma vez) a oportunidade de promover, de fato, uma agenda para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, que ocupa quase 60% do território nacional e detém uma população de cerca de 27 milhões de habitantes.

Uma das condições estratégicas que a ciência assinala para o enfrentamento da crise ambiental-climática é a proteção/restauração dos ecossistemas florestais. O Brasil queima florestas e emite carbono acolhendo o crime ambiental e comprometendo o seu desenvolvimento, além da estabilidade climática da Terra. Não é solidário com o planeta e agrava as incertezas associadas às emissões de carbono. O desmatamento ilegal da Amazônia responde por cerca de 50% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (em 2015, eram 15% das emissões totais) e coloca o Brasil entre os maiores emissores do mundo. O argumento de que emitimos historicamente 3% das emissões globais explica a trajetória do passado. A realidade é que como signatários do Acordo de Paris estamos sujeitos às atuais regras internacionais de mitigação e de adaptação climática. O país pratica hoje o jogo dos (muitos) erros e da ilusão de “comprar tempo” com base nos ativos ambientais resultantes das políticas adotadas por governos anteriores.

Ironicamente, parece não se dar conta de que a crise ambiental-climática já movimentava interesses em outras *constituencies* políticas e econômicas. O debate internacional, que tradicionalmente foi conduzido pela agenda de energia e a vilania dos combustíveis fósseis como principais causas do aquecimento global, ganhou novos contornos em Glasgow. A agenda de uso da terra entrou no elenco das prioridades de enfrentamento da crise ambiental-climática. E não ficou restrita ao combate ao desmatamento, avançando para os segmentos da agropecuária e florestal. Importante saber lidar com os interesses da agricultura tropical brasileira no horizonte de 2050 e os seus compromissos reais de produzir alimentos com baixas emissões e alinhado com a proteção da natureza. Não se trata somente do que ainda está protegido no Brasil, mas o que teremos protegido em 2050 e o papel da segurança alimentar nesses resultados. Embora novamente o país tenha o domínio das soluções, falta a ambição política de mudar e de agir de forma proativa. O Brasil insiste em ser menor em relação ao seu futuro.

Em 2020, as emissões brasileiras de gases de efeito estufa cresceram 9,5%, enquanto no mundo inteiro elas despencaram em quase 7% devido à pandemia

(IEMA 2021). Os setores que respondem por esse aumento são os da agropecuária, resíduos e as mudanças de uso da terra, com o protagonismo do desmatamento na Amazônia e no Cerrado (que somados perfazem 90% das emissões do setor). Mais uma vez, a mudança de uso da terra desponta como a principal fonte de emissões do Brasil, com cerca de metade do total de emissões do país. O descontrole sobre o desmatamento faz com que a curva de emissões ainda seja dominada por uma atividade que é majoritariamente ilegal e que não contribui para o PIB ou para a geração de empregos (IEMA 2021).

Tal cenário confere ao Brasil uma situação única no mundo: o seu desafio de mitigação climática não está somente associado à mudança de processos econômicos e sociais e de desenvolvimento. Quase a metade do desafio reside no combate ao crime ambiental e ao crime organizado. O desmatamento na Amazônia e no Cerrado tem de voltar a ser controlado e eliminado, não somente pelo papel de segurança climática e hídrica, das novas economias verdes e de serviços ambientais que a maior floresta tropical do mundo assegura, mas também pelo compromisso do Brasil de viabilizar e promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Nesse contexto, os temas ambientais-climáticos sempre estiveram ausentes das eleições majoritárias brasileiras. Em 2022, isto certamente mudará, pois este tema, que inclui a proteção da Amazônia, transbordou para a agenda política partidária. A destruição das estruturas ambientais-climáticas e suas terríveis consequências não só mobilizaram a mídia nacional e internacional nos últimos três anos, como também já mobilizam os eleitores e, conseqüentemente, os candidatos presidenciais, assim como governadores, deputados e senadores. As declarações públicas dos pré-candidatos presidenciais e a massiva presença de governadores, deputados e senadores, na sua maioria de oposição, na COP 26 de Glasgow já são um indício da politização do tema na disputa política de 2022.

O governo federal elegeu o tema ambiental-climático como “inimigo” de sua gestão e como uma das áreas-alvo de desconstrução pelo governo federal, tentando reproduzir a política de Donald Trump de transformar este tema num instrumento de polarização ideológica. O resultado das eleições municipais de 2020 e todas as pesquisas de opinião feitas no último ano sobre a visão dos eleitores acerca da performance do governo neste âmbito comprovam que, independente do perfil político-partidário, a sociedade brasileira demanda colocar a temática ambiental-climática como um pilar central no projeto de desenvolvimento do país e no Brasil do futuro.

Considerações finais

Em tempos de mudanças e na busca de uma outra relação da humanidade

com a natureza, evidencia-se o imperativo de avançar em novas dinâmicas de cooperação internacional. O escopo de mudanças é mais amplo do que se admite ou se pratica nos tempos atuais. A carbonização do planeta é uma consequência sistêmica da complexa não harmonização na relação humana com a natureza. Por isto, os desafios políticos impostos pela crise ambiental-climática determinam não só a necessidade de agirmos rapidamente e de acordo com os presentes fóruns de decisão multilateral, como o Acordo de Paris, mas - acima de tudo - a complexidade da crise nos impõe pensar em novos arranjos de governança global e certamente em como incluir os outros “adultos na sala”.

Mesmo já experimentando uma metamorfose planetária, que já insinua consequências terríveis e incontroláveis, as presentes “lideranças” políticas do mundo expressam interesses e praticam contradições que retardam os avanços necessários e urgentes para a humanidade lidar, de forma menos assimétrica e talvez mais eficiente, com os desafios da segurança climática e suas derivações. Problemas planetários com o potencial de mexer com os limites da natureza deveriam provocar que tipo de reação política e em que tempo?

Os atrasos associados ao arranjo político internacional existente para lidar com a crise ambiental-climática revelam a necessidade de uma tarefa prioritária: a proposição de um sistema de governança internacional mais dedicado às soluções demandadas para ocupar-se com o futuro e com soluções duradouras. Não se trata de ignorar as circunstâncias políticas vigentes, mas talvez não ser tão refém de relações políticas já estabelecidas que levaram aos passivos atuais (que vêm de longe). O quadro é de enfrentamento de desafios diversos e de enorme alcance e de ir além do enfrentamento do retrocesso e experimentar ousadias nos aparatos político-institucionais de resposta.

Apesar de essencial, o desafio da governança global não é somente fortalecer a sua estrutura, cujo mandato se restringe a “fixing the carbon problem”. Tem que assegurar que toda esta estrutura priorize as diversas dimensões da crise ambiental-climática e que considere os desafios da reconciliação da relação humanidade e natureza; e atuar além dos fóruns vistos como “ambientais”, como a UNFCCC, a Convenção da Biodiversidade ou os ODS. O desafio urgente é não só assegurar que outros fóruns como OMC, Conselho de Segurança ou G20 possam contribuir nesta urgente questão, mas como assegurar uma participação real das verdadeiras “lideranças” planetárias nestes fóruns, valorizando as diversas estruturas de representatividade política já existentes nas nossas sociedades.

Esta parece ser uma condição importante para que a humanidade esteja mais preparada para lidar com as crises globais que se insinuam. Ou, ainda, um requisito

estratégico à necessária repactuação do homem com a natureza e com o futuro, que não emergirá como uma projeção linear do passado. A crise ambiental-climática é um fator limitante do passado e, se não tivermos atenção, também do futuro.

A cooperação entre nações e sociedades demanda outros caminhos mais ágeis e mais ajustados às dinâmicas de inovação, transparência, coerência, comunicação e das novas economias verdes. É importante construir premissas que possibilitem superar a polarização entre o antropocentrismo e o nacional desenvolvimentismo. Ou, ainda, saber melhor lidar com as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para isso, é essencial operar cada vez mais com base no conhecimento e na ciência e ter clareza das condições necessárias para superar o *curtoprazismo*. Na era climática, a conta do carbono será paga de um jeito ou de outro. Não há como “esconder a fatura” ou empurrá-la para o futuro. As decisões de hoje já estão submetidas à rastreabilidade e à contabilidade do carbono. A natureza, assim como a diplomacia, “toma nota”, ou seja, tem memória.

É desejável que essas mudanças ocorram o quanto antes, ainda na década de transição climática, em particular na sua primeira metade. Não há muito tempo disponível à venda. Portanto, é mais do que relevante que as maiores economias do mundo se movimentem, não somente para dar conta de suas promessas (ambições) e compromissos já acordados, mas para fazer andar internacionalmente a agenda de mitigação e resiliência climática com a ambição e urgência necessárias. As sociedades mais engajadas estão atentas à coerência (ou à falta) de líderes mundiais e esta perspectiva tende a ganhar força com os jovens e com seus pais. Afinal, como são eles que vão lidar com o planeta no futuro, querem assim fazer com as soluções e não com os velhos problemas.

No contexto do regime climático estabelecido em 1992, o enfrentamento da crise ambiental-climática nos tempos atuais seguirá as perspectivas políticas que levaram ao Acordo de Paris. A despeito das responsabilidades históricas de países desenvolvidos, todos os países signatários de Paris têm de mitigar suas emissões, bem como adotar as políticas necessárias à resiliência e à adaptação. Os tempos de agir estão definidos, e também as responsabilidades. Os desafios mais urgentes recaem sobre as economias desenvolvidas e as emergentes.

A reinserção do Brasil no cenário internacional e o seu realinhamento com a contemporaneidade passam pelo equacionamento do desenvolvimento da Amazônia e o fim da sua destruição. Um novo patamar de cooperação com as Américas e a Europa deve ser balizador para a retomada de diálogo e de negociações de interesses comuns. Um aprofundamento e uma ampliação das relações com a África e a Ásia nos temas ambiental-climático serão fundamentais para assegurar um reali-

nhamento sobre as trajetórias de desenvolvimento sustentável junto aos países emergentes e em desenvolvimento.

O equacionamento do desmatamento também deve propiciar novos desafios e favorecer a liderança na cooperação regional com a Pan-Amazônia e na Cooperação Sul-Sul. A nuvem que o desmatamento na Amazônia promove não se limita ao acirramento dos conflitos e da violência na região, mas também abarca a exclusão dos amazônidas e dos demais brasileiros do mundo contemporâneo. Nesse contexto, é essencial que o Brasil retome o Fundo Amazônia, um novo patamar de diálogo e de compromissos com os países doadores, e volte ao seu papel de protagonismo no Grupo BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China, como parte da sua interlocução diplomática e científica e da sua visão estratégica de ação no âmbito do Acordo de Paris.

As novas economias verdes demandam o uso eficiente dos recursos naturais. E não somente pela racionalidade de seus pressupostos, mas também pelo esgotamento da oferta de recursos naturais no mundo para dar conta de um planeta com cerca de 10 bilhões de habitantes em 2050.³ A procura crescente por recursos naturais e o desperdício associado estão relacionados a cerca de 56% das emissões globais de gases de efeito estufa e a 90% do estresse hídrico e da perda da biodiversidade. Esta é uma agenda particularmente vocacionada para o Brasil seguir em frente (abundante em recursos naturais e em seu desperdício), combinando resiliência e descarbonização, além de conservação da biodiversidade. Há também em pauta inovação, grande interesse de investimentos, competitividade e geração de empregos e novos modelos de negócios. É a receita para uma revolução da indústria brasileira.

É importante observar ainda que as soluções duradouras para a crise ambiental-climática têm potencialmente nos mercados e no setor privado importantes aliados. Mas as trajetórias de descarbonização, assim como a conservação da natureza e a emergência das novas economias verdes, como a bioeconomia, requerem políticas, regulação, gestão pública e sistemas de governança ambientais-climáticos eficientes, com transparência, *accountability* e orientados pelo conhecimento e pela ciência.

A busca por novos espaços no sistema multilateral e no sistema internacional de financiamento do desenvolvimento econômico e social compreende mais do que áreas de interesse, e sim visão estratégica do papel que podemos exercer no equacionamento da segurança climática global. Não seremos uma potência ambiental-climática sem muito trabalho e sem alianças duradouras em todas as instâncias, em todos os cantos do mundo e com pactos robustos com a sociedade brasileira. Ela é a

3. A taxa mundial de extração anual de materiais (combustíveis fósseis, minerais, metais e biomassa): em 1900, a demanda por recursos foi da ordem de 7 bilhões de toneladas; em 2005, foi de 60 bilhões de toneladas e a projeção estimada para 2050 é de 140 bilhões de toneladas (IRP/UNEP 2019).

fiadora de um futuro mais justo, inclusivo, transparente e descarbonizado.

A crise ambiental-climática é uma certeza e será responsável por parte das novas realidades no atual século. As suas soluções precisam fazer parte do dia a dia das pessoas, dos debates democráticos, do engajamento inclusivo e diverso do Brasil e do mundo. Para voltar a ter protagonismo nessa agenda, o Brasil precisa deixar para trás o retrocesso, reconhecendo os erros, entendendo o peso da sua trajetória nessa agenda, além de definir com clareza os seus interesses e ambições. O fim do desmatamento no Brasil e uma nova relação positiva com a natureza permitirão seguirmos em frente, democraticamente, lidando com as nossas ambiguidades, responsabilidades e com os nossos desafios. Sem ufanismo, sem apequenamento. O Brasil precisa ter os pés no presente, consciência do seu lugar em um mundo marcado pelas eras climática e tecnológica e com um olhar bem adiante para definir o que seremos em 2050. ≡

Referências bibliográficas

- Abranches, Sergio. 2020. "Vivemos um pesadelo democrático, mas não é a distopia realizada." *Revista Problemas Brasileiros - Um Brasil*, Edição Especial, Ano 58 (Jan). <https://revistapb.com.br/ensaio/vivemos-um-pesadelo-democratico-mas-nao-e-a-distopia-realizada/>.
- Amaral, Sergio. 2021. "Estados Unidos X China: Cooperação ou Conflito?." *Estadão*, 28 de novembro de 2021. <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,estados-unidos-x-china-cooperacao-ou-conflito,70003910084>.
- Gaetani, Francisco, e Izabella Teixeira. 2020. *Os tempos, eles estão mudando: perspectivas sobre a agenda brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Coleção de Papers CEBRI & KAS. Rio de Janeiro: CEBRI. <http://cebri.org/br/doc/114/os-tempos-eles-estao-mudando-perspectivas-para-a-agenda-de-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil>.
- IEMA. 2021. *Análise das Emissões Brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2020) – Relatório SEEG 2021*. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), Observatório do Clima. (OC)<https://energiaeambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-brasileiras-de-gases-de-efeito-estufa-e-suas-implicacoes-para-as-metas-climaticas-do-brasil-1970-2020>.
- IRP/UNEP. 2019. *Global Resources Outlook - Natural Resources for the future we want*. International Resource Panel (IRP), United Nations Environment Programme (UN Environment). <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>.
- Oviedo, Antonio, Alana Almeida de Souza, Cícero Augusto, William Pereira Lima e Ricardo Abad Meireles de Mendonça. 2021. *Desmatamento sem controle na Amazônia Legal: a estimativa da taxa de desmatamento Prodes em 2021 e o impacto nas áreas protegidas*. Nota Técnica. Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. São Paulo: Instituto Socioambiental. <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/desmatamento-sem-controle-na-amazonia-legal-estimativa-da-taxa-de-desmatamento>.
- Klabin, Israel. 2019. "Cyclical Crisis in the 21st Century." In *Revitalizing the Spirit of Bretton Woods: 50 Perspectives on the Future of the Global Economic System@75*. Bretton Woods Committee.
- Kelly, Duncan. 2019. *Politics and the Anthropocene*. Cambridge: Polity Press.
- Mazzucato, Mariana. 2020. *O valor de tudo: Produção e apropriação na economia global*. São Paulo: Portfolio-Penguin.
- Nações Unidas. 2021. *Our Common Agenda - Report of the Secretary-General*. Nova York: United Nations Publications.
- Patriota, Antonio de Aguiar. 2018. "Is the World ready for Cooperative Multipolarity?." *CEBRI Dossiê #2*, Volume 2, Ano 17: 8-19. <https://www.cebri.org/br/doc/100/dossie-2>.
- Wilson, Edward O. 2018. *O sentido da existência humana*. São Paulo: Companhia das Letras.

Recebido: 7 de janeiro de 2022

Aceito para publicação: 26 de janeiro de 2022

Venezuela's thorny impasse: toward a new approach¹

Abraham F. Lowenthal

Abstract: Analyzing Venezuelan authoritarian rule and its enduring history, this text argues that a united and strategic Venezuelan opposition, drawing on diverse elements of civil society as well as political parties, with support from the international community and focusing on recovering from humanitarian catastrophes, can achieve a reversal of Venezuela's social and political deterioration. Accelerating its economic recovery, developing and implementing transitional justice procedures, and rebuilding political institutions, it should be willing to work incrementally, and to make compromises and concessions to gain leverage rather than expecting sudden victory over entrenched interests that control state power.

Keywords: Venezuela; democratic transition; transitional justice; authoritarianism.

O espinhoso impasse da Venezuela: para uma nova perspectiva

Resumo: Ao analisar o regime autoritário venezuelano e sua história duradoura, este texto argumenta que uma oposição venezuelana unida e estratégica, valendo-se de diversos elementos da sociedade civil e de partidos políticos, com apoio da comunidade internacional e com foco na recuperação de catástrofes humanitárias, pode reverter a deterioração social e política da Venezuela. Ao acelerar sua recuperação econômica, desenvolver e executar procedimentos de justiça de transição e a reconstrução de instituições políticas, a oposição deve estar disposta a trabalhar de forma contínua e a fazer acordos e concessões para se alavancar, em vez de esperar uma vitória repentina sobre interesses arraigados que controlam o poder do Estado.

Palavras-chave: Venezuela; transição democrática; justiça de transição; autoritarismo.

1. This essay is an updated and revised version of *Venezuela's Elusive Transition*, published online in August 2021 by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars (Lowenthal 2021).

In November 2021, Venezuela completed another flawed round of elections—this time for governors and mayors.² The candidates put forward by the United Socialist Party of autocratic president Nicolás Maduro apparently won 19 of 23 governorships (one is still disputed as of December 20) and elected the mayor of Caracas, the country's capital. The opposition United Platform, led by “interim president” Juan Guaidó (who had been appointed in January 2019 by the elected National Assembly, no longer in power by 2021), had delayed until the end of August to decide whether to participate in the 2021 elections. It then officially opted to do so, but remained divided and ambivalent, and large numbers of its constituents apparently abstained from voting; the United Platform carried two states and a third party, Neighborhood Force, won one.

Although the Maduro government and considerable international commentary portrayed the 2021 election as a sweeping victory for Maduro, others attributed the results to his manipulating the elections by excluding several candidates and parties on arbitrary grounds and because of asymmetric public campaign resources made available to the pro-government and pro-opposition candidates as well as arbitrary disqualifications of some opposition candidates. The most important electoral number, however, was the abstention by 57.7 percent of eligible voters, a strikingly low turnout in Venezuela. That outcome in effect confirmed polls before the elections, which had suggested that a strong majority of Venezuelan citizens disapproved of the Maduro government.³

Street protests, boycotts, emigration by millions of Venezuelans, and occasional bursts of electoral support for the opposition have not substantially weakened the Maduro government's hold on power over the past several years, even though it has not been popular. Broad as well as targeted economic sanctions by the United States and other governments have failed to loosen its grip. Very few of

2. Venezuela has had 12 national elections from 2006 through 2021: four presidential elections; three National Assembly (national legislature) elections; three regional elections for governorships alone; one for municipal elections only; and one in 2021 combining gubernatorial and municipal elections. The opposition to *Chavismo* came close to winning the 2013 presidential election after the death of Hugo Chávez and achieved a clear victory in the 2015 National Assembly elections. The opposition MUD officially boycotted the 2018 presidential election and the 2020 National Assembly election in which only 21 percent of eligible voters participated. The highest recent turnout was 74.3 percent in the 2015 National Assembly elections.

3. According to the April 2021 *Encuesta Nacional* Ómnibus, published by Datanalisis (2021), a leading Venezuelan polling firm, 92.4% of Venezuelans then had a negative evaluation of Maduro (47% “very bad”), with only 7.2 percent indicating a positive opinion of Maduro. These and other public opinion data in this essay come from that or subsequent Datanalisis reports. Only 42.3 percent of those eligible voted in 2021. The 4.1 million voters who supported candidates of the PSUV, the official governing party, were 46 percent of those who voted, but only 19.2 percent of Venezuela's eligible voters. The total of eligible voters who supported non-*chavista* parties was 52.1%.

Abraham F. Lowenthal, Professor Emeritus at the University of Southern California, is the author of numerous books and articles, including eight essays in *Foreign Affairs*. He was the founding director of the Wilson Center's Latin American Program, the Inter-American Dialogue and the Pacific Council on International Policy, and has been decorated by the presidents of Brazil, the Dominican Republic and Peru.

the many countries in the Americas and Europe that recognized Guaidó in 2019 as the country's constitutional president still do, but no alternative approach has taken hold.

Why have Venezuelan democrats and their supporters in the international community made so little headway in challenging authoritarianism? What might both sides learn by considering how other countries have ended autocracy and constructed (or reconstructed) democratic governance?⁴ Can the Venezuelan opposition and the international community develop more viable strategies to strengthen Venezuela's political institutions, revive its shrunken economy, promote improved social equity, and build a strong opposition movement? Can and should the on-again, off-again negotiations between the Maduro government and the United Platform opposition be revived and, if so, how should they be approached?

Can the Venezuelan opposition and the international community develop more viable strategies to strengthen Venezuela's political institutions?

Lessons from prior democratic transitions

Successful transitions from authoritarian rule toward democracy have had different starting points, paths, and outcomes, yet most have experienced four recurrent challenges.

Preparing for the end of authoritarian rule

Domestic forces seeking to replace an authoritarian government must somehow gain enough popular support and national and international legitimacy to become plausible contenders for national power. Opposition movements must also become viable interlocutors for those within the authoritarian coalition who may seek or be amenable to an exit strategy. These are not easy challenges.

Achieving a democratic transition in the face of centralized power and the vested interests of incumbents requires an honest evaluation of the motives, strate-

4. I was deeply involved in the Wilson Center's project on transitions from authoritarian rule, undertaken in 1979 when all South American nations but Colombia and Venezuela were under autocratic rule. The project analyzed how these coercive regimes might be democratized by developing strategies to strengthen oppositions. It resulted in *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe*, a landmark volume edited by Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (1986). More recently, with Sergio Bitar, a political leader and public intellectual in Chile, I co-edited *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders* (Bitar and Lowenthal 2015), a study of nine successful democratic transitions featuring in person interviews with thirteen former presidents and prime ministers who played key roles in the transitions of South Africa, Ghana, Indonesia, the Philippines, Poland, Spain, Chile, Brazil, and Mexico. Both projects were exercises in "thoughtful wishing," normative in orientation but rigorous in method. That same concept animates this essay.

gies, assets, and vulnerabilities of diverse sectors of the ruling regime and a similarly objective assessment of the opposition's own assets, weaknesses, factions and strategies. It also requires bridging disagreements among diverse sectors of the opposition regarding goals, policies, and leadership to present a united alternative. Successful efforts to displace authoritarian governments generally unify the opposition while reinforcing divisions within the ruling coalition. These difficult goals can be achieved over time through persistent, disciplined efforts, reinforcing the toll that governing takes on authoritarian regimes—but this has not yet happened on a sustained basis in Venezuela.⁵

Autocracies control key resources and can use incentives and coercion to co-opt, intimidate, and repress opponents. They often appear to be invulnerable until things change. While they are in the saddle, autocrats reward loyalists and co-opt opportunists to disorient and divide the opposition. If and when the regime itself begins to decay—and if a coherent opposition emerges with an attractive vision, a realistic strategy, and genuine popular credibility—the prospect of ending authoritarian rule becomes more likely, if still far from inevitable.

Weakening the authoritarian incumbents

An authoritarian government typically avoids relinquishing or even sharing power until at least one of its bedrock factions determines this is necessary to avoid major unwanted consequences, such as a severe loss of public support, civil violence, a split within the armed forces, economic devastation, international ostracism and/or crippling sanctions, or threats to the nation's territorial integrity.

Openness to relinquishing power usually occurs only when a segment of the established government tolerates (or openly supports) calls for political liberalization. For some within the authoritarian government, this may require assurances that a campaign of retribution will not be undertaken against the current rulers and their supporters, and that their legitimate personal, economic and institutional interests will be respected under law. Reconciling such assurances with the aspirations and resentments of long repressed members of the opposition coalition is difficult but necessary.⁶

Managing the transfer of power

A successful democratic transition requires dealing with complex dilemmas.

5. For an excellent discussion of the Venezuelan opposition's infighting, see Maryhen Jiménez (2021). See also Laura Gamboa (2017).

6. There is growing literature on the issues posed by "transitional justice," the attempt to reconcile human rights concepts and political accountability with political feasibility and issues of reconciliation and coexistence in bitterly divided, often post-conflict societies. See, for example, Colleen Murphy (2017), and Michael Newman (2019). Cf. Cristián Correa (2021).

Those aiming to assume power must foster civic order and limit violence while striving to ensure that all security and intelligence forces—including those implicated in state repression—will henceforth act within the law. They must also disband—and, if possible, disarm—irregular forces operating outside the law and the democratic arena. They must inspire domestic trust and gain international legitimacy, which usually involves developing reliable electoral procedures to ensure that people can vote freely; that their votes will be faithfully recorded, monitored, and respected; and that the core interests of key minorities will be legally protected.

Those pushing for a democratic transition must be adequately prepared, technically and politically, to assume their new responsibilities. This may require a willingness to retain some officials from the outgoing administration although they worked closely with the autocratic regime, while also attracting back some administrative and technical experts from the diaspora, accelerating the training of new personnel, and offering incentives to those who have emigrated to bring their talents and resources back to the country they left.

Governance requires perspectives and competencies distinct from those exercised in opposition, especially learning to manage inherent tensions. New authorities must learn how to balance the need for bureaucratic, technocratic, security, and judicial expertise with the impulse to purge incumbents. They must redirect the civilian bureaucracy and all security and police forces away from controlling subjects and toward protecting and serving citizens. They need to convince citizens, in turn, to begin trusting a state that most will reject or approach warily and to encourage investors to take prudent risks to rebuild the economy.

Transitional democratic authorities must balance the imperatives of responding to those who suffered human rights abuses by holding accountable those who committed gross violations while assuring the discipline, morale, and effectiveness of established security forces. Security forces must convince citizens that they can deal with crime and violence and that they will not revert to repression. Political figures, high-level security officers, respected civic, business and labor leaders, representatives of faith communities, and cultural personalities should emphasize the virtues of mutual toleration among former enemies—no easy task, but one that has been achieved in prior cases, over time, and should be possible in Venezuela.

If the opposition comes to power, the new authorities will typically inherit long-standing practices of corruption and impunity that the authoritarian leaders have used to maintain support and in some cases to accumulate personal wealth. They must rebuild the national economy while buttressing regulatory authorities and independent judiciaries that can hold accountable national and local officials as

well public and private executives. They must disempower those officials and institutions that would otherwise block all efforts to strengthen accountability.

Imperatives for achieving democratic transitions

For all these reasons, democratic transitions are rarely easy or quick; most take many years and suffer setbacks. There are no “magic bullets,” but heeding several important principles can improve the chances to navigate a path from autocracy to democracy.

1. Move Forward Incrementally

Leaders of successful democratic transitions gain ground whenever and wherever possible—even when some objectives can only be partly achieved, and when some of their supporters continue to make maximalist and unfeasible demands. They pursue long-term strategies, and do not expect quick and total victory or promise too much, too soon. They are ready to propose and/or accept imperfect compromises that move in a desirable direction to enhance leverage toward achieving more satisfactory accords. Such compromises may require greater tenacity and skill than rejecting concessions outright, on principle.

2. Project a Positive and Inclusive Vision

Opposition leaders should consistently project a positive and compelling vision of the future they seek. They should emphasize progress rather than dwell on past grievances, and should acknowledge the inevitability of sacrifice, compromise, and imperfection. Communicating attractive, inclusionary, and feasible goals, and taking concrete steps toward them, can counter the pervasive fear and pessimism that often demobilizes social organizations, opposition parties, and individuals. Letting political rivalries and ideological disputes fester will reduce the chances for making a transition.

3. Build Convergence and Coalitions

Opposition movements must build coalitions with different factions and unaligned forces. They must connect with social movements including trade unions, student federations, women's organizations, human rights groups, and faith-based institutions. Taking the time to cultivate these alliances can build broad popular confidence that the movement for democracy is not merely a vehicle to advance

the interests of particular individuals or groups. It is important to build bridges with open-minded elements within the ruling circle and in other power centers, and to focus sharply on what unites people rather than what divides them. This requires engaging with people who have previously supported the autocracy.

There are no “magic bullets,” but heeding several important principles can improve the chances to navigate a path from autocracy to democracy.

It is also necessary to reconcile—or sometimes, to choose between—the views of opposition leaders in exile and those still within the country. Those in exile often make demands that exceed what those in the country think feasible. International actors should not favor diaspora groups just because they are more familiar; they are often imperfect guides to a country from which they are alienated.⁷

4. Create and Protect Spaces for Dialogue

It is critical to create and protect spaces for confidential dialogue among opposition groups and between them and those in or close to the incumbent government to facilitate understanding of different perspectives and develop familiarity and even a degree of trust among participants.

“Dialogue,” correctly understood, is a technique for building effective communication, not a means for one party to convince the other or to wrest concessions as a prerequisite for further exchanges. The confidentiality of such discussions should be firmly protected. It should not be understood as proof of loyalty to reject dialogue between incumbents and their challengers.

In conducting dialogue, listening well is needed, not grandiloquent proclamations. Clear statements, respectful questions, and constructive responses, communicated empathetically, are crucial. It can be helpful to propose steps that respond to expressed concerns of the other party and can be feasibly implemented at a reasonable cost. Setting forth mutually desired objectives can motivate both sides, even if the path to achieve them cannot yet be fully articulated. Discrediting a mediator or neutral third party for not favoring one’s side misconceives the purposes of dialogue and can undermine prospects for success.

Productive dialogue occurs only when significant elements of both sides recognize that important objectives may be achievable through agreements from which both sides can ultimately gain. The opposition needs to make reasonable demands,

7. For useful data on the political attitudes of Venezuela’s diaspora, see International Crisis Group (2021).

encourage popular pressure to support these demands, and mobilize international support. The proper aim of negotiations is to reduce the areas of recurring conflict, not to dictate terms of surrender.

5. Establish Civilian Control of the Military, Police, and Intelligence Services

From the beginning of a democratic transition process, it is imperative to try to bring the armed forces, police, and intelligence agencies under civilian control, and to disband irregular forces and vigilante groups. It is also vital to recognize the legitimate role of security forces and agencies, their appropriate claims resources, and their need to be protected from reprisal. Such provisions will likely provoke concern and anger among many people who have been victimized by these same institutions. These concerns should be addressed thoughtfully through modes of transitional justice.

6. Foster Transitional and Transformational Justice and Collective Memory

Transitions produce strong popular pressure to hold members of the former regime accountable for human rights violations, blatant corruption, and other abuses. Transitional justice requires rejecting calls for the wholesale prosecution of former officials; establishing transparent legal processes for determining and recounting, to the extent possible, the truth regarding human rights violations and other flagrant abuses; providing recognition and perhaps reparations to victims; cultivating “collective memory” regarding the excesses of the authoritarian era; and, when prudent, bringing major perpetrators to justice.

There is no simple formula for handling these issues, but keys are to emphasize the acknowledgment of victims, enact concrete measures to prevent future violations, and to avoid a cycle of revenge. Building effective reconciliation processes requires developing give-and-take among the outgoing regime (including security forces), the democratic opposition, victims and their families, and civil society organizations. This calls for commitment, leadership, empathy, and flexibility.

Over the course of a transition to democracy, the options for achieving peaceful coexistence must be expanded beyond amnesty or amnesia, on the one hand, and revenge or reprisal on the other. It is more important to reach agreement on the principles and procedures by which standards of justice will be protected and victims of injustice will be acknowledged, as well as by which political power can be achieved and challenged, than to specify in advance all the details of political representation and the particular modes of civilian control of security forces.

7. Mobilize Effective External Support

External actors—foreign governments; international, intergovernmental, and multilateral institutions; corporations, trade unions, faith-based organizations, international federations of political parties, professional associations, women’s groups, and other entities—can lend support to democratic transitions but they will be more effective if they respect the primacy of local actors.⁸ Democracy requires self-determination, not external imposition. External support for democratization is more likely to help when it is strategically imported.

External actors can provide venues and help set the conditions for confidential dialogue among opposition leaders, and then for eventual negotiations between representatives of the opposition and of the authoritarian government; the Kingdom of Norway is already playing such a role in the Venezuelan case. They may also offer access to international expertise on a range of practical issues—from electoral campaigns to effective media strategies, conducting polls, monitoring and securing elections, and providing educational and networking opportunities. Concerted external pressure, including targeted economic sanctions, can sometimes help curb repression of human rights and protect the lives and rights of opposition leaders. Strategic offers of trade, investment, aid, and other forms of cooperation, designed as incentives to reinforce and facilitate democratic transitions, can be more effective than punitive sanctions, however. International economic assistance to respond to humanitarian crises and encourage economic reconstruction can be crucial when it is provided in response to local needs and in cooperation with local actors.⁹

8. Encourage International Cooperation

Partisans on both sides should urge outside powers not to create or reinforce obstacles to peaceful resolution of their country’s internal conflicts. They should focus on how the core interests of foreign powers might be reconciled in ways that bolster self-determination and reconstruction. This approach may require challenging familiar mindsets, as well as good faith engagement by multiple international powers with conflicting—but perhaps, also compatible—interests.

Rethinking opposition strategies

Progress toward an eventual transition from authoritarian rule to peaceful

8. Numerous examples of the methods mentioned in this and the following paragraph are documented in Bitar and Lowenthal (2015).

9. For a helpful memo on how US policymakers should support humanitarian work in Venezuela, see Geoff Ramsey and Kristen Martinez-Sugerli (2021).

democratic coexistence in Venezuela will require the opposition, their external supporters and the incumbent government and its international allies to develop and implement new strategies.¹⁰ Venezuela's diverse opposition groups must comprehend the *chavistas'* enduring appeal to various sectors of Venezuelan society, their political priorities and core interests, and their demonstrated capacity to remain in power. The Venezuelan opposition and their international supporters must also understand how their own approaches have contributed to *chavismo's* staying power. They must appreciate why Hugo Chávez was so popular and still retains solid support, and why the majority of Venezuelans today disapprove of the Maduro government but are also quite critical of the Venezuelan opposition. It will take soul-searching by diverse opposition factions and their international backers, and by members and supporters of the autocratic regime, to conduct fruitful political negotiations that can end authoritarian rule and establish inclusive democracy in Venezuela.¹¹

Progress toward an eventual transition from authoritarian rule to peaceful democratic coexistence in Venezuela will require the opposition, their external supporters and the incumbent government and its international allies to develop and implement new strategies.

Understanding the appeal of *chavismo*

Chávez reached the Venezuelan presidency because his understanding of the deterioration of Venezuela's democratic institutions and its national economy guided his successful 1998 election campaign. From the late 1950s into the 1980s, Venezuela had enjoyed stable, competitive electoral democracy and robust economic growth

10. For the next sections, I have drawn on reports and discussions produced by the Center for Political Studies at the Catholic University Andrés Bello (UCAB) in Caracas, the International Crisis Group, the Inter-American Dialogue, the Council on Foreign Relations, the Atlantic Council, the U.S. Institute for Peace, the Carter Center, the Washington Office on Latin America, and the Center for Strategic and International Studies, as well as by the Venezuela Working Group of the Wilson Center's Latin American Program. I also draw upon many columns and interviews published in *Tal Cual*, *Pro DaVinci*, *El Universal* and *El Nacional* in Caracas, and the writings of and discussions with leading analysts of Venezuelan affairs: Mibelis Acevedo, Benigno Alarcón, Paul Angelo, Cynthia Arnson, Sergio Bitar, Michael Camilleri, Javier Corrales, Richard Downie, Philip Gunson, José Ignacio Hernández González, Miriam Kornblith, Luis Vicente León, Margarita López Maya, Jennifer McCoy, Francisco Monaldi, Frank Mora, Moisés Naím, Deborah Norden, Michael Penfold, John Polga-Hecimovich, Geoff Ramsey, Francisco Rodríguez, Steven Salisbury, Michael Shifter, David Smilde, Harold Trinkunas, and Laurence Whitehead, as well as the late Simón Alberto Consalvi, Pedro Nikken and Teodoro Petkoff. I have also drawn on confidential discussions regarding Venezuela with Thomas Shannon and Elliott Abrams, senior officials in charge of the U.S. government's Venezuela policy at different points, and with other former and current officials of the United States, Canada, and several Latin American and European nations. None of these persons is responsible for any of the statements or arguments contained within this essay, with which some no doubt disagree.

11. An example of such productive rethinking is Michael Penfold's *Democratization in Venezuela: Thoughts on a New Path*, the November 2021 report of the Venezuela Working Group, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. I was an active participant in this group.

within the procedural and policy limits established by the Puntofijo power-sharing pact, signed in 1959.¹² Years of petroleum-based prosperity, economic growth, and political clientelism made Venezuela an apparent success story, with average rates of economic growth of more than five percent a year for three decades.

But these favorable economic conditions gave way sharply during the global economic recession of the 1980s. Slow economic growth, deteriorating living standards, and rising national debt led to the implementation of painful austerity policies advocated by the International Monetary Fund and other international financial institutions, as well as by Venezuelan economists. Increasing popular resentment ultimately exploded in a violent uprising in 1989, known as the *caracazo*.

The economic duress of the 1980s, and the growing perception that the economic plight of most Venezuelans was being ignored by an entrenched and complacent *partidocracia*, led to a steady drop in voter participation in national elections. The two best-established parties, *Acción Democrática* and *COPEI*, each received slightly more than 20 percent of the vote in 1993, when former president Rafael Caldera, on a third-party ticket, won election with just 30 percent. Popular rancor was effectively channeled by Lt. Col. (ret.) Chávez, who had led an unsuccessful coup in 1992. Chávez positioned himself in 1998 in opposition to the established parties and politicians, corruption, inequality, and international “neoliberal” intervention, and won a decisive victory with 56.2 percent of the vote.

Venezuela’s establishment, stunned by Chávez’s election and early policies, opposed him through economic sabotage, a national strike, capital flight, and emigration. They marshalled international backing, especially in the United States, against Chávez. Some in the U.S. government apparently encouraged an attempted coup in 2002; some welcomed it publicly during its first hours.¹³

With a combination of political instinct, willpower, and good fortune, Chávez managed to emerge from the opposition’s attacks stronger than before. He travelled throughout the country, frequently appearing on radio and television, and establishing—with Cuban assistance—major programs to address the urgent needs of the poor and lower middle classes.

Chávez fell ill with cancer in 2011 and died in March 2013. To the end and beyond, he retained strong popular support, due in part to his ability to convert U.S.

12. The Puntofijo accord among COPEI, *Acción Democrática* and the URD (*Unión Republicana Democrática*), three social democratic parties that together represented the majority of Venezuelan voters, was a pact that helped Venezuela maintain democratic competition within agreed limits and provided stability for more than twenty years, while in effect freezing out parties farther to the left and to the right. See Steve Ellner and Daniel Hellinger (2004).

13. No official US acknowledgement of a role in the aborted coup attempt against Hugo Chávez in 2002 has ever been provided but press reports and statements then by senior US officials, including Otto Reich, Roger Noriega, and White House Press Secretary Ari Fleischer, showed US sympathy for the attempted coup and quick acceptance of the new government. See, for example, Julian Borger and Alex Bellos (2002).

opposition into a domestic and international political asset. Chávez took advantage of the global rise in oil prices (from 2003 to 2012) to spread the gains of the commodities boom around the country, funding programs that reduced poverty and increased living standards for poor, working, and middle-class Venezuelans. Over this period, Chávez increasingly manipulated electoral procedures, undermined checks and balances between branches of government, challenged judicial independence, stepped up interference with the independent media, intimidated dissenters, relied on loyal military officers to fill high-level cabinet posts, and politicized the armed forces. He turned Venezuela into a hybrid regime, and then into an autocratic state.¹⁴

Chávez was succeeded by his handpicked successor, Minister of Foreign Affairs Nicolás Maduro, who used the popular support he had inherited to win the presidential election in April 2013, albeit by a fairly small margin. Maduro's support dropped as a result of drastic economic decline, skyrocketing inflation, deteriorating public services, rampant violence, worsening corruption, intensified political repression, and his personal lack of charisma. Despite diminishing levels of public support, Maduro's management of promotions and assignments in the armed forces and his purging of dissenting officers helped him retain power.

Maduro's approval rating has rarely exceeded 15 percent. Approval for opposition leader Guaidó was over 50 percent soon after he became "interim president" in January 2019, and briefly reached 77 percent weeks later, but declined sharply thereafter. His attempt to fracture the armed forces by delivering humanitarian aid across the Colombian border in February 2019 failed badly, as did efforts to recruit senior government officials to overthrow Maduro on April 30, 2019, although both plots apparently enjoyed sympathy within the US government.¹⁵

Support for Guaidó plunged even further in the wake of Operation Gideon, a bungled effort to overthrow Maduro in May 2020, spearheaded by Venezuelan opposition maximalists in cooperation with foreign mercenaries, U.S. Special Forces veterans, and some former Venezuelan military personnel. This operation was penetrated by Venezuelan and Cuban intelligence and failed embarrassingly. The constitutional term of the National Assembly that had designated Guaidó as interim president ended in January 2021, attenuating the legal basis of his claimed legitimacy. Maduro and Guaidó have since then been about equally unpopular among

14. For an analysis of the stages of evolution from electoral democracy to autocracy, see Javier Corrales and Michael Penfold (2015). David Smilde (2021) provides an illuminating update in his essay.

15. Well-sourced and detailed coverage of the April 2019 and May 2020 incidents are available on Wikipedia. The ill-conceived and ineptly implemented scheme to divide the Venezuelan armed forces by using force to bring humanitarian aid across the Colombian border was reinforced by measures the Trump administration imposed to channel relief through partisan opposition and nongovernmental organizations, thus violating international conventions and established US government policies. See Office of the Inspector General, US Agency for International Development (2021).

the Venezuelan public, with approval ratings hovering between 10 and 20 percent each over the past year.

Some Venezuelan opponents of *chavismo* have attributed its durability to Maduro's ruthlessness and to what they characterize as unprecedented repression and corruption that has ensured the loyalty of both the military leadership and key civilian officials. Many also accuse the U.S. government of failing to challenge the Venezuelan government sufficiently, and/or maintain that Maduro's durability is due to Cuba's alleged control.

The *chavistas*, especially under Maduro, have harassed and repressed the opposition—employing extended incarceration, torture, and extrajudicial killings by security forces—but significant opposition activity, including open dissent and street demonstrations, has nevertheless persisted.¹⁶ The Maduro government has undoubtedly rigged some elections, but the opposition has boycotted some in protest (in part to mask their lack of support), and the *chavistas* have conceded two electoral losses at the national level. In 2021, in response to discussions between European diplomats and opposition figure Henrique Capriles (who had nearly defeated Maduro in the 2013 election and is now a rival of Guaidó for leadership of the opposition), two leading opposition figures were named among the five rectors of the National Electoral Council (CNE), responsible for administering Venezuela's elections. These appointments may indicate that Maduro has felt pressure—not only from the opposition and the international community but perhaps also from some in the armed forces—to improve Venezuela's international reputation with respect to human rights and electoral integrity.

Some senior Venezuelan officials and military entities have been involved in the international narcotics trade and other illicit trafficking. Venezuela remains much less important in the global narcotics trade than Mexico or Colombia, but the participation of *chavista* officials adds a complicating factor to any transition and to negotiations. Cuba's providing healthcare and other social services as well as military intelligence and counterintelligence services has been helpful to *chavista* governments, but Cuba does not control Venezuela; indeed, Cuba depends on Venezuela for energy security.¹⁷

Hugo Chávez was charismatic and astute, but perhaps his greatest asset was that he rose to and consolidated power during a sustained period of high petroleum prices that funded social policies. Millions of Venezuelans felt more empowered and engaged in politics than at any previous point in the country's history. Many Ven-

16. The best source on Venezuelan human rights violations, including thousands of extrajudicial killings by security forces, is the extensive report produced by Michelle Bachelet (2019), United Nations High Commissioner for Human Rights and former president of Chile.

17. For an insightful note on Cuba-Venezuela-US relations, see Richard E. Feinberg (2021).

ezuelans still nostalgically associate *chavismo* with an era of largesse and inclusion. Nearly a decade after the death of Chávez, Venezuelan polls show that he has personal approval ratings above 50 percent, sometimes over 60 percent.

Another important source of *chavismo*'s endurance has been international political, diplomatic, economic, and logistical support, not only from Cuba but also from China, Russia, Turkey, Iran, and India, as well as several Caribbean, Central American and South American nations (including, at different points, Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico).¹⁸ Each international ally has supported Caracas for its own reasons—in many cases, as an indirect rejection of U.S. policies. Several have undermined international economic sanctions, hampering the US campaign of “maximum pressure” on Venezuela’s government, while sanctions have had the unintended effect of strengthening international support for Maduro.

Strategic errors of the Venezuelan opposition and its US supporters

Leading opposition figures have underestimated support for the *chavistas* among Venezuela’s disadvantaged populations as well as Maduro’s personal tenacity. They have also underestimated the importance of articulating a compelling positive vision for Venezuela’s future, beyond denunciation of Maduro and his claims. The opposition has exaggerated the efficacy of delegitimizing the Maduro government through rhetoric and boycott. Importantly, the Venezuelan opposition has failed to demonstrate in effective practice its commitment to helping solve the problems Venezuelans face on practical issues, from Covid-19 to power outages, education to deteriorating infrastructure, drought to humanitarian relief.

The opposition’s high degree of dependence on international support and its deference to elements in and around the U.S. government, particularly during the Trump administration, has also weakened its appeal.¹⁹ Some maximalist leaders hoped the United States would deploy military force to remove the *chavistas*, a fantasy reinforced by irresponsible remarks made by some U.S. officials, including President Trump, that “all options [were] on the table.” Hopes for US military intervention may have retarded some in the opposition from developing independent strategies while they waited in vain for US action.

The U.S. government also encouraged the opposition’s counterproductive decision to boycott the 2018 elections, and in effect helped sabotage the 2019 Norway-led explorations of a possible negotiated agreement, by imposing additional

18. See Cynthia Arnson (2021).

19. This and the following paragraph are based on personal interviews, and on John Bolton (2020) and Olivia Beavers (2020).

sanctions just as negotiators on both sides were preparing to discuss a shared request to lift certain existing sanctions. Over time, the opposition's vocal advocacy of U.S. sanctions became a political liability, as most Venezuelans suffered deprivation while the sanctions failed to end or to ease *chavista* rule.²⁰

Toward a new approach

The Maduro government, the democratic opposition, and the Venezuelan people more generally have all failed to achieve their main aims. Maduro has retained power but been unable to achieve economic prosperity, social stability, and sustained popular support, raising questions about the long-term electoral viability of *chavismo* and of its commitments to equity and inclusion. The opposition political parties have remained divided and largely ineffective. Those in the international community who had hoped that Venezuela would recover from its humanitarian catastrophe and emerge as a peaceful, stable, productive, law-abiding and prosperous nation have also been stymied thus far.

No credible security threat will trigger foreign military intervention to set Venezuela on a different path. The days when the U.S. government's disapproval of internal affairs in a Latin American country was sufficient to produce decisive covert or military intervention to produce regime change are over, due to changes in global geopolitics, geoeconomics, and international norms, as well as the evolving attitudes of the U.S. public.

Effective progress toward ending authoritarianism and restoring the rule of law and democratic governance will depend on the internal dynamics of Venezuela itself—in the armed forces, civil society and the private sector, the opposition and the ruling coalition—not primarily on the will and priorities of the United States or any other country. Those who seek political change in Venezuela must internalize this reality in order to fashion a new approach, based on five fundamental principles:

First, an effective strategy for political change needs to reflect Venezuela's history, values, norms, and popular expectations, while also adhering to international law, including the protection of fundamental human rights. Such a vision should be based on broad consultation with and among representatives of civil society, diverse

20. U.S. policy, especially during the Trump administration, contributed unintentionally but significantly to reinforcing the *chavistas'* hold on Venezuela. President Trump appears to have realized, perhaps from an early stage, that U.S. military intervention in Venezuela—however alluring it might appear—would be highly problematic. Evidence mounted that an invasion to overthrow the Maduro government might lead to U.S. involvement in another protracted, "useless" war that would be deeply unpopular with the U.S. public (including much of Trump's core political base). Nearly all U.S. military, intelligence, and diplomatic advisers recommended against military action. The apparent decision not to use force was never explicitly communicated, however, despite its significance—probably because Trump and his advisers wanted Cuban-American and Venezuelan-American voters, especially in the swing state of Florida, to be impressed by the ample public and symbolic support the Trump administration was providing to anti-*chavista* leaders.

political organizations, business enterprises and trade unions, and educational and religious figures. Processes to facilitate such deliberation need to be strengthened to attract some of the many Venezuelans who once supported Chávez before becoming disaffected, as well as those who previously supported Guaidó before becoming discouraged.

Second, opponents of Maduro's autocracy should work with willing partners in government to develop action programs to protect public health, recover from the pandemic and its repercussions, upgrade the educational system, curb violence, expand employment, and improve housing, transportation, and infrastructure. The opposition should strive to cooperate actively with the national, regional, and local governments in Venezuela, despite political differences, rather than insist that the Maduro government's "illegitimacy" precludes any such cooperation.

Third, the opposition should vigorously contest local, state, and national elections, including the presidential election scheduled for 2024. Elections provide the best way to achieve political legitimacy in Venezuela, where democratic values remain popular. The opposition should continue—with the support of international governments and multilateral organizations—to press for reforms in electoral rules and procedures to make them fair and to assure international monitoring of elections to guarantee their integrity. They should devise and put into practice transparent processes for selecting national and regional leadership and choosing candidates for election. Even if the elections do not immediately meet the opposition's international standards for what is free and fair, and even if the opposition does not do well in any given election, active participation will nonetheless help the opposition craft and communicate its political messages, build greater public support, develop new leadership, and enhance its legitimacy nationally and internationally, as well as strengthen its political base.

Fourth, opposition representatives, government officials (including national security officers), and other civil society leaders (including those from the private sector and faith-based institutions), should work together to develop a credible process for defining and implementing transitional justice to foster coexistence, recognize the victims of human rights abuses, clarify responsibility for violations, and avoid cycles of revenge. Experienced international experts can help with this important work by drawing on their prior involvement in other cases. The recent announcement of a Memorandum of Agreement between the International Criminal Court and the Maduro government suggests another avenue for pursuing these issues.

Fifth, if and when a unified and strategic Venezuelan opposition emerges and begins to develop and implement a medium to long-term strategy, it should chart its

own course, rejecting any undue influence or oversight by foreign powers or multilateral organizations. International actors can play vital supportive roles in facilitating Venezuela's democratic transition, but they should not and cannot effectively impose a unilateral solution, nor be asked to do so.

These five steps could help the opposition improve its position, expand its popular base, bolster its negotiating stance, and reinforce its demands for clean election procedures, all of which could help remove obstacles to an eventual democratic transition. Establishing effective democratic governance and economic recovery may well take time, but these steps would orient the process in a promising direction.

A united and strategic Venezuelan opposition, drawing on diverse elements of civil society as well as political parties, should gain support from the international community by focusing on recovering from humanitarian catastrophes and reversing Venezuela's social and political deterioration, accelerating its economic recovery, developing and implementing transitional justice procedures, and rebuilding political institutions, including an independent judiciary. It should respect the core interests of all parties under the rule of law to improve the prospects for a peaceful and durable transition.

All stakeholders in the international community should rally behind these goals, which serve the respective interests of each in Venezuela's recovery. In this context, the United States and/or Canada should quietly explore with Cuba whether positive changes in U.S.-Cuba bilateral relations can be negotiated on the basis of mutual respect for sovereignty, fundamental human rights, cooperative problem-solving and the settlement of outstanding disputes. Progress on this long-accumulated agenda could alter the roles of both countries in Venezuela in ways that would greatly benefit the Venezuelan people. It might also encourage a broad, medium-term multinational effort to improve social, economic, and political conditions throughout the Caribbean Basin.

Viewed through the prism of U.S. electoral politics, such a positive scenario seems remote. But changing international and internal circumstances could lead Cuba to try to reinvent itself—with international encouragement—as an active and constructive partner in the whole region's future. A peaceful transition in Venezuela, supported by both Cuba and the United States, would help bring an end to many decades of stagnation, not only in Venezuela and in US-Cuba relations, but in how the United States and its closest neighbors in the Americas relate to each other in a radically changed and challenging international environment. That would indeed be a silver lining to Venezuela's dark cloud. ■

References

- Arnson, Cynthia J., ed. 2021. *Venezuela's Authoritarian Allies: The Ties That Bind?* Woodrow Wilson Center Reports on the Americas #43. Washington DC: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-authoritarian-allies-ties-bind-no-43>.
- Bachelet, Michele. 2019. *Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela. United Nations Human Rights Council. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=E>.
- Beavers, Olivia. 2010. "Bolton Alleges Trump Said 'It'd be 'cool' to Invade Venezuela.'" *The Hill*, June 17, 2020. <https://thehill.com/policy/national-security/503279-bolton-book-trump-said-itd-be-cool-to-invade-venezuela-claims>.
- Bitar, Sergio, and Abraham Lowenthal. 2015. *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bolton, John. 2020. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster.
- Borger, Julian, and Alex Bellos. 2002. "US Gave the Nod to Venezuelan Coup." *The Guardian*, April 17, 2002. <https://www.theguardian.com/world/2002/apr/17/usa.venezuela>.
- Corrales, Javier, and Michael Penfold. 2015. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela. Second edition*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Correa, Cristián. 2021. "Preguntas esenciales para una política de justicia transicional en Venezuela." *International Center for Transitional Justice*, February 25, 2021. <https://justiciatransicional.org.ve/preguntas-iniciales-para-una-politica-de-justicia-transicional-en-venezuela-por-cristian-correa-ictj>.
- Datanalisis. 2021. *Encuesta Nacional Ómnibus 2021*. January 12, 2021. <https://datanalisis.com/encuesta-omnibus>.
- Ellner, Steve, and Daniel Hellinger. 2004. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class Polarization and Conflict*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Feinberg, Richard E. 2021. "The Geopolitics of Cuba-Venezuela-US Relations: An Informal Note." In *Venezuela's Authoritarian Allies: The Ties that Bind?* edited by Cynthia Arnson, 122-135. Washington DC: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-authoritarian-allies-ties-bind-no-43>.
- Gamboa, Laura. 2017. "Opposition at the Margins: Strategies Against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela." *Comparative Politics* 49 (4): 457-477. <https://doi.org/10.5129/001041517821273044>.
- International Crisis Group. 2021. *The Exile Effect: Venezuela's Overseas Opposition and Social Media*. Latin America Report #86. February 24, 2021. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/086-exile-effect-venezuelas-overseas-opposition-and-social-media>.
- Jiménez, Maryhen. 2021. *The Recurrent Dilemmas of the Venezuelan Opposition and What to Do Next*. Venezuela Working Group, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/publication/lost-fragmentation-recurrent-dilemmas-venezuelan-opposition-and-what-do-next>.
- Lowenthal, Abraham F. 2021. *Venezuela's Elusive Transition: Toward a New Path*. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-elusive-transition-toward-new-path>.
- Murphy, Colleen. 2017. *The Conceptual Foundations of Transitional Justice*. Cambridge: University Press.

Newman, Michael. 2019. *Transitional Justice: Contending with the Past*. Cambridge, Boston: Polity Press.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Office of the Inspector General, US Agency for International Development. 2021. *Enhanced Processes and Implementer Requirements Are Needed to Address Challenges to Fraud Risks in USAID's Venezuela Response*. Report Number 9-000-21-005-P. April 16, 2021. <https://oig.usaid.gov/node/4688>.

Penfold, Michael. 2021. *Democratization in Venezuela: Thoughts on a New Path*. Venezuela Working Group, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/event/democratization-venezuela-thoughts-new-path>.

Ramsey, Geoff, and Kristen Martinez-Sugerli. 2021. *Policy Memo: How US Policymakers Can Support Humanitarian Accords in Venezuela*. Washington, DC: Washington Office on Latin America. <https://www.wola.org/analysis/how-us-policymakers-can-support-humanitarian-accords-venezuela/>.

Smilde, David. 2021 *From Populist to Socialist to Authoritarian Chavismo: Obstacles and Opportunities for Democratic Change*. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/publication/populist-socialist-authoritarian-chavismo-obstacles-and-opportunities-democratic-change>.

Submitted: November 18th, 2021

Approved for publication: December 13th, 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



SEÇÃO ESPECIAL

Vale a pena comemorar o Bicentenário da Independência? 114
Rubens Ricupero

CEBRI REVISTA

Ano 1 / Nº 1 / Jan-Mar 2022

Vale a pena comemorar o Bicentenário da Independência?

Rubens Ricupero

Resumo: O artigo examina a tradição da comemoração de grandes aniversários nacionais desde as exposições universais do século XIX até nossos dias. Inspira-se na obra de Pierre Nora sobre os “lugares da memória” (*lieux de mémoire*) e analisa a tensão entre a intensificação da paixão comemorativa e a contestação crítica a “heróis” e “glórias” do passado. Propõe uma abordagem do bicentenário na base da raiz etimológica de *com-memorar*, lembrar juntos, em atitude voltada não ao passado, mas empenhada em dar balanço no que se fez e propor uma visão sobre o que falta fazer na construção perene do país.

Palavras-chave: Brasil; bicentenário; independência; memória.

Is the Independence Bicentennial worth commemorating?

Abstract: Starting with the great 19th century universal exhibitions, the article examines traditional approaches to the commemoration of national anniversaries. Inspired by Pierre Nora’s work on the “places of memory” (*lieux de mémoire*), it analyzes the tension between the intensification of commemorative passion and the growing critical contestation of past “heroes” and “glories”. It argues that Brazil’s Bicentennial should be celebrated in the spirit of the etymological root of ‘commemoration’, that is, to remember together. Commemorations should not turn to the past but try to take stock of what has been achieved and what needs to be done in the endless task of building a Nation.

Keywords: Brazil; bicentennial; independence; memory.

The past is never dead. It's not even past.
William Faulkner, *Requiem for a Nun*

A questão das comemorações em nossos dias: quem se interessa pelo Bicentenário?

Falta pouco, menos de um ano, para o Bicentenário da Independência. Em condições normais, já se deveria conhecer em linhas gerais o programa das comemorações. No primeiro centenário, por exemplo, durou anos a preparação da Exposição Universal que seria inaugurada em 7 de setembro de 1922. Já agora sente-se uma apatia generalizada, uma completa falta de interesse, uma atitude de indiferença por parte da população. Em âmbito oficial, o panorama é igualmente moroso: algumas comissões foram criadas aqui e ali, no Senado, na Câmara, umas poucas publicações foram editadas no Congresso, alguma coisa seguramente haverá de ser feita pela Biblioteca Nacional, pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, pela Academia Brasileira de Letras. Nada, no entanto, comparável com o estado de espírito de cem anos atrás, ao menos até agora.

Poderia ser diferente no momento em que ainda não conseguimos virar a página da catástrofe da Covid-19? Quando continuamos a chorar as mais de 600.000 mortes causadas em parte pelo pior governo brasileiro em 200 anos? Pode-se acaso esperar ânimo celebratório de um povo profundamente marcado pela desesperança, pelo sentimento de fracasso nacional, de crise interminável na economia, na política, na autoestima coletiva? A data oficial do Bicentenário cai algumas semanas antes das eleições de 2 de outubro de 2022. Terá de concorrer com a reta final da campanha. Será que

Pode-se acaso esperar ânimo celebratório de um povo profundamente marcado pela desesperança, pelo sentimento de fracasso nacional, de crise interminável na economia, na política, na autoestima coletiva?

Rubens Ricupero  é Conselheiro Emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), diplomata aposentado e historiador, foi embaixador junto à ONU (Genebra), em Washington e Roma; assessor de Tancredo Neves e José Sarney; ministro do Meio Ambiente e da Amazônia; ministro da Fazenda; Secretário-Geral da UNCTAD. Atualmente é titular da Cátedra José Bonifácio da USP para 2022.

alguém vai se interessar por uma efeméride histórica em vez de concentrar a atenção numa eleição decisiva?

Há sentido em comemorar?

Alguns desses motivos de apatia se fazem sentir não só no Brasil, mas em toda parte: a pandemia, a consciência da angústia com o aquecimento global, o temor do aniquilamento da vida. Caberia, assim, indagar, em termos amplos, se existe ainda, em nossa época conturbada e sofrida, algum sentido em manter vivo o gosto das comemorações que se herdou sobretudo do século XIX. Curiosamente, a resposta tem sido afirmativa: assiste-se no mundo afora a uma tendência comemorativa em aumento. Na *Era das Comemorações*, capítulo final de sua obra monumental *Os Lugares da Memória*, Pierre Nora comentava em 1992 que a França havia ingressado numa “fase de alta frequência comemorativa”. Os projetos de comemorações de todos os tipos se atropelavam uns aos outros. Tentando imprimir alguma ordem, o gênio burocrático francês chegou a criar uma repartição pública, a “Delegação das Celebrações Nacionais” (*Délégation aux Célébrations Nationales*).

Longe de restrito à França, o fenômeno apresenta dimensões mundiais, de modo que essa entrada na era das comemorações vale, segundo o historiador, para “todas as sociedades contemporâneas que se vivem como históricas”. A intensificação da paixão comemorativa se manifesta nos processos complexos de preparação das celebrações, por meio de comissões que trabalham durante anos, dispendo de vultosos orçamentos e envolvendo historiadores, promotores culturais, especialistas em turismo e marketing.

A era das exposições universais

Um exemplo de organização desse tipo foi o do Bicentenário da Independência dos Estados Unidos da América. O planejamento começou dez anos antes com a criação pelo Congresso da *American Revolution Bicentennial Commission* (1966), substituída pela *American Revolution Bicentennial Administration* (1973), incumbida de coordenar eventos em todo o país. Ocorrendo um ano depois do fiasco da retirada norte-americana da guerra do Vietnã, o governo de Gerald Ford soube instrumentalizar os festejos para reanimar o abatido espírito da nação com uma visão nostálgica e apologética do passado.

Um século antes, os norte-americanos haviam organizado em Filadélfia a *International Exhibition of Arts, Manufactures, and Products of the Soil and Mine*, cujo nome oficial revelava a intenção de manifestar ao mundo que, dez anos depois da Guerra

Civil, os Estados Unidos se sentiam mais pujantes do que nunca. A inauguração, em 10 de maio de 1876, teve a presença do Presidente Ulysses Grant e do Imperador Dom Pedro II, que acionaram, no Pavilhão das Máquinas, o gerador a vapor que forneceria energia à mostra. Nessa ocasião, ocorreu também a famosa demonstração do telefone feita a D. Pedro por Alexander Graham Bell. Visitada por quase 10 milhões de pessoas, a exposição contou com 37 países participantes.

Os eventos e as exposições comemorativas dos dois centenários norte-americanos correspondem à modalidade inaugurada em 1851 no Palácio de Cristal, Hyde Park, Londres, com a *Grande Exposição dos Trabalhos da Indústria de Todas as Nações*. Ideia do Príncipe Albert, marido da rainha Vitória, destinava-se, conforme sugeria o nome, a celebrar o ideal de modernidade do século XIX: o progresso contínuo da humanidade expresso nas conquistas da ciência, da técnica e da indústria. Além das citadas, destacaram-se pelo impacto na opinião pública mundial a grande exposição de Chicago (1893) e a Exposição Universal de Paris (1889). Esta se caracterizou pela construção da Torre Eiffel e marcou os 100 anos da Revolução Francesa, tendo sido vista por mais de 32 milhões de visitantes.

Conseguiu superá-la a rainha de todas as mostras, a Exposição Universal de Paris de 1900, soberbo apogeu da *Belle Époque*, com a pretensão de glorificar os feitos do século XIX que terminava. Atraiu mais de 50 milhões de visitantes, introduziu invenções espantosas para a época como o *tapis roulant* (a esteira móvel), os filmes falados experimentais e o primeiro gravador magnético. Enriqueceu Paris de edificações permanentes como o Grand Palais, o Petit Palais, a Gare d'Orsay (hoje Museu do Impressionismo) e a Ponte Alexandre III.

A visão tradicional das comemorações

O século XX, anunciado com tanta fanfarra, estava destinado a desmentir cruelmente o ideário do progresso constante e irreversível que animou as grandes exposições. Duas guerras mundiais interromperam as mostras, que voltaram após pausas compulsórias de anos, sem jamais lograr redespertar no público o antigo entusiasmo. Projetaram ainda alguns lampejos declinantes, mas foram aos poucos saindo de moda. Esses tipos de celebração se enquadravam no conceito tradicional de comemoração: “cerimônia oficial organizada para conservar a consciência nacional de um acontecimento de história coletiva e servir de exemplo e modelo”.

Além do caráter burocrático-oficial, visavam, portanto, a uma finalidade edificante e moralizadora, expressavam uma pedagogia cívica de exaltação e reforço de valores coletivos. No ensaio *Commémorer en Europe*, Étienne François (2014) observava que se destinavam a fortalecer o “desejo de viver juntos” que Ernest Renan descre-

via como essência da nação no seu célebre texto *Qu'est-ce qu'une nation?* (“O que é uma nação?”), de 1882. Dizia Renan:

A nação, como o indivíduo, é o coroamento de um longo passado de esforços, sacrifícios e dedicações. Um passado heroico, grandes homens, a glória (a verdadeira, no meu entender), eis o capital social sobre o qual se assenta uma ideia nacional. Possuir glórias comuns no presente; haver feito grandes coisas em conjunto, desejar realizar novas ainda, eis as condições essenciais para ser um povo.

A abordagem dominante refletia a atitude basicamente apologética do passado e da história, analisada pelo então presidente da veneranda American Historical Association, Tyler Stovall, no artigo *Happy Anniversary? Historians and the commemoration of the past* (2017). Dizia Stovall que o conceito de aniversário, perfeitamente transmitido em uma só palavra em francês (e em português), exigia duas em inglês, a fim de diferenciar o *birthday* de um indivíduo do *anniversary* de um evento histórico. O conteúdo positivo seria de rigor para uma pessoa, que festeja o nascimento, não a morte; o casamento, não o divórcio.

Já no caso de um evento histórico maior, não importa se feliz ou infausto, a comemoração pode servir para comparar como diferentes gerações lembraram o mesmo acontecimento ao longo de cem ou duzentos anos. Nos centenários, em particular, a passagem do tempo raramente deixa intacta a atitude de uma sociedade em relação a seu passado, embora o grau de mudança possa variar da relativa estabilidade a reviravoltas radicais na maneira de encarar a história.

Nos centenários, em particular, a passagem do tempo raramente deixa intacta a atitude de uma sociedade em relação a seu passado...

A visão crítica das comemorações

O revisionismo crítico tem conduzido a transformações espetaculares na forma pela qual uma sociedade aprecia certos acontecimentos marcantes do seu passado. Nem sempre imparcial, objetivo, cientificamente isento, o revisionismo reflete com frequência conflitos do presente entre classes, grupos, setores políticos, que instrumentalizam a história para suas lutas correntes. Instala-se assim nas comemorações uma dialética que tensiona a memória entre a intensificação da paixão comemorativa, de um lado, e a agressiva contestação, do outro.

É a visão crítica da história que está na raiz da superação da atitude tradicional de exaltação aos homens e feitos do passado ilustrada por Renan para passar a um “contexto pós-heroico”. A ênfase anterior nos heróis e nas glórias se deslocou para as vítimas de injustiças, perseguições e opressão, os naufragos e vencidos da história. Uma expressão recentíssima da tendência consiste na derrubada e retirada de estátuas e monumentos a heróis ou pseudo-heróis. Ela decorre principalmente, como se viu na sequência do assassinato de George Floyd, da reação contra o racismo estrutural, o que conduz à reavaliação de episódios e personagens ligados à escravidão, ao tráfico de escravos, à Guerra Civil norte-americana.

Como ficam, no atual contexto crítico de reavaliação do passado, os grandes aniversários nacionais, os centenários de independência, das grandes revoluções, das guerras extraordinárias? Os aniversários desse tipo participam de uma das categorias dos “lugares da memória” de Pierre Nora. Confundem-se com frequência com os “momentos fundadores”, *turning points*, pontos de inflexão nos quais a consciência de uma ruptura com o passado costuma ser acompanhada por uma fragmentação da memória.

A crítica dos grandes aniversários nacionais

Alguns poucos aniversários nacionais, como o *Independence Day* dos norte-americanos ou o Dia da Bastilha dos franceses, há muito tempo adquiriram caráter arraigadamente popular. Ao contrário das efemérides burocráticas, que para o cidadão comum significam apenas um feriado a mais, o *Fourth of July* e o *14 Juillet* viraram festas do povo, com piqueniques, bailes populares, emoções que inspiram canções e filmes. Nem eles, contudo, escaparam à tendência de reexaminar com olhos críticos o corpo tradicional de ensino relativo aos primórdios da história nacional e, em consequência, ao teor das comemorações desses começos.

Na superaquecida atmosfera da guerra cultural dos Estados Unidos, duas abordagens se tornaram particularmente controversas, transbordando do debate intelectual para a arena política, a *Critical Race Theory* e o *1619 Project*. Vinculadas aos problemas raciais da sociedade norte-americana, tornaram-se pontos de discórdia na campanha presidencial de 2020, gerando projetos de lei com vistas a proibir sua propagação nas escolas. Trump criou a *1776 Commission* para elaborar “um currículo patriótico” de estudo da história, logo suprimida por Biden no dia inaugural de seu governo.

O *1619 Project*, lançado e desenvolvido na redação do New York Times, tem ligação mais direta com o tema da memória, pois visa reformular a história a fim de colocar a questão da escravidão no centro da narrativa histórica dos Estados Uni-

dos. Uma das iniciativas da qual lhe deriva o nome é propor a data da chegada dos primeiros africanos escravizados (1619) como alternativa à versão de que a história norte-americana começa com o desembarque dos Puritanos em 1620 ou a Declaração da Independência de 1776.

Enquanto nos Estados Unidos a contestação provém do que se poderia chamar da esquerda intelectual, na França o revisionismo nasceu de atitude mais conservadora de crítica em relação à interpretação jacobina ou marxista da Revolução Francesa, hegemônica durante muito tempo na academia e no país. A atitude revisionista ou liberal encontrou sua expressão principal na obra de François Furet e Denis Richet, alimentando polêmicas acirradas no Bicentenário da Revolução em 1989 e depois. As controvérsias historiográficas se restringiram ao domínio do debate intelectual e não foram até agora capazes de arranhar o forte sentimento celebratório da população, consolidado ao longo de mais de dois séculos de socialização na escola pública, leiga e republicana.

Reviravoltas políticas apagam do calendário aniversários que durante décadas haviam substituído as celebrações do Natal e da Páscoa quase como a liturgia de uma nova religião. A Revolução Russa de Outubro de 1917, por exemplo, teve sorte bem mais fugaz que a francesa. Após setenta e poucos anos de festejos triunfais, com gigantescas paradas militares e manifestações de massa, seu centenário passou sob envergonhado silêncio no país em que milhões de pessoas haviam perdido a vida por ela ou por causa dela.

Até guerras mundiais suscitam reações conflitantes dependendo da perspectiva. Os russos preservaram o direito de se gloriar dos feitos heroicos da Segunda Guerra Mundial, para eles sua “Grande Guerra Patriótica”. Todos os anos, no aniversário do fim da luta, desfilam com retratos dos pais e avós integrantes dos “Regimentos Imortais”, que pagaram a vitória com o sangue de 26 milhões de mortos. A mesma guerra, do lado do agressor, condena os alemães a renunciar a qualquer manifestação de orgulho nacional.

O Holocausto, exemplo por excelência de “ruptura da civilização”, e o nazismo fazem figura de uma espécie de “mito fundador negativo” para a Alemanha. Projetam sobre a sociedade uma sombra terrível que inibe qualquer possibilidade celebratória. Não podendo honrar os compatriotas mortos por uma causa nefanda, os alemães homenagearam os judeus europeus que assassinaram erguendo um memorial ao lado da Porta de Brandemburgo. Converteram em dia de recolhimento nacional a data de 27 de janeiro, aniversário da libertação do campo de Auschwitz-Birkenau pelo Exército Vermelho.

A concepção alternativa da comemoração nos obriga a confrontar a história

como tragédia, a não omitir aniversários abomináveis, os abismos de iniquidade do nazismo, fascismo, estalinismo, da colonização, escravidão, dos genocídios, massacres, das ditaduras e repressões. Essa fusão entre paixão comemorativa e visão crítica veio para ficar como consequência inevitável do esfacelamento da ilusória “comunidade de memória” unificadora da identidade da nação ou do grupo. A realidade é a existência da memória fragmentada entre vencedores e vencidos, dominadores e oprimidos, colonizadores e vassalos, Casa Grande e Senzala.

O Bicentenário no contexto ibero-americano

O processo da formação do Brasil autônomo não pode ser abstraído do contexto histórico mais amplo em que ocorreu, o do fim do Antigo Regime na Europa, o das revoluções atlânticas e suas implicações no desencadeamento dos processos de independência nas Américas. A independência do nosso país não ocorreu num vácuo. Foi o capítulo brasileiro, único, específico, de um fenômeno histórico global. Embora com características que lhe são particulares e inconfundíveis, apresenta inúmeros pontos comuns ou análogos com o de outras independências americanas, em especial com as experiências mais próximas de alguns vizinhos sul-americanos.

O desafio mais geral de atualizar e corrigir a evocação dos grandes *lugares da memória* se apresenta de maneira bastante parecida em todas as Américas. Um exemplo notável reside no que antes se denominava de descoberta da América e ora recebe nomes neutros – chegada de Cristóvão Colombo ao Novo Mundo – ou indicadores do conteúdo do novo conceito. Consagrado há décadas como dia feriado, festejado por desfiles e fogos de artifício, a data de 12 de outubro havia sido elevada na Espanha e países hispânicos ao pináculo de *Día de la Raza*. Hoje, a data, quando ainda celebrada, coleciona denominações diversas e autoexplicativas:

A concepção alternativa da comemoração nos obriga a confrontar a história como tragédia, a não omitir aniversários abomináveis.

Día del Encuentro de Dos Mundos (Chile); *Día de la Hispanidad*, mais recentemente *Fiesta Nacional de España* (Espanha); *Columbus Day* (EUA); *Día de la Resistencia Indígena, Negra y Popular* (Nicarágua); *Día de la Resistencia Indígena* (Venezuela); *Día del Respeto a la Diversidad Cultural* (Argentina); *Día de la Descolonización* (Bolívia); *Día de la Identidad y Diversidad Cultural* ou *Día del Encuentro entre Dos Culturas* (República Dominicana); *Día de la Interculturalidad y de la Plurinacionalidad* (Equador); *Día de la Nación Pluricultural*

(México); *Día de los Pueblos Originarios y del Diálogo Intercultural* (Peru, não é feriado), além de *Discovery Day*; *Pan-American Day*; *Día de las Américas*.

O Brasil, um tanto ambíguo e sempre original em coisas das Américas, resolveu o problema intitulado o feriado de 12 de outubro de Dia de N^a S^a Aparecida, por decreto do governo João Figueiredo, apesar da laicidade do Estado.

A comparação com a Argentina

Em relação aos centenários da independência, a Argentina nos oferece um espelho próximo, mas ao mesmo tempo desses que distorcem a imagem, uma vez que sua experiência difere da nossa em questões essenciais, na centralidade da escravidão, só para mencionar uma delas. Justamente a metáfora do espelho é empregada em outro sentido, o do cotejo do segundo com o primeiro centenário da independência argentina, pelo historiador Luis Alberto Romero no artigo *La Argentina en el espejo de los Centenarios* (2009), publicado também em forma mais resumida e com alterações como *El espejo lejano del primer Centenario* (2010).

Sem nenhuma intenção de insinuar comparação com o Brasil de hoje, simplesmente a título de curiosidade inquietante, permito-me transcrever o parágrafo inicial do primeiro ensaio:

En su Oda a los ganados y a las mieses, escrita en 1910, Leopoldo Lugones celebró la prosperidad argentina y la asoció con el gran crecimiento agropecuario. Su visión optimista sobre el pasado y el futuro argentino fue compartida por otros intelectuales y literatos, como Rubén Darío, y por notorios visitantes extranjeros, invitados a los magníficos festejos del Centenario de la Revolución de Mayo. Les habría sorprendido saber que, cien años después, en la Argentina no se celebraría la prosperidad sino que se lamentaría la miseria y la decadencia. Que en lugar de certezas, solo habría dudas. Más aún, que las esperanzas de recuperar el impulso y el crecimiento seguirían estando puestas, como en 1910, en los frutos de la producción agropecuaria (Romero 2009, 1).

O historiador argentino começa seu segundo artigo com uma afirmação que se impõe pelo evidente bom senso: “Como todos los grandes aniversarios, los Centenarios provocan en los ciudadanos una pregunta y un desafío: qué hicimos y qué podemos hacer? (Romero 2010)”.

Sua resposta, apropriada também ao Bicentenário brasileiro, é que se deve buscar um objetivo duplo: dar um **balanço** no que se fez ou deixou de fazer e propor um **programa** para o futuro, para o que falta fazer ou corrigir. Não se trata,

é claro, de um balanço enciclopédico, de um museu de tudo, como ambicionavam as grandes exposições do passado. Ao comparar o panorama do fim do primeiro século de existência independente da Argentina com o que deparava no término do segundo século, em 2010, Romero escolheu concentrar sua análise em apenas três questões, mas de caráter geral e determinante: o Estado, a República e a Nação.

Convém realçar uma diferença cronológica importante com a tarefa que nos espera. O intelectual portenho escreveu no momento em que se completava, em 25 de maio de 2010, o Bicentenário argentino. Ou melhor, um dos bicentenários, uma vez que a Argentina cultiva dois momentos fundadores: esse, da Revolução de 25 de maio de 1810, que destituiu o vice-rei espanhol e estabeleceu a primeira Junta de Governo; e o de 9 de julho de 1816, quando o Congresso de Tucumán declarou a independência das Províncias Unidas do Rio da Prata. Quer dizer que ele teve condições de dar balanço em dois séculos de história que já se encontravam completos e encerrados. Não é essa a nossa situação em relação ao Bicentenário brasileiro, ainda em curso.

Como comemorar o Bicentenário do Brasil?

Situa-se, portanto, nesse termo da evolução das comemorações de aniversários históricos, o Bicentenário da Independência do Brasil em 2022. Não é meu propósito sugerir já a esta altura qual deveria ser o conteúdo ou o programa das celebrações. Tentarei somente aplicar à questão algumas das lições expostas na longa divagação acima a respeito do passado das celebrações. A primeira das lições seria a do **ânimo** que conviria presidir ao aniversário. Nem alegria e ufanismo, nem frustração e amargura. Diante de grandes acontecimentos da história, a reflexão e a sobriedade na avaliação das intenções e consequências são preferíveis à atitude tradicional de exaltação ou regozijo.

Por mais cuidado que se tome, é quase tarefa impossível recordar batalhas e guerras sem reabrir feridas não cicatrizadas. O barão do Rio Branco, apesar de haver escrito um grosso volume dedicado às efemérides brasileiras, sabiamente compreendia que “havia vitórias que não se devem comemorar”. Nesse particular, o Brasil até que não se saiu mal. O desafio mais perigoso que enfrentou foi durante o centenário da funesta Guerra da Tríplice Aliança. No longo período entre o fim de 1964 e 1970, os jornais paraguaios dedicavam colunas quase diárias aos combates que tinham ocorrido naquela mesma data, cem anos antes. Do nosso lado, esperou-se até o aniversário do fim da guerra. Em junho de 1970, o ministro do Exército assinou Ordem do Dia sugestivamente intitulada *Centenário da Paz com o Paraguai*.

Nela se afirmava: “Mais do que o conflito de um lustro e seus cruéis ensina-

mentos, é hora de evocar a paz – uma paz majestosa de cem anos – engrandecida e emoldurada pelo patriotismo de cada um daqueles que pugnaram pela honra de sua bandeira”. O cuidado com a suscetibilidade paraguaia chegou ao ponto de se ter escolhido para a Ordem do Dia não o aniversário do combate em que Solano López foi morto por tropas brasileiras (1º de março de 1870), mas a data em que se assinou em Assunção o Acordo Preliminar de Paz (20 de junho). Mais surpreendente é que esse esmero na diplomacia da boa vizinhança tenha sido obra do triunfalista governo Médici.

O mais adequado é partir da etimologia da palavra **comemorar**, da raiz latina **commemorare**, lembrar, recordar, ou melhor, **com memorar**, isto é, **lembrar juntos**, e deixar para depois, para a conclusão do trabalho de memória, a decisão, se é que cabe mesmo aí, sobre o juízo a retirar da reflexão relativa ao sentido do aniversário.

Uma segunda lição deriva da natureza do que se tenciona lembrar, não um **acontecimento** isolado, o Grito da Independência, o **momento** da separação de Portugal, do reconhecimento pelo sistema internacional. Em vez disso, o que nos interessa é o prolongado **processo** que veio depois, com dois séculos de idas e vindas, de avanços e recuos, na formação e crescimento da nação independente, na afirmação gradual, progressiva, da autonomia. Em outras palavras, o processo jamais terminado de **construção** do Brasil, obra de edificação contínua, um **work in progress**, um trabalho em curso, em andamento, em evolução permanente.

Esses dois aspectos, o de processo e o de movimento, conduzem naturalmente a uma terceira lição, a de que temos de abordar o Bicentenário com visão de **totalidade**, a floresta, não as árvores; o todo, o sistema, não os fragmentos. É neste ponto que o **desejo de comemorar** tem de estar unido intimamente à **visão crítica**, a evocação do bem com a do mal, das luzes com as trevas, da justiça com a iniquidade. A comemoração necessita dar voz aos que concorreram com trabalho, sofrimento, perda da liberdade, da própria vida, para a formação de uma sociedade ainda demasiado imperfeita no desequilíbrio, na desigualdade, na injustiça.

É preciso evitar repetir os erros da celebração dos 500 anos do Brasil no ano

Diante de grandes acontecimentos da história, a reflexão e a sobriedade na avaliação das intenções e consequências são preferíveis à atitude tradicional de exaltação ou regozijo.

2000, o esquecimento dos povos originários, dos africanos escravizados e seus descendentes, as opressões de gênero, de costumes, no seio das famílias, o escondimento da estrutura de dominação e exploração, os silêncios deliberados, os olvidos seletivos e significativos. Não se perder em desvios secundários, não se deter demais em instantes isolados, favoráveis ou nefastos, não privilegiar um momento estático em detrimento da dinâmica do processo, a fotografia em vez do filme.

O espelho do primeiro centenário em 1922

Já se observou acima que, em nossa situação, como o Bicentenário termina somente no dia 7 de setembro de 2022, o desafio diverge bastante do enfrentado pelos historiadores argentinos. Estes puderam dar balanço ao segundo século depois de concluído. Teremos, ao contrário, que analisar um processo em andamento, que poderá ser influenciado pela nossa ação ou omissão, cujo sentido final dependerá dos resultados mais ou menos alentadores das eleições de outubro de 2022.

Existem também outros aspectos divergentes, decorrentes da notável diferença na percepção da experiência histórica entre os dois países. Chama a atenção, por exemplo, o tom nostálgico que perpassa não só pelos ensaios de Luis Alberto Romero, mas praticamente por todos os livros e artigos escritos por argentinos em relação ao primeiro Centenário. Quer se escolha a data de 1910 ou a de 1916, não resta dúvida para nossos vizinhos de que a Argentina estava incomparavelmente melhor na data do primeiro do que na do segundo centenário.

Lembre-se que, na citação transcrita acima, Romero dizia que os atores do primeiro centenário argentino se surpreenderiam se soubessem que, cem anos mais tarde, não mais se celebraria a prosperidade, mas se lamentariam a miséria e a decadência, que em vez de certezas, haveria somente dúvidas. Não se trata apenas de percepções e sim de números. Em 1910, a Argentina era a décima maior economia do mundo, o sétimo exportador e detinha 7% do comércio mundial. O panorama em 2010 havia piorado tanto, que Rosendo Fraga se lastimava: “Este é um país que, no segundo século de independência, destruiu tudo o que fez no primeiro”.

Não cabe discutir se haveria exagero nesse julgamento, se a visão apologética de 1910 reflete o ponto de vista dos privilegiados, deixando de fora a repressão ao movimento operário argentino, a Semana Roja de greves e manifestações um pouco antes, a desigualdade de participação na prosperidade. O que se impõe como evidência é que a nenhum brasileiro ocorreria lançar o mesmo olhar nostálgico e apologético ao nosso Centenário. A ideia de apogeu que dá nome até a livros sobre essa era argentina – ver a obra de Juan Archibaldo Lanús, *Aquel Apogeo: Política Internacional Argentina 1910-1939* (2001) – soa estranha, implausível, aplicada ao Brasil

de 1922, tanto da perspectiva do entorno internacional quanto da situação do país.

O Brasil se aproximou do primeiro centenário no momento em que o mundo acabara de sair da Grande Guerra, destroçado nas estruturas e nas almas. Em 1919, quando se negociava o Tratado de Versalhes, Paul Valéry escrevia “nós civilizações sabemos agora que somos mortais [...] sentimos que uma civilização tem a mesma fragilidade que uma vida”. O ano do nosso centenário coincidiu com a marcha de Mussolini sobre Roma, a primeira conquista de um país pelo fascismo. A década de 1920 se encerraria com o colapso da Bolsa de Nova York e a Grande Depressão. A seguinte assistiria ao sinistro triunfo do nazismo, ao estalinismo, ao estalar da Segunda Guerra Mundial com o cortejo de horrores que se seguiu: o Holocausto, os campos de extermínio, as bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki.

Ao completar cem anos de vida independente, a sociedade brasileira dava balanço ao passado, espantando-se com o déficit. No importante e praticamente único grande estudo dedicado ao Centenário, *A nação faz cem anos*, a Professora Marly Silva da Motta (1992) mencionava o severo juízo de Capistrano de Abreu, ao concluir em 1907 seus *Capítulos de história colonial* (1998). O legado de três séculos de colônia teria sido a pobreza intelectual, moral e material, a inexistência de vida social, a incapacidade organizativa. A monarquia escravocrata não havia sido capaz de superar tal herança de modo cabal em 67 anos de crescimento modorrento.

Antes e depois do centenário, o debate intelectual e jornalístico produziria, em 1924, o livro *À margem da história da República*, coletânea de ensaios organizada por Vicente Licínio Cardoso (1924). Nascido com a Primeira República em 1889, Cardoso manifestava a decepção dos contemporâneos com os 35 anos do regime em palavras que exprimem, em relação ao acolhimento do primeiro centenário, o contraste entre a atitude brasileira com o triunfalismo argentino: “A grande e triste surpresa de nossa geração foi sentir que o Brasil retrogradou. Chegamos quase à maturidade na certeza de que já tínhamos vencido certas etapas [...] resolv(ido) de vez certos problemas essenciais. E a desilusão, a tragédia [...] foi sentir quanto de falso havia nessas suposições”

Em lugar de se deixar abater por essa impressão, afirmava que o desafio de sua geração consistia em empreender “nova Obra de construção, ou seja, fixar [...] o Pensamento e a Consciência da Nacionalidade Brasileira”, tudo com maiúsculas. Nas palavras de Marly Motta, “ser moderna, eis a aspiração da sociedade brasileira às vésperas do Centenário da Independência”, embora a autora advertisse que os diferentes atores tinham concepções diferentes da modernidade.

De fato, o que marcaria o ano do centenário no Brasil não seriam tanto as iniciativas oficiais de autocelebração e sim as formas extremamente diversas pelas

quais setores da sociedade civil buscariam essa ansiada modernização do país. É significativo que as manifestações se inaugurassem pelo empenho na renovação das bases mesmas da cultura, logo em fevereiro, com a Semana de Arte Moderna de São Paulo. O que segue são também esforços de reforma cultural e/ou política como o surgimento, por obra de Jackson de Figueiredo, do Centro Dom Vital, núcleo de atualização do pensamento católico, ou a fundação em Niterói do Partido Comunista do Brasil. Em 5 de julho, ocorre o levante e sacrifício dos 18 do Forte de Copacabana, primeira manifestação pública do Tenentismo que, oito anos depois, poria abaixo a República Velha.

A principal iniciativa de cunho oficial foi a Exposição Internacional do Centenário, no Rio de Janeiro, com participação de 13 países estrangeiros. Inaugurada por Epitácio Pessoa em 7 de setembro de 1922, ocupou a imensa esplanada aberta pelo desmonte do morro do Castelo. A fim de tornar possível utilizar o terreno para exaltar os progressos da civilização no Brasil, o governo impiedosamente demoliu os barracos do morro e expulsou seus humildes ocupantes, provocando a denúncia indignada de Lima Barreto.

O carcomido sistema político da República Velha não soube captar os sinais de que a sociedade ansiava por mudanças profundas: a greve geral de 1917, a pulsação dos movimentos artísticos, a inconformidade das baixas patentes do Exército com as fraudes eleitorais. Mostrou-se assim incapaz de deter o processo de auto-destruição que culminaria na Revolução de 30. Toda essa história de projetos e frustrações, de intensos debates intelectuais e políticos em torno da celebração do Centenário revive de forma fascinante na análise perceptiva que a Professora Marly Silva da Motta devotou ao momento em que a nação fez cem anos.

Sai-se da leitura com o sentimento de que as pessoas que pensaram e viveram o Brasil naquele aniversário nos deixaram o exemplo de como nos caberia enfrentar agora o desafio análogo do segundo centenário. Da mesma maneira que elas em 1922, não temos em 2022 motivo para adotar atitude de complacência, de satisfação autocongratatória com o estado do país. O futuro não será certamente um longo rio tranquilo, assim como não foi o século que se iniciou para o Brasil em 1922.

As personalidades que encarnaram o espírito de renovação do Centenário, gente como Mário de Andrade, por exemplo, para simbolizar o melhor da época, souberam extrair do conhecimento sem ilusões da realidade imperfeita da nação o estímulo para edificar uma sociedade melhor da que tinham herdado. É esse o dever que nos espera: criar para a juventude razões plausíveis para acreditar que o terceiro centenário encontrará o Brasil melhor que o encontrou em 2022 ou em 1922. ≡

Referências Bibliográficas

Abreu, Capistrano de. 1998 (1853-1924). *Capítulos de história colonial: 1500-1800*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1022>.

Cardoso, Vicente Licínio, org. 1924. *À margem da história da república*. Rio de Janeiro, Anuário do Brasil.

François, Étienne. 2014. "Commémorer en Europe". *Inflexions*, 25: 71-77. <https://doi.org/10.3917/infle.025.0071>.

Lanús, Juan Archibaldo. 2001. *Aquel Apogeo: Política Internacional Argentina 1910-1939*. Buenos Aires: Emecé.

Motta, Marly Silva da. 1992. *A nação faz cem anos: a questão nacional no centenário da independência*. Rio de Janeiro: Editora FGV: CPDOC <http://hdl.handle.net/10438/6770>.

Nora, Pierre. 1992. "L'ère de la commémoration". *Le lieux de mémoire – III: Les France*, organizado por Pierre Nora. Paris: Gallimard.

Renan, Ernest. 1882. "Qu'est-ce qu'une nation?". *Sorbonne*, 11 de março de 1882.

Romero, Luis Alberto. 2009. "La Argentina en el espejo de los Centenarios". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [Online], Colóquios, 16 de dezembro de 2009. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.57968>.

Romero, Luis Alberto. 2010. "El espejo lejano del primer Centenario." *Revista Clarin*, 26 de abril de 2010. https://www.clarin.com/ultimo-momento/espejo-lejano-primer-centenario_0_By0eVcL0TFx.html.

Stovall, Tyler. 2017. "From the president. Happy anniversary? Historians and the commemoration of the past". *Perspectives on History*, 55 (4), 1o de Abril de 2017. <https://www.historians.org/publications-and-directories/perspectives-on-history/april-2017-x36668>.

Recebido: 19 de novembro de 2021

Aceito para publicação: 14 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



ARTIGOS ACADÊMICOS

- O Brasil e a América do Sul: notas sobre o passado recente 130
Maria Hermínia Tavares de Almeida & Ivan Filipe Fernandes
- Como mudar uma política externa? 148
Miriam Gomes Saraiva & Felipe Leal Albuquerque
- Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los
intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina 167
Roberto Russell & Fabián Calle

O Brasil e a América do Sul: notas sobre o passado recente

Maria Hermínia Tavares de Almeida
Ivan Filipe Fernandes

Resumo: Neste trabalho, discutimos os principais focos da retórica diplomática e da política externa brasileira recente para a América do Sul, tais como comércio, projetos de integração da infraestrutura e articulação política. Mostramos, também, como as relações com vizinhos e a atuação brasileira na região são percebidas pelo público e pelas lideranças, utilizando dados de pesquisa de opinião do projeto *Brasil, as Américas e o mundo* (Cebap 2017). Finalmente, indicamos algumas áreas nas quais um protagonismo renovado pode ser importante para marcar a presença regional do país.

Palavras-chave: política externa brasileira; América do Sul; Mercosul; Unasul; IIRSA.

Brazil and South America: notes on the recent past

Abstract: This article discusses the main issues regarding the diplomatic rhetoric and the Brazilian foreign policy towards South America, such as regional trade, infrastructure integration, and political concertation. Based on survey data from the research project *Brazil, the Americas and the world* (Cebap, 2017), we analyze how leaders and the mass public see those same issues. Finally, we point out possible pathways for a renewed Brazilian regional foreign policy.

Keywords: Brazilian foreign policy; South America; Mercosur; Unasur; IIRSA.

O Brasil está notavelmente ausente da política regional. Embora seu desaparecimento já estivesse ocorrendo desde meados dos anos 2010, ele se tornou política de governo na presidência de Jair Bolsonaro. Quem quer que haja participado de reuniões de âmbito regional há de ter notado a falta de protagonismo brasileiro – quando não a ausência completa – e o mal-estar por ela provocado.

Neste trabalho, baseados na literatura especializada existente, apresentamos o que nos parece foram os principais focos da retórica diplomática e da política externa brasileira recente para a América do Sul e nos valem de alguns dados para iluminar aspectos importantes das relações do país com a região, tais como comércio, investimentos e articulação política. Mostramos, também, como essas relações são percebidas pelo público e pelas lideranças, utilizando dados de pesquisa de opinião do projeto *Brasil, as Américas e o mundo* (Cebrap 2017). Finalmente, indicamos algumas áreas nas quais um protagonismo renovado pode ser importante para marcar a presença regional do país¹.

Consideramos que a retomada da política exterior em âmbito regional não pode ser uma simples volta a linhas de atuação interrompidas pela guinada radical imposta pelo governo atual. As circunstâncias internacionais são hoje bem diferentes daquelas presentes no começo do século, assim como os desafios que colocam para a região. Além do mais, parte dos propósitos e iniciativas que organizaram a política do país para a região envelheceu mal e não constitui alicerce firme para a retomada do protagonismo brasileiro. Por essa razão, a política externa não pode ser pura reconstrução do que foi enfraquecido – ou desgastado –, mas impõe uma agenda regional inovadora e consciente dos desafios postos pelo novo cenário internacional.

O Brasil está notavelmente ausente da política regional. Embora seu desaparecimento já estivesse ocorrendo desde meados dos anos 2010, ele se tornou política de governo na presidência de Jair Bolsonaro.

1. Registramos aqui a omissão das questões de segurança regional, cuja importância não deve ser subestimada.

Maria Hermínia Tavares de Almeida  é pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e professora titular aposentada de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

Ivan Filipe Fernandes  é Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

O Brasil na sua região

Do ponto de vista da retórica e das iniciativas efetivas de política externa, o ponto de partida é a constatação de que a região nunca foi um dado natural: seus contornos físicos e geopolíticos mudaram ao longo do tempo, assim como mudou sua importância no discurso e na ação externa do país. Em alguns momentos, ela foi espaço pan-americano, incluindo a grande potência do Norte; em outros, serviu à tentativa de afirmação de uma América Latina distinta e em certa tensão com os Estados Unidos; e, finalmente, na redemocratização e com mais nitidez a partir dos anos 1990, definiu-se como América do Sul (Bethell 2010). A diplomacia brasileira “sulamericanizou-se”, como observou Ricupero (2017). Essa é a região que constituiu um dos alvos prioritários da ação externa do Brasil nas duas décadas e meia de governos reformadores liderados pelo PSDB e pelo Partido dos Trabalhadores.

É consensual entre os especialistas que a ambição brasileira nunca se satisfaz com possíveis logros regionais e, desde muito cedo, imaginou para o país papel mais importante na grande cena internacional dominada pelas nações poderosas. Idealmente, a região em que o Brasil exerceria naturalmente grande influência, quando não liderança, constituiria uma espécie de plataforma firme para uma ação externa de vocação mundial, possibilitada pela participação ativa nos arranjos multilaterais criados no segundo pós-guerra. Mais imaginado do que real, esse parece ter sido o pressuposto da política regional que começa no governo Sarney, mas ganha feição mais definida na presidência de Fernando Henrique Cardoso e se mantém ao longo dos governos petistas. De alguma forma, sob rótulos e retóricas diferentes, houve significativa continuidade nas políticas desenvolvidas para a América do Sul pelos governos do PSDB e do PT. Com a perspectiva do tempo, as diferenças, magnificadas no debate político doméstico, parecem menores e referidas antes a maneiras de conduzir a diplomacia do que aos objetivos a que se propunha.

A estratégia regional baseou-se em três pilares: integração comercial, integração física e concertação política, ou seja, Mercosul, IIRSA e Casa/Unasul. No primeiro caso, tratava-se de dar musculatura à integração comercial iniciada com o Mercosul, possibilitando sua extensão progressiva para todos os países abaixo da América Central. No segundo, propôs-se a caminhar na direção da integração física das estruturas de transporte e energia, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) materializada com apoio de agências financiadoras internacionais e, em um segundo momento, com investimentos de grandes construtoras brasileiras em obras de infraestrutura em países vizinhos, com financiamento do BNDES. Finalmente, buscou-se assegurar que a região fosse um espaço de paz, concertação política e democracia.

Do ponto de vista brasileiro, as iniciativas nunca deixaram de ser também uma forma de acumular recursos de poder que permitissem ao país fortalecer sua autonomia e posição negociadora frente aos Estados Unidos, seja em tópicos das agendas bilaterais ou regionais, seja nas instâncias multilaterais.

Não foram poucos os autores que, estudando a ação externa do Brasil na América Latina, buscaram decifrá-la em termos de liderança regional, alguns com mais otimismo (Borges 2017), outros com mais cautela (Malamud 2011, Hurrell 2008, Hirst 2009, Lima & Hirst 2006). Na verdade, é impossível discordar de Fonseca (1998) quando lembra que o nosso é um “país médio” com capacidade de atuação internacional limitada por problemas estruturais e escassos recursos econômicos, militares e políticos mobilizáveis, características que o afastam das políticas de poder e favorecem a ação pela diplomacia do direito. Uma nação com “forte presença regional na América do Sul” e capacidade para “influenciar na definição da agenda”, mas certamente não para forçá-la na direção de seus interesses, especialmente porque carente de apoio doméstico para tanto (Guimarães et al 2020).

Os limites da influência regional do Brasil ficam claros pelos resultados minúsculos das estratégias regionais acima mencionadas. As dificuldades econômicas, a instabilidade política interna de muitos países vizinhos, bem como as expectativas de cada um em relação aos Estados Unidos erodiram os projetos mais ambiciosos de integração comercial e da infraestrutura. Muito da retórica que animou a política externa para a região não se concretizou em mudanças efetivas: não produziu aumento significativo do intercâmbio comercial, mais integração física, ou uma comunidade de países que compartilhasse uma visão comum sobre seu lugar no mundo. Caminhos políticos crescentemente divergentes tornaram difíceis a concertação e mesmo a defesa dos sistemas democráticos em toda a área. Esses limites já eram visíveis antes que a crise política, que engolfou o país a partir de 2013 e culminou no desastre eleitoral de 2018, tornasse o país um pária em sua própria casa.

Vejamos cada um dos braços da política sul-americana desenhada há um quarto de século.

As relações comerciais: Mercosul e o comércio inter-regional

O Brasil ocupa uma posição modesta no comércio internacional, porém, na sua escala, é, há muito, um *global trader*, com significativo número de parceiros em diferentes continentes. O Gráfico 1 mostra a evolução dos principais fluxos de comércio do país e o lugar das trocas regionais neste conjunto.

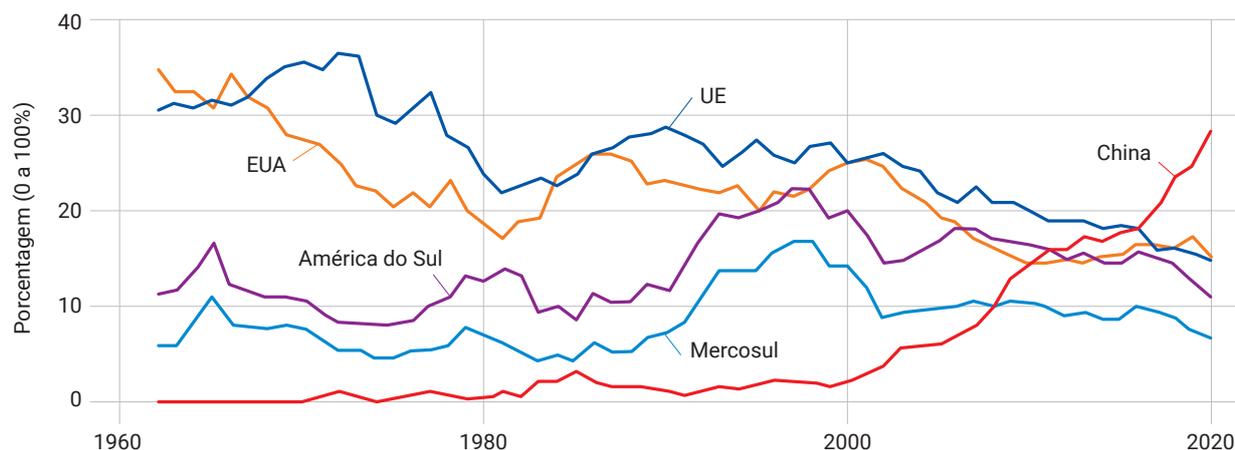


Fig. 1 – Gráfico 1. Principais parceiros comerciais do Brasil 1960 – 2020. Fonte: The Growth Lab at Harvard University. The Atlas of Economic Complexity. <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.

O comércio com os países do Cone Sul que estiveram abaixo do 10% do intercâmbio brasileiro experimentou significativa elevação nos primeiros anos do Mercosul, chegando a 17.1% em 1998, às vésperas da desvalorização do real. Entretanto, começa a cair nos anos iniciais deste século, mantém-se relativamente estável, em torno de 10% das trocas internacionais do Brasil, e mostra leve tendência a queda nos últimos anos. Ele é, contudo, fatia expressiva do comércio do país com a região e parece definir a forma de sua curva. União Europeia e Estados Unidos são parceiros bem mais significativos durante quase todo o período. A curva do comércio regional chega a encostar e, momentaneamente, superar a das trocas com os Estados Unidos, no auge do Mercosul. No novo século, a queda pronunciada da importância relativa dos fluxos comerciais com aquele país e, em menor medida, com a União Europeia não se explica pela robustez dos vínculos do país com a região, mas pelo crescimento vigoroso do comércio com a China. De fato, o aumento da participação relativa da China parece associado à diminuição da importância relativa de todos os outros parceiros, em especial do Mercosul e do restante da América do Sul.

A observação da importância relativa dos principais parceiros, naturalmente, conta apenas uma parte da história. As trocas no Mercosul constituem parcela considerável do comércio do Brasil com a região. Além do mais, esses fluxos comerciais têm características que os distinguem daqueles estabelecidos com outros parceiros para os quais somos principalmente provedores de *commodities*. No Mercosul e na América do Sul estão os principais clientes estrangeiros da indústria manufatureira do Brasil.

A assinatura do acordo entre Mercosul e União Europeia, em 2019, deu novo alento ao arranjo comercial regional em crise. Entretanto, a complexidade da sua aprovação frente às reticências de algumas nações do velho continente requer inicia-

tivas internas na área ambiental – particularmente no Brasil – e forte ação diplomática coordenada entre os membros do grupo, em especial entre Argentina e Brasil, de difícil realização no momento presente.

Em resumo, os impasses, crises e a reiterada contestação da União Aduaneira, fartamente analisados pelos especialistas (Carranza 2003), mostram os limites de projetos de integração mais ambiciosos que busquem lastro no comércio. Eles, de resto, nunca resistiram bem à força centrífuga exercida por potências comerciais externas à região, exacerbada quando os Estados Unidos se lançaram com mais ímpeto na busca de acordos bilaterais (Ricupero 2017) e com a entrada vigorosa da China na região.

A presença chinesa, que de resto não se reduz ao comércio, mas tem crescido também por meio de investimentos diretos, tem impacto muito além da economia. Prenuncia a volta das disputas entre potências por hegemonia no palco sul-americano, com consequências para esforços regionais de concertação e para a política exterior brasileira. É de se esperar fragmentação ainda maior do espaço geopolítico que, no passado, pensadores e condutores da política externa brasileira imaginaram como alicerce regional do protagonismo mundial do país.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Criada em 2000 durante a Cúpula Sul-Americana em Brasília, a IIRSA foi uma tentativa de estabelecer mecanismo regional próprio para superar os gargalos da infraestrutura dos países da região e aproximar suas matrizes econômicas, até hoje mais voltadas para o intercâmbio com os países fora da região do que para o comércio sul-americano. O objetivo era criar sinergias que fortalecessem as economias nacionais por meio do fomento de grandes projetos regionais de integração física e energética. O diagnóstico afirmava que a inserção do subcontinente na economia internacional poderia ser potencializada com uma estratégia regional visando ao ordenamento territorial sul-americano (Wegner 2018). A construção da IIRSA durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva foi a expressão prática do esforço de criação de uma trama econômica suficientemente densa capaz de potencializar a participação da região no competitivo mercado global.

Na primeira fase (2000-2009), o planejamento dos investimentos em infraestrutura no subcontinente baseou-se em “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EID), que orientaram planos de médio e longo prazo de estímulo à integração energética e de transporte. Na primeira década da IIRSA, criou-se uma carteira de mais de 500 projetos em infraestrutura de transporte, energia e telecomunica-

ções. Na segunda fase, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, conferindo tonalidade política a uma empreitada que até então havia sido essencialmente técnica.

A ausência de mecanismos de financiamento sólidos sempre foi o principal gargalo da Iniciativa. Na primeira etapa, a Iniciativa contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata, enquanto, na segunda, o BNDES tornou-se fonte importante de financiamento, propiciando a expansão das grandes empreiteiras brasileiras no espaço regional. Com a crise econômica que se abateu sobre o Brasil e a região, na segunda década do século, o Banco Chinês de Desenvolvimento torna-se cada vez mais uma fonte importante de recursos.

O caráter nacional da maioria dos projetos foi outro obstáculo ao êxito da iniciativa. Dos 563 projetos listados pela Cosiplan em 2017, mais de 83% (469) são nacionais, 16% (89) são binacionais e apenas 1% (5), plurinacionais. Dessa forma, a dimensão regional da IIRSA ficou, em boa medida, limitada à definição da carteira de projetos. Financiamento e execução dos projetos de âmbito nacional foram tratados como problemas domésticos e, nessa medida, dependentes dos limites de endividamento de cada um dos Estados. Segundo Wegner (2018), 61% dos recursos da IIRSA vinham dos Tesouros Nacionais em 2016. Os projetos binacionais ou transnacionais encontraram mais dificuldades em sair do papel.

Dados da IIRSA-Cosiplan de 2017 indicam que 60% dos projetos de âmbito nacional foram concluídos ou estão em execução, contra 44% dos projetos binacionais e apenas 1 projeto plurinacional terminado ou ainda em curso. A tabela 1, resume essa informação e mostra a dimensão modesta dos recursos alocados para projetos de interesse de mais de um país.

Status	Nacionais	Binacionais	Plurinacionais	Total
Número de Projetos				
Concluídos	29%	26%	0%	29%
Em execução	32%	18%	20%	29%
Pré-execução	26%	33%	60%	27%
Perfil	13%	24%	20%	15%
N	469	89	5	563

Investimento				
Concluído	28%	43%	0%	31%
Em execução	33%	3%	50%	28%
Pré-execução	22%	35%	50%	24%
Perfil	17%	18%	0%	17%
Total (US\$ bilhões)	174.26	40.55	0.70	215.51

Tabela 1. Projetos IIRSA - 2017. Fonte: COSIPLAN.

Divergências políticas entre países, a instabilidade de seus sistemas democráticos e os escândalos de corrupção envolvendo grandes construtoras brasileiras responsáveis por alguns dos empreendimentos abalaram a Iniciativa². Contudo, o obstáculo principal parece ter sido mesmo o financiamento na escala requerida, em razão da capacidade restrita de inversões públicas e de acesso ao financiamento internacional de países sempre às voltas com sérias limitações fiscais e, por último, mas não menos importante, a ausência de liderança capaz de impulsionar esquemas de financiamento inovadores (Castro & Cimini 2020).

As vicissitudes da IIRSA revelam, por outro ângulo, as limitações dos esforços de coordenação regional na ausência de financiamento regular e abundante e da reduzida capacidade de o Brasil – maior economia da região e o único a contar com um banco de desenvolvimento público – atuar como propulsor e financiador de formas mais ambiciosas de integração.

A articulação política regional

A terceira onda democrática atingiu toda a América do Sul. Em meados dos anos 1990, os países da região elegiam suas lideranças em pleitos competitivos. Livre das tensões da Guerra Fria, pareciam avançar, enfim, rumo à consolidação plena de instituições democráticas. O Brasil que, desde muito tempo, entretinha relações pacíficas com seus vizinhos – e, ao fazê-lo, contribuía para a paz na região – extinguiu os últimos focos de tensão com a Argentina ao eliminar o fantasma do desenvolvimento de armas nucleares e ao buscar cooperação mais estreita por meio do Mercosul. Outras iniciativas caminharam na mesma direção. A intervenção concertada com outros países sul-americanos possibilitou a solução da crise política no Paraguai e logrou pôr fim ao conflito cinquentenário entre Peru e Equador na região de Cenepa, encerrado com o Acordo Global e Definitivo de Paz, assinado pelos beligerantes em Brasília. O Protocolo de Ushuaia introduziu a cláusula demo-

2. No Peru, as repercussões da Operação Lava Jato provocaram o suicídio de um ex-presidente e o indiciamento de outro.

crática no Mercosul. Já no final da administração FHC, ocorreu a reunião de líderes da região que redundou na criação da Comunidade das Nações Sul-Americanas (Casa), que, sob o governo Lula, se transformaria na Unasul (Saraiva 2010).

A preservação da paz e de relações diplomáticas regulares na América do Sul não é logro de pequena monta, e a contribuição da postura externa do Brasil para esse resultado não deve ser subestimada. Basta comparar a América do Sul com o que ocorre no entorno de nações de dimensões semelhantes como Rússia, Índia ou China. Mas, a partir dessa constatação, não há que exagerar a capacidade de o país influir sobre o destino comum da região.

Se a integração comercial no Cone Sul rapidamente mostrou seus limites, a articulação política regional nunca avançou muito na direção de mecanismos mais fortes de concertação. A diplomacia funcionou bem em alguns momentos – Guerra de Cenepa (Guimarães & Almeida 2017), crise política no Paraguai, tentativa de golpe contra Chávez – e em outros, menos – como, por exemplo, no conflito das “papeleras” entre Argentina e Uruguai, dois parceiros do Mercosul. Em especial, falhou em articular uma solução regional para a maior crise política e humanitária dos últimos tempos que vem dilacerando a Venezuela, com consequências para a região, obrigada a lidar com o súbito aumento da imigração vinda daquele país e com a ameaça de interferência de Estados Unidos, Rússia e China.

Da mesma forma, foi limitada a capacidade de o Brasil promover ação concertada nos foros multilaterais para avançar agendas comuns, para votar em momentos de decisão importantes, ou na disputa de cargos relevantes na OMC, no FMI ou no Conselho de Segurança da ONU. Em mais de uma vez, sul-americanos concorreram entre si por postos internacionais, e a pretensão brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança nunca encontrou entusiasmo entre os vizinhos.

À medida que a polarização política foi se instalando na região, transformando disputas eleitorais em confrontos irreconciliáveis, os sistemas democráticos ficaram mais instáveis, e seu funcionamento, mais problemático. Entre 1990 e 2020, crises do presidencialismo foram frequentes, e 17 chefes de governo sul-americanos não terminaram seus mandatos, em virtude de renúncia, impeachment ou golpe parlamentar.

A preservação da paz e de relações diplomáticas regulares na América do Sul não é logro de pequena monta, e a contribuição da postura externa do Brasil para esse resultado não deve ser subestimada.

A Comunidade Sul-Americana de Nações (Unasul), criada em 2004 em substituição à Casa, já surgiu quando aumentavam a polarização no interior dos países e a divergência de orientações político-ideológicas entre eles. A opção dos governos brasileiros, depois de 2002, por tomar partido em algumas disputas domésticas de vizinhos e fomentar a articulação de governos progressistas selou a sorte da Unasul.

Com a mudança radical da política externa trazida pela vitória de Jair Bolsonaro, a principal iniciativa brasileira de política externa para a região naufragou sem deixar legado institucional relevante para a estabilidade da democracia na América Latina ou para a coordenação da ação internacional dos países que a compunham em um mundo que parece caminhar para a bipolaridade. Tampouco produziu reflexão importante sobre grandes desafios regionais: migrações internas, crises humanitárias, ilícitos internacionais ou estratégias para lidar com a presença crescente da China.

A integração regional continua presente nas discussões sobre o futuro da região. Ela parece habitar, porém, o território dos sonhos coletivos distantes da terra firme dos interesses e projetos políticos concretos, pois falta liderança capaz de formulá-la de maneira realista e arcar com os custos políticos e materiais de promovê-la. Não parece razoável supor que o Brasil possa, em futuro próximo, ser uma força propulsora dessa empreitada. Faltam-lhe disposição firme para tanto, recursos econômicos e financeiros e apoio inequívoco entre a população e as lideranças do país. É o que mostramos a seguir, utilizando dados do projeto *Brasil, as Américas e o mundo*³.

A região vista pelos brasileiros

Os brasileiros e suas lideranças revelaram escassa identificação com a região, seja ela a América Latina ou a América do Sul, embora parcela algo maior dos líderes se considerasse latino-americano nos dois momentos em que o levantamento foi realizado. Os membros dos dois grupos se imaginam antes como cidadãos do mundo do que como parte do espaço que compartilham com seus vizinhos. A tabela 2 fala por si. Mercosul e América do Sul são espaços de identidade praticamente inexistentes para o grande público e para os líderes.

3. *Brasil, as Américas e o mundo* (CEBRAP 2017) é um projeto colaborativo regional, com sede no Cide (México). Consiste em pesquisa de opinião de tipo painel com o público e com lideranças políticas e sociais. No Brasil, foram realizadas três ondas, em 2010-2011, 2014-2015 e 2018-2019, com amostras aleatórias do público e intencionais de líderes da sociedade, do governo e do sistema político de alguma maneira relacionados com assuntos internacionais. A coordenação do projeto está sediada no Cebrap e a equipe conta com pesquisadores do Cebrap, UFABC e IRI/USP. O projeto recebe financiamento da Fapesp Proc_2018/00646-1. Mais informações e bancos de dados podem ser encontrados em <https://github.com/las-americas/cebrap>.

Qual sua identidade principal?				
Identidade cívica	Opinião Pública (%)		Lideranças (%)	
	2014	2019	2015	2019
Ano	2014	2019	2015	2019
Brasileiro	79.4	80.6	5.8	43.5
Latino-Americano	3.7	4.2	17.5	22.4
Cidadão do Mercosul	0.8	0.6	1.7	0.6
Cidadão do Mundo	13.5	11.4	53.3	25.9
Sul-Americano	1.0	2.1	16.7	3.5
Não Sabe	1.4	0.6	4.2	0.6
Não Respondeu	0.2	0.1	-	-
Outra		0.5	0.8	3.5
Total (N)	1881	1849	120	170

Tabela 2. Identidade cívica (2014-2018). Fonte: Projeto Brasil, as Américas e o Mundo (2014-15, 2018-19) (CEBRAP 2017).

Da mesma forma, a opinião do público com relação aos vizinhos é bastante ambígua. A tabela 3 mostra as médias da avaliação dos brasileiros sobre alguns de seus vizinhos, em pontos diferentes do tempo. Elas são sistematicamente inferiores a 50, indicando percepções mais negativas do que positivas e são sempre inferiores à opinião manifesta sobre os Estados Unidos. Algumas se mantêm bastante constantes, outras têm variação significativa positiva, como no caso dos Estados Unidos, e negativa em relação à Venezuela. Elas se distanciam muito das opiniões dos líderes, embora estes também revelem preferência pelos Estados Unidos e menor apreço pela Venezuela.

Chama a atenção o fato de que não são apenas as nações da alternativa bolivariana (Cuba, Venezuela e Bolívia) os objetos da desconfiança do público brasileiro. Colômbia e Peru são também mal vistos, e apenas México, Argentina e Chile recebem aprovação acima de 40 pontos.

Opinião dos brasileiros sobre os parceiros do continente americano (nota de 0 a 100)						
País	Opinião Pública (média)			Líderes (média)		
	Ano	2010	2014	2019	2011	2019
Argentina		40.5		44.5	60.3	66.7
Estados Unidos		51.5	59.9	60.5	65.5	65.1
Cuba		34.1	33.9	31.5	44.9	56.4
México		40.2	45.1	43.2	57.7	64.0
Venezuela		34.1	37.4	28.1	44.5	43.1
Bolívia			32.1	34.9	48.2	54.8
Chile		43.1			72.8	
Colômbia		33.3			55.7	
Peru		36.8				

Tabela 3. Opinião dos brasileiros sobre os parceiros do continente americano (nota de 0 a 100). Fonte: Projeto Brasil, as Américas e o Mundo (2014-15, 2018-19) (CEBRAP 2017).

A maioria dos líderes brasileiros, escutados em três momentos, preferem que o Brasil não busque posição de liderança, mas colabore com os vizinhos na solução de problemas regionais, embora não sejam poucos os que veriam com bons olhos o país exercendo papel de direção. A diferença na distribuição das preferências entre as duas posições cresceu, com o tempo, a favor daqueles que preferem a cooperação entre iguais.

As posições do público são mais ambíguas e instáveis, pois, em dois momentos – 2010 e 2019 – prevaleceu a aspiração a uma liderança brasileira incontestada. Opiniões isolacionistas são também significativamente mais presentes entre os brasileiros comuns, crescendo de maneira significativa em 2019. É o que indicam os dados da Tabela 4.

Qual o papel que o Brasil deve ter na América do Sul							
Papel do Brasil na Região	Opinião Pública (%)			Líderes (%)			
	Ano	2010	2014	2019	2011	2014	2019
O Brasil deveria procurar ser o líder na região		49%	34%	31%	49%	43%	38%
O Brasil deveria colaborar com outros países sul-americanos sem pretender ser líder		32%	40%	20%	50%	54%	61%
O Brasil deveria manter-se afastado dos esforços sul-americanos		10%	17%	40%	0%	0%	1%
NS/NR		8%	9%	9%	2%	3%	0%
N		2000	1881	1849	200	120	170

Tabela 4. Papel do Brasil na América do Sul. Fonte: Projeto Brasil, as Américas e o Mundo (2014-15, 2018-19) (CEBRAP 2017).

O público está longe de ter opiniões firmes e consensuais sobre o papel do país na região. Estudos futuros poderão indicar se o rechaço do público ao protagonismo regional do Brasil é uma resposta conjuntural à crise dos anos 2010, ou uma postura isolacionista mais arraigada e duradoura. Por seu turno, a preferência dos líderes parece indicar reconhecimento das limitações que o país enfrentaria caso procurasse conduzir os vizinhos. E seu apoio à participação brasileira ativa poderá sustentar uma política externa engajada e fundada da cooperação horizontal no âmbito sul-americano.

Entre o passado e o futuro

À frente do Ministério de Relações Exteriores, Ernesto Araújo hostilizou vizinhos, criou conflitos inúteis, expôs o país ao ridículo e o tirou da cena regional. Sob nova gestão, as relações diplomáticas com a América do Sul parecem buscar a normalidade, mas não há por que imaginar que o Brasil venha a desempenhar qualquer papel positivo enquanto for governado por Jair Bolsonaro.

Convém assim explorar alguns temas incontornáveis em uma agenda futura, a partir da experiência do passado recente e diante de novas realidades emergentes. Enunciaremos alguns, sem querer esgotá-los ou abarcar todos. Tratamos também de explicitar alternativas de ação. Elas são apresentadas abaixo sem preocupação em hierarquizá-las conforme sua importância:

1. A presença da China

Realidade econômica incontornável, como parceiro comercial e como investidor, a China tenderá a colocar desafios à política externa brasileira e à convergência regional. Na medida em que o cenário internacional assume crescentemente formato bipolar, a China não poderá mais ser encarada apenas como um importante parceiro comercial, mas como protagonista de uma disputa maior, que passa a ter expressão também no espaço sul-americano, na forma de ameaças e oportunidades. A China poderá desviar comércio, ameaçando as exportações de manufaturas brasileiras para a região, mas poderá também significar uma fonte alternativa de financiamento para a criação de infraestrutura regionalmente integrada. Aqui o desafio para o Brasil será duplo: decidir como aproveitar a competição que já se esboça entre Estados Unidos e China em benefício dos objetivos do país; e decidir se vai fazê-lo isoladamente, ou se vale a pena buscar uma reação mais coordenada com os vizinhos da região, o que implica identificar os temas, âmbitos e momentos mais propícios.

2. A questão ambiental amazônica

O mundo vem cobrando do Brasil atitude positiva e eficaz na defesa do patrimônio de biodiversidade da floresta amazônica. Não haverá espaço para o protagonismo internacional do país sem que políticas domésticas de preservação e exploração sustentável da floresta sejam abraçadas com decisão e criatividade. Essa é de resto uma das poucas áreas nas quais o país tem trunfos consideráveis no cenário internacional. Uma parte importante do desafio é combater uma multiplicidade de atividades ilícitas, que incluem exploração ilegal de madeira e minérios, tráfico de drogas e pessoas, ocupação ilegal de territórios públicos ou reservados a populações originárias. Aqui a defesa do patrimônio socioambiental se imbrica com questões de defesa e segurança não tratadas neste texto. A Amazônia não está contida toda em território brasileiro. Dividimos esse patrimônio com oito vizinhos. Aqui também há duas possibilidades: atuar nos limites do território nacional, ou buscar formas de cooperação com os países amazônicos, o que apesar de extremamente difícil pode ser o caminho mais profícuo. Se for esse o caminho escolhido, o país terá que decidir se e como dar vida e substância ao Tratado de Cooperação Amazônica – até hoje um fracasso retumbante – e que outras iniciativas e instrumentos podem ser criados para compartilhar recursos e responsabilidades.

3. A questão ambiental energética

O caminho para a economia de baixo carbono requer a utilização de fontes de energia limpa. O Brasil parte de uma posição confortável por contar com matriz energética de fontes diversas – hidrelétrica, eólica, solar, de biocombustíveis – e em sua maioria não dependente de combustíveis fósseis, embora, na contramão das boas práticas, a contribuição das termoelétricas tenha crescido nos últimos tempos. Seria importante estudar as possibilidades técnicas e econômicas de cooperação internacional no âmbito das energias limpas, nos marcos da IIRSA, aprendendo com a experiência anterior.

4. A cooperação em saúde

A Covid-19 teve consequências devastadoras na região, mas pode inspirar agenda inovadora de política externa. O Brasil foi capaz de rapidamente produzir vacinas por meio de acordos com empresas ou consórcios estran-

geiros, que se traduziram em transferência de tecnologia. Com base na experiência acumulada, é possível fortalecer linhas de cooperação técnica que aumentem a resiliência da região a futuras e previsíveis catástrofes sanitárias. Apesar da desastrosa condução das ações contra a pandemia pelo governo federal, o sistema de saúde brasileiro desenvolveu capacidades técnicas e resiliência muito significativas. Assim, a cooperação em saúde pode ser um grande ativo da política externa brasileira para a região.

5. Mercosul

A presença chinesa no comércio da maioria dos países da região aumenta os desafios ao acordo comercial do Cone Sul. Talvez esteja chegando o tempo de revisar os seus termos conforme impõem a experiência e o realismo, de forma a torná-lo instrumento efetivo de estímulo ao comércio regional. De toda forma, a ratificação do acordo com a União Europeia é do interesse do Brasil, indicando a necessidade de esforço diplomático concertado entre os parceiros da região para aplainar os obstáculos à sua ratificação pelas nações europeias.

6. Fórum político regional

A instabilidade e a fragmentação política da América do Sul parecem ser tendências inelutáveis, posto que assentadas em traços profundos e duradouros das sociedades e dos sistemas políticos locais. Por toda parte, a democracia está sob o fogo da polarização política e, depois da transformação autoritária da Venezuela, já não é mais *the only game in town*. A situação impõe desafios importantes para a criação de espaços regionais de interlocução, ao tempo em que os tornam mais necessários. O Brasil não tem vocação nem recursos para sozinho liderar esforços nessa direção, mas pode desempenhar um papel positivo de fomentador da criação de um lugar institucionalizado de diálogo. Para tanto, é importante entender o fracasso da Unasul e evitar que preferências políticas e afinidades ideológicas dificultem o debate de temas regionais de interesse comum. O antigo preceito realista da não interferência nos assuntos internos de cada país parece ser o mais recomendável. Ele, naturalmente, desafia o compromisso igualmente relevante de defesa da democracia na região. Esta estará mais bem servida se for realizada pelos instrumentos institucionalizados à disposição: a cláusula democrática do Mercosul e seu equivalente na OEA.

Considerações Finais

Neste texto, oferecemos mais indagações do que respostas. Nosso objetivo foi indicar temas que merecem ser considerados no debate sobre os passos futuros da política externa brasileira. O país fez uma escolha acertada quando dirigiu o foco para a América do Sul; contudo, as realizações efetivas deixaram a desejar. O discurso distanciou-se muito dos fatos. Mesmo nos momentos de maior afinamento político-ideológico, avançou-se pouco na construção de alicerces institucionais sobre os quais organizar colaboração regional mais efetiva. A história da região e as histórias particulares de cada país, assim como os desastres da última década, agravados pela pandemia, não são de molde a criar condições favoráveis a projetos compartilhados. As desigualdades renitentes cindem as sociedades e alimentam a polarização política. Cada uma por si, as economias nacionais não encontram o rumo do crescimento. Como as famílias de Tolstoi, na América do Sul cada país é infeliz à sua maneira. Talvez uma ambição mais reduzida em relação aos objetivos a alcançar e a persistência em persegui-los possa levar a avanços mais duradouros. ≡

Referências bibliográficas

- Amorim, Celso. 2010. "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 214-240. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>.
- Bethell, Leslie. 2010. "Brazil and 'Latin America.'" *Journal of Latin American Studies* 42 (3). Cambridge University Press: 457-85. <https://doi.org/10.1017/S0022216X1000088X>.
- Burges, Sean W. 2017. *Brazil in the world: The International Relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press.
- Carranza, Mario E. 2003. "Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur." *Latin American Politics and Society* 45 (2). Cambridge University Press: 67-103. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00241.x>.
- Castro, Aline Conti, & Fernanda Cimini. 2020. "El financiamiento de la integración infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional". *Revista Tempo do Mundo* 23 (ago). <https://doi.org/10.38116/rtm23art5>.
- CEBRAP. 2017. O Brasil, as Américas e o Mundo segundo a opinião do público e dos líderes. 2010/2011 – 2014/2015. Relatórios de Pesquisa. <https://cebrap.org.br/relatorio-da-pesquisa-brasil-as-americas-e-o-mundo/>.
- IIRSA-COSIPLAN. 2017. *Sistema de informação de projetos*. Banco de dados disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/#>.
- Fonseca Jr, Gelson. 1998. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil." O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional, IPEA/USP, 11 de setembro de 1998. <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fonsecajrsistemainternacional.pdf>.
- Guimarães, Feliciano de Sá, & Maria Hermínia Tavares de Almeida. 2017. "From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil's Successes and Failures in International Crises." *Latin American Politics and Society* 59 (4). Cambridge University Press: 26-46. <https://doi.org/10.1111/laps.12032>.
- Guimarães, Feliciano de Sá, Ivan Filipe Fernandes & Gerardo Maldonado. 2020 "Domestic Attitudes toward Regional Leadership: A Survey Experiment in Brazil," *Foreign Policy Analysis* 16 (1), janeiro, 98-117. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz002>.
- Hirst, Monica. 2009. "An overview of Brazilian Foreign Policy in the 21st Century", Policy Briefing 6, Emerging Powers Program, SAIIA. <https://saiia.org.za/research/an-overview-of-brazilian-foreign-policy-in-the-21st-century>.
- Hurrell, Andrew. 2008. "Lula's Brazil: A rising power, but going where?" *Current History* vol. 107, no. 706. University of California Press, 51-57. <http://www.jstor.org/stable/45318500>.
- Lima, Maria Regina Soares de Lima, & Mônica Hirst. 2006. "Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice, and responsibilities." *International Affairs* 82 (1), janeiro, 21-40. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>.
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy." *Latin American Politics and Society* 53 (3). Cambridge University Press: 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>.
- Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2010. "Foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, 151-168. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300009>.

Wegner, Rubia Cristina. 2018. "Integração e desenvolvimento econômico: Estratégias de Financiamento do Investimento de Infraestrutura Sul-Americana". *Economia E Sociedade* 27 (3). Campinas, SP:909-38. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art8>.

Recebido: 11 de novembro de 2021

Aceito para publicação: 13 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

Como mudar uma política externa?¹

Miriam Gomes Saraiva
Felipe Leal Albuquerque

Resumo: O artigo analisa em que medida o mapa cognitivo e o processo decisório da política externa do governo Bolsonaro levaram ao rompimento da tradição diplomática e a uma mudança mais geral no curso da política externa brasileira. Compreende tais transformações no contexto de fortes mudanças na ordem internacional e de um regime democrático que acomoda polarizações e, portanto, eventuais inflexões drásticas de política externa. O artigo proporciona uma reflexão conceitual sobre o que significa mudança em política externa, à luz das transformações introduzidas ou exacerbadas durante o governo Bolsonaro no que diz respeito às ideias que pautam a política, a seu processo de formulação e implementação e a suas ações.

Palavras-chave: política externa brasileira; governo Bolsonaro; processo decisório de política externa; fatores ideacionais; mudanças em política externa.

How to change a foreign policy?

Abstract: This article analyzes to what extent Bolsonaro government's foreign policy cognitive map and decision-making process led to the rupture of the diplomatic tradition and a more general change in the course of Brazilian foreign policy. These transformations are contextualized in a universe of strong changes in the international order and a democratic regime that accommodates polarizations and, therefore, possible drastic inflections in foreign policy. The article provides a conceptual reflection on what change in foreign policy means, in light of transformations to policy guiding ideas, policy making and execution process, and its actions introduced or exacerbated during the Bolsonaro government.

Keywords: Brazilian foreign policy; Bolsonaro government; foreign policymaking; ideational factors; changes in foreign policy.

1. Agradecemos ao CNPq e ao Programa Prociência UERJ pelo apoio financeiro fornecido para pesquisa que deu base a este artigo. E a Guilherme Casarões, com quem a interação na confecção do capítulo citado nas referências (Casarões & Saraiva 2021) trouxe bons *insights* para este artigo.

Em que medida a política externa desenvolvida durante o governo de Jair Bolsonaro difere dos padrões de continuidade e de mudança observados na trajetória histórica da política externa brasileira? Que práticas, ideias e escolhas foram preservadas e quais foram alteradas? Trazemos aqui uma reflexão conceitual sobre o que significa mudança em política externa, à luz das transformações introduzidas ou exacerbadas pelo governo de Bolsonaro no que diz respeito às ideias que pautam a política, a seu processo de formulação e implementação e a suas ações. Para além da retórica, a política externa do governo de Bolsonaro provocou mudanças na inserção internacional do Brasil em níveis bilateral, regional e multilateral. Em cerca de três anos, seu governo alterou prioridades e estratégias, rompendo com o padrão diplomático de manter o diálogo com parceiros tradicionais, administrar a integração regional baseada no Mercosul e buscar o engajamento com instituições multilaterais.

Acompanhando a evolução da disciplina das Relações Internacionais, a literatura tem abordado as possibilidades de mudança em política externa, sua qualidade, amplitude, lapso temporal e frequência. Uma forma de analisar a mudança é considerá-la a partir da análise das etapas intermediárias do processo decisório ou da adoção de determinadas estratégias para a consecução de objetivos. Forma alternativa é ver a mudança como manifestação final da política externa, fenômeno resultante de disputas no interior do Estado e observável empiricamente na relação com outros atores internacionais, a partir de relações bilaterais e com parceiros regionais ou em foros multilaterais. Além disso, a interpretação de quando se dá uma mudança depende de lentes que enunciam a escolha de níveis de análise e respectivas condições explicativas.

Em períodos mais recentes, a política externa vem incorporando novos atores e ideias, assim como agendas cada vez mais complexas e inter-relacionadas. Além disso, o envolvimento de diferentes atores domésticos com interesses e agendas distintos vem crescendo progressivamente. Torna-se difícil, portanto, entender e explicar uma política externa apontando apenas os seus resultados. Ao mesmo tempo, a análise do processo de formulação e implementação da política externa e de seus princípios e valores é fundamental para o entendimento dessa política, embora não suficiente. Assim, reforçamos a necessidade do desenvolvimento de uma abordagem integrativa para a compreensão da política externa (Haesebrouck & Joly 2020; Rodri-

Miriam Gomes Saraiva  é professora titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Felipe Leal Albuquerque  é pesquisador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL).

gues, Urdinez & Oliveira 2019). Não só níveis de análise e fatores explicativos podem estar associados, como também variar de acordo com o contexto. Desse modo, a mudança é parte integrante do processo de tomada de decisão e também detectada como manifestação final da política externa.

Rompendo com uma tradição de continuidade, a política externa de Jair Bolsonaro, no poder desde 2019, introduziu novas ideias, formas de ver o mundo e parcerias, colocando em xeque padrões que nortearam a inserção internacional do Brasil por um longo período. Diferente de outros candidatos à presidência, os temas da política externa de Bolsonaro ocuparam um lugar relevante na campanha eleitoral, em muitos casos buscando atender a demandas de grupos específicos – muitos deles não pertencentes às elites tradicionais do país – e minimizando a centralidade decisória do Itamaraty. A formulação e a implementação da política externa refletiram a crescente fragmentação do processo decisório e a eventual divergência de interesses entre atores com visões ideológicas e outros que defendem interesses pragmáticos segmentados.

Nossa proposta é, a partir da análise de dois fatores que embasam a política externa do governo Bolsonaro – o mapa cognitivo e o processo decisório –, apontar em que medida esses levam ao rompimento da tradição diplomática e a uma mudança mais geral no curso da política externa brasileira. Compreender tais transformações serve ao propósito de pensarmos a política externa em meio a um universo de fortes mudanças no sistema internacional e em um regime democrático que acomoda polarizações e, portanto, inflexões drásticas de política externa. O texto se divide em três seções e a conclusão. A primeira seção traz uma discussão conceitual sobre mudança em política externa. A segunda se orienta para um apanhado das ideias que influem sobre a política externa de Jair Bolsonaro. Em seguida, nos dedicamos ao desmonte do Itamaraty e ao fragmentado processo de formulação da “nova” política externa. Na conclusão, o texto apresenta os traços gerais da mudança observada sob Bolsonaro e alguns de seus efeitos na inserção internacional do Brasil.

*Em períodos mais recentes,
a política externa vem
incorporando novos atores e
ideias, assim como agendas
cada vez mais complexas
e inter-relacionadas.*

Mudanças em política externa

Uma das formas mais comuns de estudar mudanças em política externa é abordá-la como uma gradação de intensidade, que varia de nenhuma ou pouca até

cenários de alterações drásticas de curso. Charles Hermann (1990) aponta quatro níveis: ajuste, ou mudança de estilo ou intensidade, em que objetivos mais gerais da política externa são mantidos; mudança de programa, em que métodos e estratégias para atingir determinados objetivos são modificados, com esses últimos permanecendo iguais; mudança de metas ou de objetivos; e mudanças no padrão de inserção internacional, o que envolve o redirecionamento completo da política externa de um país.

A mudança pode ocorrer a partir de um paradoxo que acomoda, ao mesmo tempo, continuidade nos objetivos e alterações de intensidade, prioridades ou estratégias. Mudam-se as etapas intermediárias, mas mantém-se a orientação mais geral da política externa, o que abre espaço para situações de “mudanças na continuidade” (Fonseca Jr. 2011). Em outros casos, padrões de comportamento em política externa podem sofrer mudanças significativas mesmo sem a definição de uma opção deliberada por parte dos formuladores, como aponta Holsti (2016), ou por conta de uma situação de uma conjuntura de crise, real ou imaginada.

Mudanças em política externa, especialmente quando envolvem várias agendas temáticas e ocorrem em lapso temporal curto, implicam custos políticos elevados e, por isso, são menos comuns. Para Welch (2005), a mudança é esperada em três circunstâncias: em Estados autoritários com burocracias pouco formalizadas e com menos capacidade de resistência, o que diminui a continuidade institucional; quando há falhas na execução de uma estratégia específica, o que leva à reavaliação dessa estratégia; e quando existe a percepção ou antecipação de que as escolhas implicarão em perdas. A inércia seria, portanto, o paradigma mais comum.

Na visão de Albuquerque (2020), inércia em política externa ocorre quando há permanência de cursos de ação, mesmo em cenário em que se observam mudanças em fatores explicativos fundamentais. Assim, alterações em fatores domésticos, como o partido político no poder, a permanência do chanceler, a predileção do líder por temas internacionais e a situação da economia, e em variáveis internacionais, a exemplo do arranjo sistêmico e das percepções dos demais atores frente aos comportamentos do país, podem não ser suficientes para modificar os rumos da política externa.

Margareth Hermann (2001) argumenta que a política externa é desenvolvida por uma miríade de atores com capacidades variáveis de agência e que, por conta disso, a unidade de decisão envolvida no processo decisório pode modificar a natureza e os rumos dessa política externa. Em meio a atores como primeiros-ministros, presidentes, partidos, comitês, juntas militares, gabinetes, burocracias, grupos interagências e coalizões domésticas, ela identifica três tipos de unidades de decisão:

líder predominante; grupo individual, no qual seus membros coletivamente selecionam um curso de ação; e coalizão de múltiplos atores autônomos que, sozinhos, não têm a habilidade de decidir ou forçar a concordância dos demais. A realidade mostra que essas três unidades de decisão podem conviver, especialmente em casos de fragmentação do processo decisório, o que pode ocasionar decisões erráticas e falta de coerência.

Na realidade, como é difícil que um país transcenda as diferenças internas para levar a cabo uma política externa congruente e vantajosa para todos, a identidade externa repousa no discurso vencedor, que assume ser a narrativa que melhor representa uma sociedade (Merke 2008, 44). Essa identidade externa vem sempre articulada e dá sentido às ações externas, o que envolve a reprodução das narrativas e a sua manifestação prática. As identidades são parte de um jogo de mudanças e de continuidades, sendo sempre construídas e redefinidas ao longo do tempo.

Para além do debate mais geral sobre mudança e continuidade em política externa, alguns autores baseiam a análise em fatores explicativos específicos. Kaarbo (2017), por exemplo, estuda como pode haver continuidade em política externa mesmo em países com gabinetes parlamentaristas compostos por diversos partidos com poder de veto e múltiplos interesses. Nesse caso, o primeiro-ministro teria papel fundamental em superar possíveis dissensos. Gustavsson (1999) também ressalta a figura do líder, dado que esse ou essa podem controlar a agenda política, formar coalizões e manipular o processo decisório de modo a manter suas preferências. Mais voltados respectivamente para o caso brasileiro e latino-americano, Cason & Power (2009) e Malamud (2015) apontam a centralidade da figura do presidente como variável chave para a formulação, implementação e alteração de rumos da política externa.

Indivíduos e seus mapas cognitivos, especialmente em casos de líderes predominantes, podem acelerar ou impedir mudanças em política externa (Axelrod 1976). Em trabalho clássico, Jervis (1976) defende que decisões políticas cruciais não podem ser entendidas sem a compreensão das crenças dos tomadores de decisão e das imagens que fazem de seus pares. Da mesma forma, Gustavsson (1999) explica que a política externa muda, especialmente em caso de transformações mais duradouras, quando os sistemas de crenças dos líderes também são alterados. Ideias importam para a formulação, implementação e reflexão da política externa. Ao lado de interesses, elas clarificam princípios e concepções de relações causais, podendo ser enraizadas em determinadas instituições responsáveis pela inserção internacional de um país (Goldstein & Keohane 1993).

Breuning (2013) explica que a adoção de normas internacionais por atores

relevantes da burocracia, os quais chama de *gatekeepers*, depende não só de sua habilidade de adequá-las à realidade doméstica, mas também de criar coalizões com atores políticos nacionais. Sua visão trata a política externa como resultado da barganha política entre atores posicionados estratégica e hierarquicamente dentro do governo. A seleção dos atores considerados relevantes e a estrutura das barganhas dependem não só de regras explícitas e implícitas, mas também das percepções que um ator tem do outro.

Estudos como o de Rodrigues, Urdinez & Oliveira (2019) apontam como o partido político no poder pode imprimir uma dimensão ideológica ou pragmática que ocasione alterações no padrão de inserção internacional de um país. Outros atores domésticos como as comunidades epistêmicas, organizações da sociedade civil e o Legislativo também podem influenciar a política externa, promover mudanças, minimizá-las ou impedi-las, a depender de sua capacidade de barganha frente a governo e burocracias e/ou de mobilização da opinião pública contra esses mesmos grupos. O peso desses e de outros fatores tende a ser situacional, dado que podem ter maior ou menor capacidade de influência a depender do contexto, o que afasta interpretações deterministas.

Para além de fatores explicativos domésticos, a estrutura do sistema internacional também influencia padrões de continuidade e de mudança em política externa. Se estruturas multipolares favorecem maior flexibilidade, cenários marcados por bipolaridade seriam mais restritivos. Ao mesmo tempo, Estados insatisfeitos com o *status quo* seriam mais permeáveis a transformações do que aqueles em consonância com o conjunto normativo e regulatório em vigor. No caso do Brasil, inércia em política externa teria ocorrido em determinadas agendas – notadamente no âmbito multilateral – mesmo na transição entre as presidências de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018). Essa ocorreu pela permanência de determinados quadros burocráticos, com especial destaque para o Itamaraty como cerne da formulação de política externa, que mantiveram a memória das posições do país e das respectivas agendas ministeriais. A inércia terminaria com a eleição de um presidente apoiado por grupos ideológicos sem tradição de influência na política externa e crítico ao cânone diplomático brasileiro, o subsequente desmonte do Ministério das Relações Exteriores e a fragmentação descoordenada do processo decisório, como é abordado na seção subsequente.

O mapa cognitivo da política externa de Jair Bolsonaro

Desde os anos 1990, a diplomacia brasileira se agrupa em torno de correntes de pensamento e visões de mundo sobre os marcos da diplomacia: institucio-

nalistas pragmáticos e autonomistas², com maior prevalência, mas também outros grupos como os liberais na economia e os desenvolvimentistas. Apesar de terem limites fluidos e coexistirem no interior do Itamaraty, a atuação internacional do país é marcada historicamente por traços de continuidade. Em termos das linhas norteadoras da política externa brasileira, havia uma percepção comum na preferência dos tomadores de decisões por soluções multilaterais; na atuação construtiva nas organizações internacionais; na defesa da solução pacífica de controvérsias e de princípios como a não intervenção e a igualdade soberana entre os estados; no respeito ao Direito Internacional; e na valorização da eficiência e da tradição da diplomacia brasileira.

Os institucionalistas pragmáticos defendiam a liberalização moderada da economia e, no cenário dos partidos políticos, foram basicamente identificados com o PSDB. A corrente defendia o apoio formal do Brasil aos regimes internacionais da ordem liberal em vigência e identificava as regras da política internacional como um arcabouço que poderia beneficiar o desenvolvimento econômico brasileiro. Na perspectiva dos institucionalistas, a autonomia seria compatível com um país integrado à ordem internacional que se comportaria dentro dos parâmetros das instituições multilaterais, agindo de modo construtivo na construção e manutenção dessa ordem.

Os autonomistas, por seu turno, defendiam a ideia de trazer junto ao Brasil outros países do Sul, emergentes ou de menos recursos, com vistas a contrabalançar o poder das potências consolidadas ocidentais, mas não numa visão de confrontação. Essa perspectiva dava maior destaque a crenças como a defesa da autonomia, do universalismo e de uma presença ativa do Brasil na política internacional (Saraiva 2010), não a questionando em essência, mas buscando adaptar o modo como regras e normas eram implementadas na prática. Se, por um lado, as coalizões com parceiros emergentes contribuiriam para alavancar ações do país, por outro seria importante buscar tanto um tipo de liderança internacional de caráter individual, quanto o fortalecimento da ação global.

Em ruptura com as correntes anteriores, a política externa de Bolsonaro teve como base ideológica outros critérios como o antiglobalismo e o conservadorismo, rompendo com a abordagem majoritariamente pragmática e com vistas a reforçar a imagem de ator internacional responsável e cooperativo. Casarões & Saraiva (2021) apontam para o antiglobalismo, o anticomunismo e o nacionalismo religioso como cimento ideológico para a política bolsonarista. Em citação dos autores: “nas palavras do chanceler Ernesto Araújo, com a vitória de Bolsonaro nas eleições de

2. Sobre as correntes institucionalistas e autonomistas, ver Saraiva (2010).

2018, “[o] Brasil subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista”³.

Logo após eleito, Bolsonaro escolheu para a chancelaria um diplomata jovem para a tradição do cargo de chanceler, Ernesto Araújo, com fortes vínculos com o deputado federal Eduardo Bolsonaro⁴. Ambos são fortemente influenciados pelo filósofo Olavo de Carvalho, escritor com fortes vínculos com a ultradireita norte-americana⁵. Ernesto Araújo, por seu turno, uma vez escolhido como chanceler, afirmou que “há países que resistem à demonização do sentimento nacional, ao esmagamento da fé (principalmente da cristã), que rejeitam o esvaziamento da alma humana e sua substituição por dogmas anêmicos que servem apenas aos interesses de dominação mundial de certas elites” (Bilenky 2018).

O nacionalismo religioso, segundo Casarões (2020), seria um traço que vem se destacando entre as forças conservadoras atuais. Ele se caracteriza por condicionar o pleno pertencimento do indivíduo à determinada sociedade à opção por uma determinada religião ou crença. Influencia a política externa ao aprisionar sua agenda a partir de preceitos morais, condenando visões de mundo contrárias e baseando-se numa lógica de confronto. Desde o início de seu mandato, o governo de Bolsonaro vem vinculando a projeção internacional e os votos do Brasil em organizações multilaterais a valores cristãos, buscando introduzir uma narrativa que substancie essa nova identidade e assim se articule a ações renovadas. “Nossos votos na ONU serão de acordo com a Bíblia, disse o presidente diante de uma plateia de lideranças evangélicas” (Castro 2019).

Bolsonaro divulgou a narrativa baseada no conservadorismo, ao emplacar valores como a defesa da família e da vida desde a sua gestação, atendendo a lideranças conservadoras e cristãs que deram apoio à sua candidatura (Belém Lopes & Carvalho 2020). Em afirmativa do presidente, “o Brasil é um país cristão e conservador e tem na família a sua base. Deus abençoe a todos” (Alves 2020). Buscou

Em ruptura com as correntes anteriores, a política externa de Bolsonaro teve como base ideológica outros critérios como o antiglobalismo e o conservadorismo.

3. *Inaugural speech as Brazil's Minister of Foreign Relations*, 02/01/2019, <https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores?id=317>. Citado por Casarões & Saraiva (2021).

4. “Eduardo é o grande - e um dos únicos - apoiadores do Ernesto”, disse uma embaixadora à reportagem, sob condição de anonimato” (Senra 2019). Essa proximidade ficou mais clara em março de 2021, quando o chanceler foi abertamente questionado por deputados e senadores e convidado a abrir mão do cargo.

5. Sobre Olavo de Carvalho, Araújo (2019a, 5) afirma: “desde meados da década de 1990, paralelamente à ascensão de um regime ateu corrupto (na época, ainda em formação), novas ideias estranhas começaram a circular nos livros e artigos de Olavo de Carvalho, um filósofo brasileiro, talvez a primeira pessoa no mundo a ver o globalismo como o resultado da globalização econômica, a entender seus propósitos impiedosos e a começar a pensar em como derrubá-lo”.

também aproximar-se de outros líderes conservadores, como Donald Trump, Matteo Salvini e Viktor Orbán. Ernesto Araújo, em parceria com Eduardo Bolsonaro, buscou conformar a Aliança Liberal Conservadora, em oposição ao Foro de São Paulo e outros movimentos de esquerda. O conservadorismo também repercute a visão bolsonarista do Ocidente, nas palavras de Araújo: “Ocidente não é necessariamente aquilo que determinados países ocidentais defendem nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Nós nos consideramos parte do Ocidente (...) e uma das coisas que achamos que é Ocidente é você, no caso, não sexualizar a infância, digamos assim. É uma das coisas que fazem parte da ética, digamos, ocidental” (Senra 2019).

A oposição ao Foro de São Paulo mostra como o anticomunismo é uma marca importante e também fabricada para manter mobilizado o eleitorado, num clima de “campanha constante”, e atender aos interesses de grupos domésticos específicos⁶. A cruzada contra o “marxismo cultural” global e os governos de esquerda procura conectar os votos dos eleitores – muitos deles insatisfeitos com as gestões do PT – com a ideologia conservadora, religiosa e autoritária. Na interpretação do governo, o anticomunismo serviria de base para a escolha de parceiros e de “ameaças”, como “o bolivarianismo das Américas”, que deve ser liquidado (Bilenky 2018). No mesmo sentido, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que sempre foi um braço acadêmico do Itamaraty como espaço para debate de ideias, divulgou em seu site artigo de Araújo (2019b) em que o chanceler afirma que o “projeto comunista é atual” e “quer voltar a estrangular-nos”, regressando a governos da América Latina. Esse anacronismo não é acompanhado pela crítica a países que violam direitos humanos, com quem o Brasil tem partilhado votos em fóruns como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O principal esteio das ideias que pautam a política externa do governo de Bolsonaro é o globalismo. Em artigo publicado em 2017, por exemplo, Araújo descreve a civilização ocidental como um conjunto de ideias tradicionais que corriam risco de desaparecer por conta de determinados projetos de poder orientados pelo aparato burocrático das instituições multilaterais. Essa burocracia corresponderia a uma elite internacional contrária aos valores nacionais e que controlaria os fluxos da globalização em temas como comércio e migração, afetando o exercício da soberania estatal. Com base no “marxismo cultural”, buscaria aplastar conceitos como nação e fé cristã (Oliveira 2019)⁷. Segundo ele, em seus discursos ou em seu blog⁸, haveria uma luta entre a fé e a ausência dela, cabendo ao Brasil adotar uma política

6. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, Jair Bolsonaro afirma que “O Foro de São Paulo, organização criminosa criada em 1990 por Fidel Castro, Lula e Hugo Chávez para difundir e implementar o socialismo na América Latina, ainda continua vivo e tem que ser combatido” (Folha de S. Paulo 2019).

7. Cabe ressaltar, porém, que a concepção de Araújo de Ocidente diz respeito a uma dimensão conservadora do pensamento ocidental.

8. O blog se chama Metapolítica 17: contra o globalismo. <https://www.metapoliticabrasil.com/>

externa com vista a recuperar seu destino ocidental. Ele defendeu a necessidade de uma “metapolítica” externa brasileira, por meio da qual o Brasil faria parte do combate ao “globalismo” para defender os tradicionais “valores ocidentais” e uma doutrina de patriotismo (Araújo 2019a).

Parte do globalismo, o climatismo é identificado como uma crença de que alguns países e líderes estrangeiros fariam uso do alarmismo sobre a mudança do clima para atingir objetivos políticos, suprimir o debate sobre a ação humana no aumento da temperatura global e minar a soberania de estados como o Brasil (De Orte 2019). O climatismo seria especialmente danoso ao Brasil por ter a maior parte da floresta Amazônica em seu território. Segundo Araújo “a mudança climática deveria ser estudada de maneira serena, racional, mas também foi capturada por uma ideologia”, tornando-se pretexto para a defesa da intervenção na economia e abrindo espaço para a imposição de políticas públicas e restrições a “liberdades fundamentais” (citado por Zanini & Mello 2019).

Portanto, ao contrário dos institucionalistas pragmáticos e dos autonomistas, a política externa do governo de Bolsonaro defende uma concepção de autonomia e de liberdade que se estabelece *apesar* da ordem internacional vigente. Tratou-se de uma tentativa de mudança no padrão de inserção internacional do Brasil como um todo, buscando um redirecionamento da política externa e um rompimento com a tradição diplomática. Enquanto os institucionalistas defendem a participação nos marcos normativos dominantes e os autonomistas buscam alterar aspectos desse arcabouço sem questioná-lo essencialmente, o mapa cognitivo bolsonarista adotou estratégia retórica agressiva e reativa, contestando a essência do multilateralismo e os padrões que norteavam a inserção internacional do Brasil, propondo novas ideias e formas de ver o mundo. É o que Araújo chamou de política externa “severina”, um conjunto de ideias diretamente conectado com os anseios do “povo” – conceito reducionista e comum a governos populistas autoritários – que seria utilizado para enfrentar um “sistema corrupto” (Charleaux 2021). Essa estratégia, no entanto, não se traduziu em capacidades efetivas de ação.

Mudanças no Itamaraty e no processo decisório

As ideias norteadoras do pensamento bolsonarista vieram acompanhadas por mudanças na corporação diplomática, identificada por eles como pouco afeita aos interesses nacionais e propagadora do globalismo na arena política doméstica. O novo governo procurou abrir espaço para não diplomatas e realizou promoções e remoções de função seletivas, num grau além do esperado. O desmonte do Ministério de Relações Exteriores, cuja continuidade burocrática servia historicamente

como resistência a inovações dentro das visões institucionalista e autonomista, foi uma condição necessária para o governo avançar com mudanças tanto na política externa quanto em seu processo decisório, contribuindo para sua fragmentação. Nas palavras do chanceler Ernesto Araújo em seu discurso de posse: “o Itamaraty existe para o Brasil, não existe para a ordem global. O Itamaraty existe para o Brasil, não existe para si mesmo. Nós somos uma casa de excelência?”⁹

Em seu primeiro dia de governo, Jair Bolsonaro editou Medida Provisória N° 870¹⁰ que modificou regras do ministério em relação à hierarquia, abrindo caminho para uma reforma do Itamaraty que, por sua vez, possibilitou a ascensão de diplomatas ainda em meio de carreira para cargos-chave, deixando de lado profissionais de uma geração mais experiente. Ademais, extinguiu secretarias até então importantes e criou novas pastas, privilegiando relações bilaterais, como é o caso do departamento de Estados Unidos, e reduziu a centralidade de temas multilaterais no organograma, então submetidos à recém-criada Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. O agronegócio, uma das bases de sustentação do governo, foi contemplado com departamento próprio (Bilenky 2019).

Uma vez iniciada a desestruturação da corporação diplomática, o chanceler foi progressivamente mudando os embaixadores das principais embaixadas do país no exterior, deixando de fora diplomatas seguidores dos valores tradicionais da corporação e no auge de suas carreiras. Araújo, até então com poucos seguidores, tentou esvaziar as correntes de pensamento vigentes e reconfigurar o ministério com novos profissionais, por meio de mudanças no concurso para o Instituto Rio Branco e no seu currículo de disciplinas (Casarões & Saraiva 2021, 8). A FUNAG deixou de ser um canal para reflexões e debate e tornou-se meio para que o chanceler publicitasse as ideias bolsonaristas. Com a chancelaria sofrendo desestruturação, o processo de formulação e de implementação de política externa ficou mais sujeito à competição entre burocracias, personalidades e grupos autônomos com influência sobre o governo.

Com a chancelaria sofrendo desestruturação, o processo de formulação e de implementação de política externa ficou mais sujeito à competição entre burocracias, personalidades e grupos autônomos com influência sobre o governo.

9. *Inaugural speech as Brazil's Minister of Foreign Relations*, 02/01/2019, <https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores?id=317>

10. Editada em 01/01/2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57510830.

O Itamaraty deixava de exercer plenamente a função de “anteparo” a leituras não convencionais da política externa, abrindo espaço para que mais grupos de interesse influenciassem a agenda diplomática e instrumentalizassem temas internacionais na arena doméstica. Dessa forma, as fronteiras entre o interno e o externo tornavam-se ainda mais porosas, com a política externa fazendo parte da estratégia mais ampla de manutenção da mobilização das bases por meio da reprodução do discurso revisionista e de guerra cultural.

A coligação inicial de apoio a Bolsonaro foi formada por uma variedade de grupos novos no Executivo e autônomos entre si. Além de coincidir com transformações no cenário internacional, notadamente a presença de governos nacionalistas capitaneados pelos Estados Unidos, o início do mandato de Bolsonaro refletiu uma mudança nas forças políticas internas. O governo aglutinou setores muito diferentes e com visões diversas, que buscavam influenciar segmentos da política externa (olavistas, evangélicos, liberais na economia, militares e ruralistas exportadores de *commodities*) e eram conectados por intermédio de um líder predominante. A articulação entre eles, no entanto, era instável e deu-se apenas em torno da figura presidencial e das expectativas com a nova administração.

Assim, conformava-se um governo estruturado na contradição: defendia a liberalização econômica (embora com muitos senões); tinha um perfil antidemocrático e em constante conflito com as instituições em vigor; utilizava forte violência na oratória, sobretudo nas redes sociais; e propagava uma mentalidade conservadora e revanchista. Essa divisão de grupos se reflete na manifestação da política externa e no seu *policymaking*. Segundo Hagan (1994), esse cenário corresponderia a um estado fragmentado, que seria, por sua vez, terreno fértil para tentativas de mudanças radicais no curso da política externa.

Na concepção de Gardini (2011), uma política externa ideológica parte de um conjunto de ideias e visão de mundo e é associada a personalismos e administrações específicas, estando focada em doutrinas e princípios e priorizando a compatibilidade de alternativas a esses em detrimento de suas consequências práticas. Isso não quer dizer, no entanto, que a condução de dita política externa ocorra de forma inequívoca e sem reações no plano doméstico, dada a pluralidade de atores com poder de barganha e capacidade de exercer influência.

Gardini & Lambert (2011) reconhecem que a tensão entre a busca de ideias e as suas consequências práticas é um fenômeno frequente na América Latina. No caso brasileiro, há um misto de confronto e conciliação entre as ideias conservadoras e a retórica populista de Jair Bolsonaro com a procura de ganhos setoriais por

diferentes grupos envolvidos com a política externa¹¹. É o caso, por exemplo, de negacionistas e evangélicos, que são por vezes contrabalanceados, em segmentos específicos da política, por atores como os militares da ativa e os ruralistas¹². Em áreas nas quais o presidente pode auferir benefícios eleitorais, no entanto, a dimensão ideológica da política externa pode prevalecer (Casarões & Saraiva 2021). Nos casos em que isso não ocorre, a condução da política externa não deixa de ser marcada por ruídos e contradições, afetando a imagem internacional do país.

Entre os grupos apoiadores do governo Bolsonaro, estão: os evangélicos, que legitimam uma política externa defensora da família tradicional e contra a “ideologia de gênero”, influenciando os votos do Brasil em fóruns como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e a aproximação com Israel; os grileiros, garimpeiros e madeireiros, que têm peso político e ligações no Congresso e dificultam o desempenho do Brasil frente às negociações sobre questões climáticas; os antiglobalistas e negacionistas, responsáveis pela aproximação com o governo de Trump e outros governos de extrema-direita, e que manifestam repúdio às organizações multilaterais; os exportadores de *commodities* e defensores de boas relações com os países árabes e a China, representados no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e os (autointitulados) liberais, representados no Ministério da Economia e que advogam pela negociação de acordos de livre comércio, sobretudo por meio do Mercosul, assim como pela entrada na OCDE. Segundo Belém Lopes & Carvalho (2020), a “inserção internacional do Brasil é, hoje, subproduto da conveniência eleitoral de Jair Bolsonaro”.

O núcleo familiar, especialmente o papel exercido pelo deputado Eduardo Bolsonaro, também deve ser destacado na política externa. Além de comentários em redes sociais e de ter sido presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, Eduardo foi cotado como embaixador em Washington e realizou viagens como representante do governo, apesar de não o integrar formalmente (Casarões 2021). Tido como um “chanceler paralelo” por alguns, privilegiou parcerias de cunho ideológico.

O Legislativo, por seu turno, buscou exercer papel de equilíbrio por intermédio, sobretudo, do presidente da Câmara, Rodrigo Maia, que, se não deu seguimento a um processo de *impeachment*, contrariou a retórica belicosa de Bolsonaro no trato com parceiros externos. Mesmo estando mais alinhado com o governo, seu sucessor, Arthur Lira, tentou articular canais de diálogo com a China e pediu insumos e vaci-

11. Os dois fenômenos seriam complementares – uma política guiada apenas pela ideologia tenderia à utopia, ao passo que uma guiada apenas pelo pragmatismo tenderia a ser imediatista e oportunista (Gardini 2011, 13-14).

12. Para Gardini (2011), uma política externa pragmática seria baseada na utilidade e praticidade de suas ideias, em que o peso das consequências de cada ação supera o apeço por um ou outro princípio.

nas em meio à escalada de casos e mortes por Covid-19 no Brasil (Barbiéri 2021).

A pandemia abriu canais para a participação de novos atores. Para além do parlamento, exacerbou a atuação externa de governos subnacionais e de organizações da sociedade civil. Contrários à atuação de Bolsonaro na resposta à pandemia e criticados por ele quanto às medidas de isolamento social, governadores e prefeitos organizaram-se em consórcios para a compra de vacinas e para ampliar a pressão sobre presidência e Ministério da Saúde.¹³ Numa lógica de federalismo de confronto e em meio à lotação de UTIs e aumento do número de contágios e de mortes, governos locais também recorreram ao Judiciário para respaldar suas decisões.

Em suma, com um chanceler de um grupo com pouco espaço na chancelaria e em meio ao desmonte de suas regras e tradições, o Itamaraty deixou de ocupar um lugar central na formulação de política externa e de se colocar como ator incontestável na interlocução do Brasil com o exterior¹⁴. O processo de envolvimento de diferentes atores com a política externa foi ainda mais segmentado e, em muitas circunstâncias, trouxe situações de divergências internas ou mesmo de paralisia e falta de gestão no comportamento internacional do país. Reações foram comuns e de diferentes intensidades e refletiram os variados grupos de interesse domésticos, na base do governo e em oposição a ele, o que contribuiu para a maior politização da política externa.

Considerações Finais

Neste artigo, abordamos traços da formulação da política externa brasileira durante o governo Bolsonaro. Apontamos como padrões consolidados da inserção internacional do Brasil foram questionados e modificados, por meio, sobretudo, de retórica inflamada, mas também por iniciativas que contrariam o cânone diplomático. Mais do que em momentos anteriores, a política externa refletiu disputas domésticas e ajudou a exacerbá-las, fragmentando o processo decisório e diminuindo a importância relativa do Itamaraty.

Sob a figura de um chanceler sem apoio das principais correntes de pensamento dentro do ministério e de seu filho, o deputado Eduardo Bolsonaro, o presidente pôde politizar a política externa e utilizá-la como instrumento de guerra

13. É o caso da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e do Consórcio Nordeste (Lupion 2021).

14. Ao longo da Nova República, e mais notadamente a partir do governo de Dilma Rousseff, o Itamaraty tem sua centralidade questionada no *policymaking* da política externa. O processo de decisão sobre as questões internacionais foi sendo progressivamente descentralizado entre diversas agências governamentais e em poderes como o Legislativo. Da mesma forma, o papel de *agenda setting*, que tradicionalmente estava centrado na presidência e no Itamaraty, passou a ser mais disputado por atores outros que não os tradicionais. Durante o governo de Michel Temer, o ministério contou com dois chanceleres do campo da política que buscaram recompor as relações da presidência com o Itamaraty, numa tentativa de superar dissensos advindos do governo anterior, mais centrado na administração das múltiplas crises no âmbito doméstico. Com Bolsonaro, a falta de centralidade do Itamaraty ficou ainda mais evidente.

cultural e de reprodução do discurso olavista, buscando construir uma narrativa diferente da tradicional. Ainda que não fosse inteiramente “ideológica”, a política externa era pensada a curto prazo e como parte de uma lógica mais ampla de promoção de conflito permanente. A mudança de rumos e de estratégias e a falta de objetivos claros em política externa confundiram interlocutores e, replicando o comportamento bolsonarista em política doméstica, produziu iniciativas internacionais descoordenadas. Essas atendiam aos interesses de variados atores domésticos, notadamente os que formavam a base do governo: evangélicos, olavistas, liberais na economia, militares e ruralistas.

A proposital falta de coordenação, entretanto, inviabilizava a formulação de uma concepção coerente do lugar do Brasil no mundo. Em situações de conflito entre grupos de interesse, o governo tendia a privilegiar a base de apoio mais fiel e ideológica, especialmente em temas como meio ambiente, saúde e direitos humanos, alienando opções de cunho pragmático e afetando relações bilaterais, regionais e multilaterais.

O processo decisório aproximava-se de uma configuração composta por um líder predominante (Bolsonaro) sem controle do processo decisório e sem interesse em estabelecer articulação mínima entre os múltiplos atores autônomos. A isso seguiram-se reações, também descoordenadas e com variados graus de intensidade, de grupos representados por vice-presidência, exportadores de produtos agrícolas e elites econômicas. A “rebelião” desses grupos autônomos não só foi consequência do impacto da política externa de Bolsonaro, mas também refletiu o jogo de forças no tabuleiro político doméstico. A eles, somaram-se o Congresso Nacional, o Judiciário, os governos subnacionais e as organizações da sociedade civil.

O desgaste dessa forma de governar ficou mais claro nos primeiros meses de 2021, quando a “rebelião” dos grupos autônomos foi acentuada pelo turbulento contexto político nacional. Naquele momento, observaram-se o avanço da pandemia, atrasos na vacinação e os então mais de 300 mil mortos pela Covid-19, o que era questionado por um governo negacionista; a estagnação econômica com aumento da inflação; a eleição de novas lideranças para a Câmara e o Senado que, se foram apoiadas por Bolsonaro, passaram a requerer mais espaço no ministério, cargos e emendas; e a proximidade do processo eleitoral de 2022, revitalizado com a possibilidade de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva. Externamente, a eleição do democrata Joe Biden nos Estados Unidos fazia com que o Brasil de Bolsonaro e Araújo perdesse o principal fiador do “antiglobalismo”.

Esse processo de fragmentação acelerada na formulação e na implementação da política externa e de crescente afastamento de algumas bases de apoio do

governo levaria à substituição de quadros olavistas do ministério, entre eles, o chanceler. Após embate com o Senado, Araújo seria substituído pelo embaixador Carlos Alberto Franco França, então chefe do cerimonial da presidência. França trouxe o discurso diplomático para mais perto da tradição do Itamaraty, reduzindo pontos de atrito com parceiros externos e buscando resgatar a centralidade do corpo diplomático e a previsibilidade no comportamento internacional do país. Através dessa correção de rumos e de busca de “retorno à normalidade”, termos como antiglobalismo, climatismo ou anticomunismo perderiam espaço nos discursos oficiais, assim como a relevância de ideias conservadoras e religiosas.

Tomando por base a concepção de Hermann (1990), o governo de Bolsonaro seria marcado, até o início de 2021, pela procura de uma refundação da política externa, o que permaneceu mais no campo discursivo do que prático. Esse processo de tentativa de mudança seria contrabalançado por um redirecionamento parcial em direção à continuidade dos posicionamentos tradicionais do país, especialmente a partir da transição na chancelaria e da perda de espaço no processo decisório do núcleo familiar e dos olavistas, sendo mais perceptível em áreas temáticas com menor relevância para a agenda de campanha de Bolsonaro.

Nossa proposta neste artigo toma como exemplo o caso do governo de Bolsonaro para debater os fatores de mudança na política externa de um país. Em um cenário que indica mudanças políticas com alto grau de polarização, em que a política externa é parte da plataforma doméstica de fazer política, a política externa brasileira tende a ser impactada mais diretamente pela política interna, apesar do papel histórico da corporação diplomática como fator de continuidade. ≡

Referências bibliográficas

- Albuquerque, Felipe Leal. 2020. "Neither revisionism nor status quo: a comparative analysis of Brazil's foreign policy in multilateral regimes". Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Alvez, Ana Rosa. 2020. "Bolsonaro defende na ONU gestão da pandemia e diz ser vítima de 'campanha brutal de desinformação' sobre queimadas; veja os principais pontos". *O Globo*, 22 de setembro de 2020. <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-defende-na-onu-gestao-da-pandemia-diz-ser-vitima-de-campanha-brutal-de-desinformacao-sobre-queimadas-veja-os-principais-pontos-24653146>.
- Araújo, Ernesto. 2017. "Trump e o Ocidente". *Cadernos de Política Exterior* v.3, n.6, 323-357. <https://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>.
- Araújo, Ernesto. 2019a. "Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election". *The New Criterion* vol 37, n.7.
- Araújo, Ernesto. 2019b. "Para além do horizonte comunista". *Revista Terça Livre*, 18 de dezembro de 2019. http://funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/ME_TercaLivre_NPE.pdf
- Axelrod, Robert, org. 1976. *Structure of decision: the cognitive maps of political elites*. New Jersey: Princeton University Press.
- Barbiéri, Luiz Felipe. 2021. "Em carta a embaixador da China, Lira pede 'olhar solidário' para ajudar Brasil a superar pandemia". *G1*, 09 de março de 2021. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/09/em-carta-a-embaixador-da-china-lira-pede-olhar-solidario-para-ajudar-brasil-a-superar-pandemia.ghtml>.
- Belém Lopes, Dawisson, & Thales Carvalho. 2020. "Política externa ou campanha eleitoral por outros meios?". *O Globo*, 26 de junho de 2020. <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-politica-externa-ou-campanha-eleitoral-por-outros-meios-24500664>.
- Bilenky, Thais. 2018. "Futuro chanceler propôs a Bolsonaro pacto cristão com EUA e Rússia". *Folha de S. Paulo*, 16 de dezembro de 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/futuro-chanceler-propos-a-bolsonaro-pacto-cristao-com-eua-e-russia.shtml>.
- Bilenky, Thais. 2019. "Decreto que reformula Itamaraty cria secretaria de Soberania e Cidadania". *Folha de S. Paulo*, 10 de janeiro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/decreto-que-reformula-itamaraty-cria-secretaria-de-soberania-e-cidadania.shtml>.
- Breuning, Marijke. 2013. "Roles and realities: when and why gatekeepers fail to change foreign policy". *Foreign Policy Analysis*, v. 9, n. 3: 307-325. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00178.x>.
- Casarões, Guilherme. 2020. "O Brasil a caminho das Índias e o triunfo do nacionalismo religioso". *O Estado de S. Paulo*, 26 de janeiro de 2020. <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,analise-o-brasil-a-caminho-das-indias-e-o-triunfo-do-nacionalismo-religioso,70003172473>
- Casarões, Guilherme. 2021. "Párias em Jerusalém". *O Globo*, 11 de março de 2021. <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-parias-em-jerusalem-24919645>
- Casarões, Guilherme, & Miriam G. Saraiva. 2021 (no prelo). "El populismo y la política exterior de Jair Bolsonaro". In *La política exterior del populismo* organizado por A. Betti, S. Gratius & A. Rivero. Madrid: Tecnos.
- Charleaux, João Paulo. 2021. "O sentido da política externa de Ernesto Araújo, segundo ele mesmo". *NEXO*, 12 de fevereiro de 2021. <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2021/02/12/O-sentido-da-pol%C3%ADtica-externa-de-Ernesto-Ara%C3%BAjo-segundo-ele-mesmo>.
- Cason, Jeffrey W., & Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review* 30, n. 2 (Março): 117–40. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>.

- Castro, Juliana. "Bolsonaro diz que Brasil passou a votar na ONU seguindo a Bíblia". *O Globo*, 11 de abril de 2019. <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-diz-que-brasil-passou-votar-na-onu-seguindo-biblia-23591655>.
- De Orte, Paula. 2019. "Araújo critica Foucault, Lacan e Rosa Luxemburgo e ataca 'climatismo' em palestra nos EUA". *O Globo*, 11 de setembro de 2019. <https://oglobo.globo.com/mundo/araujo-critica-foucault-lacan-rosa-luxemburgo-ataca-climatismo-em-palestra-nos-eua-23942149>.
- Folha de S. Paulo. 2019. "Leia a íntegra do discurso de Bolsonaro na ONU". *Folha de S. Paulo*, 24 de setembro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/acompanhe-ao-vivo-o-discurso-de-bolsonaro-na-onu.shtml>.
- Fonseca Jr., Gelson. 2011. "Política externa brasileira padrões e descontinuidades no período republicano". *Relações Internacionais*, vol. 29 (Março): 15-32. http://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri29/n29a02.pdf.
- Gardini, Gian Luca. 2011. "Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis". In *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, organizado por Gian Luca Gardini & Peter Lambert, 13-34. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Gardini, Gian Luca, & Peter Lambert. (2011). "Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American foreign policy". In *Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism*, organizado por Gian Luca Gardini & Peter Lambert, 1-11. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gustavsson, Jakob. 1999. "How Should We Study Foreign Policy Change?". *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n. 1: 73-95. <http://www.jstor.org/stable/45083937>.
- Haesebrouck, Tim & Jeroen Joly. 2020. "Foreign policy change: from policy adjustments to fundamental reorientations". *Political Studies Review* 19, n. 3: 482-491. <https://doi.org/10.1177/1478929920918783>.
- Hagan, Joe D. 1994. "Domestic political regime change and foreign policy restructuring: framework for comparative analysis". In *Foreign Policy Restructuring. How governments respond to global change*, organizado por Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson, 138-163. Columbia: University of South Carolina Press.
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 34 (1): 3-21. <https://doi.org/10.2307/2600403>.
- Hermann, Margareth. G. 2001. "How decision units shape foreign policy: a theoretical framework". *International Studies Review* 3 (2): 47-82. <https://www.jstor.org/stable/3186565>.
- Holsti, Kalevi. 2016. "Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory". In *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies*, organizado por Kalevi Holsti, 103-119. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-26624-4>.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Kaarbo, Juliet. 2017. "Coalition politics, international norms, and foreign policy: multiparty decision-making dynamics in comparative perspective". *International Politics*, 54: 669-682. <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0060-x>.
- Lupion, Bruno. 2021. "Bolsonaro abre novo confronto com governadores". *DW Brasil*, 07 de março de 2021. <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-abre-novo-confronto-com-governadores/a-56798748>.
- Malamud, Andrés. 2015. "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes". In *Routledge handbook of Latin America in the world*, organizado por Jorge Dominguez & Ana Covarrubias, 112-123. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315753683>.
- Merke, Federico. 2008. "Identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil". Tese de Doutorado, FLACSO-Buenos Aires. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3924>.

Oliveira, Eliane. 2019. "Araújo prega fé cristã e família como bases para diplomacia." *Prensa Internacional*, 13 de março de 2019. <http://carga.prensainternacional.mrecic.gov.ar/araujo-prega-fe-crista-e-familia-como-bases-para-diplomacia>.

Rodrigues, Pietro, Francisco Urdinez & Amâncio de Oliveira. 2019. "Measuring International Engagement: Systemic and Domestic Factors in Brazilian Foreign Policy from 1998 to 2014". *Foreign Policy Analysis* 15 (3): 370-391. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz010>.

Saraiva, Miriam Gomes. 2010. "A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas". *Mural Internacional* 1 (1): 45-52.

Senra, Ricardo. 2019. "Da luta contra o Foro de SP ao voto com islâmicos sobre mulheres, o novo Brasil de Ernesto Araújo". *BBC News Brasil*, 17 julho 2019. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48805562.amp>.

Welch, David A. 2005. *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change*. New Jersey: Princeton University Press.

Zanini, Fábio, & Patrícia Campos Mello. 2019. "Em congresso conservador, Araújo afirma que Brasil é vítima do climatismo". *Folha de São Paulo*, 12 de outubro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/em-congresso-conservador-araujo-afirma-que-brasil-e-vitima-do-climatismo.shtml>.

Recebido: 30 de novembro de 2021

Aceito para publicação: 13 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina

Roberto Russell

Fabián Calle

Resumen: El presente artículo analiza la evolución de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina desde comienzos del siglo XXI, focalizando en el papel que juegan en dicha determinación dos *drivers*, que denominamos “periferias turbulentas” y “periferias penetradas”. El primero constituye el principal driver de los intereses de seguridad de Washington en los países más cercanos a su frontera, mientras el segundo es el factor preponderante respecto de los países del Cono Sur.

Palabras clave: Estados Unidos; América Latina; seguridad; periferias turbulentas y penetradas.

Turbulent and penetrated peripheries: their role in expanding US security interests in Latin America

Abstract: The article analyzes the evolution of United States security interests in Latin America since this century’s beginning, focusing on the role of two drivers we call “turbulent peripheries” and “penetrated peripheries” in their determination. While turbulent periphery dynamics constitute the main driver of Washington’s attention and security interests in the countries closest to its border, penetrated periphery dynamics tend to be a preponderant factor in Southern Cone countries’ inclusion on US security radar.

Keywords: United States; Latin America; security; turbulent and penetrated peripheries.

Introducción¹

Las relaciones de los grandes poderes con los Estados que ocupan un lugar secundario o menor en la estructura de poder del sistema internacional obedecen a una compleja interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Aunque en menor medida que los dos primeros, el peso de estos últimos en la determinación del carácter y evolución de estas relaciones ha sido estudiado en varios trabajos, algunos ya clásicos y otros más recientes.² Más específicamente, una buena parte de estos estudios procura identificar desarrollos en las periferias que no solo influyen en la conducta de los centros sino también en la redefinición de sus intereses de seguridad y en la gestación de fenómenos que los compelen a actuar. La reacción de los centros ante este tipo de situaciones es esencialmente de carácter defensivo, pero termina siendo expansiva en sus efectos.³ Los atentados del 11/9 en Estados Unidos y la consiguiente intervención militar de este país en Afganistán son el ejemplo más claro de esta dinámica de acción y reacción de los centros a lo que Paul MacDonald (2004) llama “peripheral pulls”.

El fracaso de la misión de Estados Unidos de nation building en Afganistán abrirá seguramente nuevos debates en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre las razones que llevan a los grandes poderes a intervenir en las periferias, como así también sobre el sentido, los costos y los beneficios de estas intervenciones para los centros. Es probable, tal como lo anunció el presidente Joe Biden, tras la caótica y humillante retirada de su país de Afganistán, que Estados Unidos, al menos por un tiempo largo, ponga fin a “una era de grandes operaciones militares para rehacer otros países” (Ruiz 2021). Sin embargo, y con numerosos antecedentes empíricos a la mano, es al mismo tiempo razonable esperar que acontecimientos que tienen lugar en las periferias seguirán impulsando nuevas intervenciones de Estados Unidos, aunque de otra naturaleza, escala y propósito en relación con la que se llevó a cabo en Afganistán. Cabe recordar, como lo hace un informe del Congreso estadounidense, que resulta difícil encontrar desde la fundación de Estados Unidos un

1. Los autores agradecen los comentarios a una versión anterior de este trabajo de Evan Ellis, Arie Kacowicz, Andrés Malamud, Felix Martin y Gonzalo Paz.

2. Entre los trabajos clásicos, ver Michael Doyle (1986), John Gallagher (1982), David Fieldhouse (1973), y John Gallagher y Ronald Robinson (1953). Entre los recientes, ver Roberto Russell (2004), Randal Schweller (2006) y Paul K. MacDonald (2014).

3. Sobre este fenómeno, ver Michael Doyle (1986, 26).

Roberto Russell es Presidente de la Fundación Vidanta, Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella en la Argentina y Director del Comité de Estados Unidos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Fabián Calle es Consultor Asociado en Sergio Berenzstein, Profesor en Universidad Austral, UCEMA y UCA, Director del Observatorio Brasil en UCEMA y Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

solo año en el que soldados de este país no hayan estado en el exterior “persiguiendo bandidos, interviniendo en guerras civiles, deteniendo masacres, haciendo zozobrar regímenes vistos como inamistosos y exportando la democracia” (Ignatieff 2003).

Sobre la base de los trabajos clásicos que ven en las periferias las principales raíces de la expansión imperial, realizamos hace ya más de diez años una investigación sobre el papel de las turbulencias de dichas regiones que inciden en la determinación y extensión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. El período estudiado abarcó desde el fin de la Guerra Fría hasta fines de la primera década de este siglo (Russell y Calle 2009). Este enfoque nos pareció útil por dos razones. Primero, porque percibíamos que los “problemas en la periferia” latinoamericana, como lo fueron en su momento los “problemas de frontera” para Roma o las “fronteras turbulentas” para Gran Bretaña, constituían el principal driver de carácter general de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región. En segundo lugar, el acento en una óptica periférica nos permitía poner en discusión y refinar tres tesis que conceptualizan de manera diferente el lugar que ocuparía América Latina para Washington en general, y en materia de seguridad, en particular: la tesis de la irrelevancia creciente, la de la voluntad y práctica imperialistas, y la de la declinación hegemónica.⁴ Las dos primeras sostienen miradas opuestas, pero coinciden en poner el acento en los factores metropolitanos como fuente de explicación de lo que observan: el mayor desinterés o, por el contrario, la sempiterna voluntad imperialista de Estados Unidos vis-a-vis la región. La tercera se funda esencialmente en factores sistémicos y correlaciona la declinación relativa de Estados Unidos a nivel global con menor interés, presencia e injerencia de Washington en América Latina.

En este trabajo, retomamos la misma línea de investigación, pero con un importante agregado: sumamos a las “turbulencias periféricas” el papel que desempeñan las “periferias penetradas” en la determinación de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina.⁵ Las preguntas que nos planteamos son las siguientes: a) si los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina se han incrementado en lo que va de este siglo; b) qué los determina de manera principal; c) cómo se manifiestan y se procuran defender; y d) cómo han evolucionado.⁶

4. Para un análisis detallado de estas tres tesis, ver Roberto Russell (2006).

5. La noción “periferia penetrada” fue introducida por Roberto Russell para dar cuenta del mayor interés de Estados Unidos en el Cono Sur en razón de la creciente presencia de China en esa subregión. Ver Roberto Russell (2021a, 27; 2021b).

6. Los indicadores que utilizamos para responder a nuestras preguntas de investigación son los siguientes: planes y políticas concretas impulsadas por Washington; documentos y estudios gubernamentales preparados o encargados por el Departamento de Defensa y el Pentágono; los fondos y programas destinados a asistencia militar y entrenamiento militar y policial; la expansión del aparato diplomático; el número de misiones oficiales a la región y los temas que dominan la agenda de esas visitas; los temas prioritarios para Washington en las reuniones hemisféricas de presidentes y de ministros de defensa; las menciones a América Latina o países de la región en declaraciones y discursos oficiales de autoridades de Estados Unidos; y los informes y opiniones de expertos estadounidenses en materia de defensa y seguridad.

Entendemos por incremento de intereses de seguridad una mayor atención, presencia y voluntad de influencia de Estados Unidos en determinados países y subregiones de América Latina con el objeto de ejercer un mayor control, atemperar o neutralizar efectos negativos sobre su propio territorio e impedir u obstaculizar la injerencia de actores extrarregionales en la región. Asimismo, entendemos por intereses de seguridad los temas que adquieren tal carácter en la definición de la agenda de seguridad de Estados Unidos para América Latina durante el periodo analizado. Por último, cuando hablamos de turbulencias nos referimos a situaciones y procesos en desarrollo en América Latina que activan los intereses de seguridad de Estados Unidos. Incluimos dentro de esta noción fenómenos de carácter transnacional, tales como los casos del terrorismo y del crimen organizado, al igual que la resistencia al centro por parte de gobiernos que definen su acción política en clave de oposición a Washington. La noción de penetración la utilizamos para dar cuenta de la injerencia de potencias extrarregionales en el “patio trasero” de Estados Unidos.

Es importante aclarar que nuestro análisis se restringe a lo que percibe, define y hace Washington en materia de seguridad, en respuesta a las dinámicas de las periferias turbulentas y penetradas en América Latina.

Es importante aclarar que nuestro análisis se restringe a lo que percibe, define y hace Washington en materia de seguridad, en respuesta a las dinámicas de las periferias turbulentas y penetradas en América Latina.⁷ Quedan, por lo tanto, fuera de nuestro universo de estudio, el papel de otros actores estatales y privados directamente involucrados en estas dinámicas, tanto de América Latina como de fuera de la región. Un tema, sin duda fundamental para completar nuestro análisis, pero que escapa a los límites de este trabajo.

Periferias turbulentas y penetradas

El concepto de periferia se emplea aquí en sus acepciones política y geográfica. La política denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición. La asimetría de recursos de poder militares, económicos y políticos con el núcleo es el rasgo político que caracteriza a toda periferia. Por su parte, la acepción geográfica indica un espacio que limita con un núcleo. El límite que separa al centro de su peri-

7. Nuestra noción de “periferia turbulenta” se inspira en el del célebre trabajo de John S. Galbraith (1960).

feria inmediata es claro, aun en los casos de interconexiones múltiples entre ambas partes. Menos claro es el borde externo de esta periferia, dado que su alcance geográfico es una construcción política del centro sujeta a cambios continuos.⁸ Su perímetro siempre acompaña las fluctuaciones de los intereses de seguridad del núcleo que derivan de la interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Lo inmutable es la voluntad del centro de ejercer sobre ese territorio una cierta autoridad y diversas formas de control e influencia mediante el empleo de recursos de poder tangibles e intangibles, así como a través de diversas prácticas e instituciones.

Ante las amenazas y desafíos que provienen de esta periferia elástica por definición, el centro procura establecer fronteras de carácter más definido que adoptan tres formas diferentes: antiincurativas, antioposición y antirival.⁹ Las primeras pueden ser una barrera física natural o construida, una zona tapón o un sistema de control para regular o prevenir el paso de bienes y personas. En su concepción más extrema, la frontera antiincurativa es un intento del centro de poner frenos a la “barbarie” periférica. Por su parte, la frontera antioposición se erige para hacer frente a la resistencia de un Estado hostil que integra el área de influencia del centro con el propósito de aislarlo o combatirlo y, en última instancia, de producir un cambio de régimen que sea favorable a los intereses de seguridad metropolitanos. Finalmente, las fronteras antirival procuran resguardar el espacio sobre el que se ejerce una posición de predominio de la injerencia de Estados adversarios extrarregionales que cuentan con importantes atributos de poder.

Como el “afuera cercano” de Rusia, centro y periferia en nuestro caso de estudio son geográficamente contiguos, aunque la distancia respecto del núcleo varía de manera importante. Precisamente, estas cercanías y lejanías de una misma periferia a su centro no solo han condicionado las políticas e intereses de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, sino también los de sus países y subregiones frente a Washington, al igual que sus márgenes de autonomía. Las intervenciones militares de Estados Unidos en América Latina y el Caribe son la prueba más contundente del peso de la geografía en la política estadounidense hacia la región. De las 101 intervenciones militares realizadas entre 1798 y la actualidad, solo diez tuvieron lugar en América del Sur, exceptuando a Colombia y Venezuela.¹⁰ Estos dos países

8. Este carácter tuvieron las zonas de frontera del Imperio Romano (Limes) y, más recientemente, la idea del “afuera cercano” de Rusia y la propia Doctrina Monroe para América Latina y el Caribe. Ver Ole Wæver (1997).

9. Sobre fronteras antiincurativas, ver Charles S. Maier (2006, capítulo 2).

10. El listado de las 98 intervenciones militares, de muy diferente magnitud y características, de Estados Unidos en América Latina y el Caribe entre 1798 y 2004, puede consultarse en: <http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_military_history_events>. Asimismo, ver Richard F. Grimmett (2004). En el período 1989-2007, Estados Unidos intervino militarmente en Panamá (1989) y Haití (1994 y 2004). Las intervenciones en la América del Sur “reducida” consistieron en el envío de contingentes militares pequeños para resguardar la vida y propiedad de ciudadanos estadounidenses en situaciones de revolución o conflicto político y social (Argentina 1833, 1852 y 1890; Brasil 1894; Chile 1891; y Uruguay 1855 y 1868); acciones de carácter punitivo (Malvinas 1831-1832 y Paraguay 1859); y, finalmente, el envío de efectivos militares para participar en la lucha contra el narcotráfico (Bolivia 1986).

dan cuenta de 11 de las 91 intervenciones restantes de Estados Unidos en América Latina: 9 en Colombia y 2 en Venezuela.¹¹

Por su parte, la noción de turbulencia involucra situaciones de inestabilidad, debilidad institucional y violencia interna o de oposición periférica al centro que constituyen —según la percepción metropolitana— amenazas a la seguridad de su propio territorio o a su posición de dominio, las cuales requieren ser contrarrestadas. Estas situaciones desatan la dinámica de la “periferia turbulenta”, que se traduce en respuestas en gran parte reactivas y no queridas por el centro, orientadas a aumentar su capacidad de control, imponer sus preferencias y alcanzar un nuevo statu quo favorable a sus intereses en un determinado país o subregión.¹²

Hablamos de “periferia” y no de “fronteras” turbulentas, dado que el proceso que motiva la intervención comprende a la totalidad o una parte del territorio de la periferia y no sus bordes externos. La inestabilidad y el conflicto están en la periferia y no necesariamente en sus límites exteriores. A diferencia de las fronteras turbulentas en los confines del imperio romano y del británico, la turbulencia periférica puede tener un impacto fuerte y hasta directo en la seguridad del territorio del centro. A igual que aquellas fronteras turbulentas, las turbulencias periféricas pueden extender el alcance geográfico de las fronteras de seguridad del centro.

La dinámica de la periferia turbulenta suele dar lugar a la pérdida relativa, por coerción o invitación, de espacios de soberanía externa por parte de la periferia.¹³ En este proceso es clave el papel que juegan las elites periféricas que pueden solicitar la intervención del centro, facilitarla por omisión o incompetencia, o resistirse a ella.¹⁴ La colaboración de la periferia siempre jugó un papel importante en la expansión del control y la influencia metropolitana. Sin embargo, esta actitud no debe ser vista como mera deferencia ni como un juego de suma cero. La intervención por “invitación” es un instrumento clásico al que han apelado las elites de las periferias para asegurar o incrementar

La colaboración de la periferia siempre jugó un papel importante en la expansión del control y la influencia metropolitana. Sin embargo, esta actitud no debe ser vista como mera deferencia ni como un juego de suma cero.

11. La mayor parte de las intervenciones en Colombia se ligan de manera directa o indirecta al objetivo estadounidense de controlar el istmo de Panamá y a la posterior construcción del canal.

12. La noción de que la intervención metropolitana pueda ser incluso “no querida” ha sido trabajada, entre otros autores, por John S. Galbraith (1960), y John Gallagher y Ronald Robinson (1953).

13. Sobre pérdida relativa de soberanía externa por coerción o invitación, ver Stephen Krasner (2001).

14. Para el caso de los países de la Alianza del Pacífico, ver Javier Ernesto Ramírez Bullón et al (2021).

espacios de poder, consolidar ciertas políticas favorables a sus valores e intereses materiales y obtener recursos financieros del exterior.¹⁵ El aumento del control y la influencia del centro también puede resultar de la incapacidad o inacción de las elites periféricas para enfrentar o atenuar las turbulencias en sus países o regiones.¹⁶ Cuando la turbulencia se expresa a modo de resistencia constituye un desafío a la ley, intereses, credibilidad y valores del centro y, en consecuencia, no puede quedar desatendida y, por lo general, sin castigo. La respuesta adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, sanciones económicas, bloqueos e intervenciones militares directas e indirectas.

Los hechos y procesos que determinan que una periferia sea percibida como turbulenta por la metrópoli varían según las épocas como también las políticas para hacerle frente. En la Guerra Fría, por ejemplo, la turbulencia se asociaba en Washington al peligro del avance del comunismo o de fuerzas de izquierda en América Latina. Hoy las turbulencias provienen esencialmente de amenazas más difusas y transnacionales, tales los casos del terrorismo, el crimen organizado, o son provenientes de espacios gobernados por fuerzas que se oponen al centro. Las formas elegidas para responder a las turbulencias también mudan siguiendo el compás que impone el centro.

Por último, es preciso puntualizar que no nos interesa aquí dar cuenta de las causas que hacen que una periferia se torne turbulenta. Este proceso obedece a factores endógenos y, en muchos casos, también a factores externos o metropolitanos. Es claro, por ejemplo, que Estados Unidos contribuye a la turbulencia de la periferia más cercana a su frontera sur cuando deporta masivamente a sus países de origen a centroamericanos miembros de pandillas callejeras, por sus altos niveles de consumo interno de drogas y por el fácil acceso a la armas en su territorio que luego son traficadas principalmente a México y América Central. Tampoco nos interesa juzgar si la respuesta del centro se traduce en un aumento de la capacidad de control o influencia efectiva de Estados Unidos sobre la región. Con frecuencia, Washington reacciona ante acontecimientos que no necesariamente logra conducir hacia las metas deseadas. Más aun, sus políticas pueden empeorar en lugar de mejorar la situación de seguridad en América Latina.¹⁷ No deben confundirse políticas y objetivos promovidos con resultados alcanzados.

La dinámica de la “periferia penetrada” es el segundo fenómeno que incide en los niveles de interés y de atención del centro en su periferia y que lo compele a

15. Geir Lundestad (1986) denomina a esta práctica “imperialismo por invitación”.

16. Como señala Francisco Leal (2008), Estados Unidos pudo definir e imponer su política antidrogas a los países andinos por la notoria incapacidad de sus élites tanto para actuar en conjunto como para plantear alternativas a la visión estadounidense.

17. Sobre este punto, y para el caso de Mesoamérica, ver Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor (2000).

actuar. Esta noción incluye dos de las acepciones que la Real Academia Española asigna al verbo penetrar: “introducirse en un lugar” y “hacerse sentir con intensidad en alguien”. Ambos aspectos son fundamentales para constituir una “periferia penetrada”: la presencia no deseada y creciente de un actor rival de fuera de la región y el impacto fuerte de esa presencia en un área que ha estado subordinada a una hegemonía regional. Esta situación genera una dinámica que se traduce en intentos de frenar u obstruir la expansión del actor extrarregional, como así también de aumentar el control y la influencia en la periferia percibida como amenazada o en condiciones de perderse. De este modo, el fenómeno de la periferia penetrada conjuga factores sistémicos (competencia entre grandes poderes); factores metropolitanos (intereses del actor hegemónico en un área que ha estado históricamente bajo su influencia e intereses crecientes del que la penetra); y factores periféricos (disposición de actores domésticos de la periferia a posibilitar la presencia del actor extrarregional por intereses materiales y/o razones ideológicas).

El fenómeno de la periferia penetrada se agudiza en condiciones de bipolaridad porque esta estructura de distribución del poder, como advierte Kenneth Waltz (2000), tiene el vicio de la sobrerreacción de los polos, tanto en sus relaciones bilaterales como ante acontecimientos que suceden en áreas de su influencia o en disputa. A su vez, esta reacción se intensifica en las relaciones centro/periferia de cuatro maneras: a) cuando la distribución del poder global se da a favor del actor extrarregional que gana presencia en la región históricamente dominada o bajo la influencia del otro; b) cuando la bipolaridad escala en dirección de una mayor rigidez; c) cuando la rivalidad involucra diferencias ideológicas y culturales; y d) cuando el país de la periferia es gobernado por fuerzas o alianzas inclinadas a favorecer o privilegiar los vínculos con el actor extrarregional.

El cambio del lugar de América Latina en los intereses de seguridad de Estados Unidos

Desde principio de este siglo, dos aspectos principales caracterizan la evolución del lugar de América Latina para los intereses de seguridad de Estados Unidos: a) el cambio de una agenda dominada por los temas hemisféricos y fundamentalmente positiva, en los años noventa, a otra predominantemente negativa y específica, que tiene como drivers principales a las dinámicas de la periferia turbulenta y la periferia penetrada; b) la división de la región en dos geografías en las que ambas dinámicas influyen con peso relativo diferente en la determinación de esos intereses de seguridad: la periferia turbulenta en los casos de la América Latina del Norte “extendida” (México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela); y la peri-

feria penetrada en la América Latina del Sur “reducida” (los países de América del Sur, salvo Colombia y Venezuela).

Durante la década del 90, las bajas turbulencias de América Latina, la falta de resistencia al núcleo, salvo el caso de la debilitada Cuba, al igual que la ausencia de actores extra regionales que pudieran o intentaran competir con Washington en un área en la que había reforzado su hegemonía tras el fin de la Guerra Fría, situaron a la región en una condición de marginalidad estratégica para Estados Unidos. Todos los documentos oficiales en materia de seguridad en los que se hace referencia a América Latina, tanto los de alcance global como hemisféricos, ofrecen una mirada predominantemente positiva de la región y ponen el énfasis en los siguientes temas: la transparencia y la construcción de confianza, la cooperación en materia de defensa, la integración y el papel de los militares en las sociedades democráticas, el control civil de la fuerzas armadas, la formación de especialistas civiles para la defensa, la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua y la colaboración en operaciones de paz. Solo el narcotráfico y su poder corruptor aparecen como la única mancha negra en la región capaz de despertar un verdadero interés en Washington.

Recién a fines de los noventa Estados Unidos comienza a mostrar una clara preocupación por las turbulencias de América Latina que se acrecienta luego del 11/9.¹⁸ A partir de ese momento, Washington privilegia el abordaje de los temas por países o subregiones, apela a las prácticas unilaterales y cambia drásticamente el orden de prioridades de su agenda de seguridad. El terrorismo transnacional y sus vínculos con los grupos que Estados Unidos califica de terroristas en la región, la evolución del narcotráfico hacia formas más sofisticadas y peligrosas de actividad, la debilidad del Estado, los espacios “mal” o “no” gobernados, el ascenso del populismo como una amenaza al proceso democrático, la pobreza y la desigualdad, las migraciones ilegales, las pandillas y la corrupción se van sumando en cascada a la nueva agenda de seguridad de Washington.¹⁹ Puesto en pocas palabras, se gesta una nueva ecuación de seguridad que reúne turbulencias en ascenso y peligro de derrame al territorio del centro en un escenario en el que las agencias de defensa y de inteligencia de Estados Unidos sitúan al país ante “nuevas encrucijadas estratégi-

18. La Estrategia de Seguridad Nacional de 1999, por ejemplo, menciona la necesidad de respaldar al naciente Plan Colombia a fin de luchar contra el narcotráfico, la actividad ilegal de grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los paramilitares y el creciente papel de México como vía de acceso de la droga a Estados Unidos. Además, reconoce que los “éxitos económicos” derivados de la puesta en práctica de políticas de apertura y de liberalización económicas no han llevado beneficios a amplios sectores de la población. En consecuencia, pide un mayor esfuerzo para combatir la pobreza y la desigualdad, dar prioridad a la solidez institucional y poner límites a la corrupción. Ver: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=487539>.

19. La evolución señalada se aprecia nitidamente en las distintas y sucesivas versiones de dos documentos fundamentales en materia de seguridad y de defensa de alcance mundial: la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y el *Quadrennial Defense Review Report* (QDRR). Por cierto, es aún más clara en los documentos, declaraciones y estudios dedicados específicamente a la región.

cas”.²⁰ Desde entonces, los términos de esta ecuación, que se potencian en función del grado de cercanía geográfica al núcleo, ocupan un lugar central en la definición de los intereses de seguridad de Washington en la América Latina del Norte “extendida”.²¹ En este caso, las amenazas y problemas de naturaleza transnacional constituyen la fuente primaria de las políticas y atención del centro. Su fuente secundaria son los gobiernos opuestos a Washington dentro de esta región.

El fenómeno de la periferia penetrada se instala como un factor de preocupación central para Washington solo a partir de la segunda mitad de la década de 2010, para acoplarse con intensidad creciente a la dinámica de la periferia turbulenta en la determinación de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región. En este caso, la ecuación es penetración extraregional en ascenso y temor a perder la histórica posición de predominio en la región. La fuente primaria de las políticas y atención del centro son los desafíos de naturaleza estatal en una doble dimensión: la presencia e influencia creciente de China y, en medida mucho menor, la de Rusia, y el respaldo de estas potencias a actores estatales y no estatales enfrentados a Estados Unidos. La dinámica de la periferia penetrada atraviesa a toda América Latina, pero tiende a ser un factor preponderante en la inclusión de la América Latina del Sur “reducida” en el radar de seguridad de Washington y, por consiguiente, en el aumento relativo de la relevancia estratégica de estos países para Estados Unidos.

El fenómeno de la periferia penetrada se instala como un factor de preocupación central para Washington solo a partir de la segunda mitad de la década de 2010.

Turbulencias en la primera y segunda periferias

La magnitud y el alcance al territorio de Estados Unidos de las turbulencias de la región es el criterio principal que utiliza Washington para dividir a América Latina en dos periferias con límites porosos entre ellas: Una primera, que corresponde al espacio de la América Latina del Norte “ampliada”, y una segunda, que incluye a la América Latina del Sur “reducida”. A su vez, la primera periferia tiende a ser separada en tres segmentos que van del más nítido (la frontera sur de México) hasta el más difuso (las fronteras sur de Colombia y Venezuela) pasando por un espa-

20. El *Quadrennial Defense Review Report* publicado por el Departamento de Defensa en el año 2006, p. 40, reconoce que América Latina, al igual que el Medio Oriente y Asia Central, enfrenta “nuevas encrucijadas geoestratégicas” y que Estados Unidos debe estar preparado para responder a ellas.

21. Monica Hirst (2004, 99) señala que este proceso convierte a la subregión de “zona de influencia” a “esfera de seguridad” para Estados Unidos.

cio intermedio que incluye a América Central y, en segundo orden de importancia, al Caribe, salvo por el caso obvio de Cuba. Su vasto territorio engloba la misma geografía sobre la que se asentó la concepción estratégica conocida como “Lago americano” o “Mediterráneo americano” que orientó la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe desde mediados del siglo XIX hasta 1933, cuando comienza la política de los “Buenos Vecinos”.²² Como entonces, este mismo espacio ha adquirido un interés estratégico cada vez más alto para Washington desde el inicio de este siglo. El analista John Cope, así lo demarca:

(...) una distancia semejante a la profundidad de Canadá abarca a México, el Caribe insular, América Central y el norte de América del Sur. Esta es una zona hoy signada por gobiernos democráticos relativamente débiles: el crimen violento; fuerzas públicas incapaces de vigilar completamente su territorio soberano, lo que resulta en líneas de costa porosas y espacios no gobernados; y serios problemas transnacionales que amenazan a estos países así como a Estados Unidos (Cope 2006, 18).

Números indicadores ayudan a comprender la significación de este amplio espacio geográfico para la seguridad estadounidense:

- a. la inclusión de buena parte de su territorio en la órbita de dos instituciones de gran importancia para Estados Unidos que fueron creadas en los primeros años de este siglo: el Departamento de la Seguridad Interior (2003) y el Comando Norte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (abril 2002).
- b. la concentración en esta geografía de la totalidad de las bases militares de Estados Unidos emplazadas en América Latina y el Caribe. Desde el retiro de sus bases de Panamá,²³ el Pentágono siguió dos caminos: por un lado, derivó estas instalaciones militares al Estado de la Florida y Puerto Rico y, por el otro, conservó y modernizó las bases preexistentes en Honduras (Soto Cano), el Salvador (Comalapa) y Cuba (Guantánamo). Además, dos de las tres bases que arrendó a partir de 1999 se encuentran en esta primera periferia: Aruba y Curazao, en las Antillas Holandesas.²⁴ Además de estas bases y locaciones formales, Estados Unidos cuenta con lo que

22. Sobre esta concepción estratégica, ver John Child (1976).

23. Como parte de los compromisos establecidos por el acuerdo de 1977 entre Estados Unidos y Panamá por la cuestión del Canal, Washington cesó su presencia militar en el país centroamericano a partir del 31 de diciembre de 1999.

24. La tercera fue la base de Manta en Ecuador, la única en el territorio de la segunda periferia y que dejó de funcionar formalmente en septiembre de 2009 por decisión del gobierno de Rafael Correa. También conocida como Base Aérea Eloy Alfaro, fue inaugurada por la Fuerza Aérea Ecuatoriana el 24 de octubre de 1978. En el año 1999, Estados Unidos y Ecuador firmaron un acuerdo que permitía al primer país contar con hasta 475 efectivos militares estadounidenses en la base. Manta fue usada por el Comando Sur para realizar principalmente operaciones contra el narcotráfico.

Sebastián Bitar (2016) llama “cuasi bases” a lo largo de la costa del Pacífico que se extienden hasta Perú. También en este caso, la mayoría de estas instalaciones están en la primera periferia y son esencialmente de dos tipos: las “temporary ground access”, donde se permite la presencia de tropas y operaciones en bases militares locales, pero bajo convenios que especifican el tiempo en el que se debe entregar la base o se tiene que renovar el permiso (Costa Rica y Guatemala tienen este tipo de bases) y las “long-term or indefinite ground access”, que son las más cercanas a una base militar formal pero sin un acuerdo legal entre Estados Unidos y el país que las aloja, como se da en los casos de Colombia y Honduras. Bitar señala que también existe un tercer tipo de cuasi bases que denomina “gas and go”, en las que aviones de Estados Unidos pueden aterrizar para recargar combustible y tiene permiso para permanecer temporalmente en el país pero no puede tener efectivos militares ni equipo estacionado;

- c. las principales iniciativas y planes específicos de Estados Unidos en materia de seguridad han sido concebidos para este territorio: el Plan Colombia, el Plan Mérida para México y las Iniciativas de Seguridad para la Cuenca el Caribe y América Central. No obstante sus diferencias y magnitud en términos de objetivos y de los recursos empleados, estas iniciativas tienen los siguientes aspectos en común: expresan la preocupación de Washington por territorios crecientemente turbulentos como consecuencia del notable incremento del narcotráfico, del crimen organizado y la violencia interna; muestran su firme voluntad de comprometer recursos para hacer frente a estas turbulencias por su impacto directo en el territorio del núcleo; y ejemplifican, en su puesta en práctica, la combinación dinámica de políticas defensivas del centro con imperialismo por invitación de la periferia, en un contexto en el que sus elites reconocen su incapacidad o sus limitaciones para enfrentar turbulencias propias;
- d. el mayor porcentaje de recursos económicos y humanos de Estados Unidos ha sido dirigido a países de esta periferia. Desde el año 2000, Washington ha provisto a Colombia más de 10.000 millones de dólares de asistencia externa para el combate al tráfico ilícito de drogas y para programas de seguridad y desarrollo. En 2018, el personal autorizado en la embajada de Estados Unidos en Bogotá incluía 521 funcionarios estadounidenses y 584 empleados locales. Solo para el Plan Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha destinado a México 3,169,8 millones de dólares entre los años 2008 y 2021 (Molina 2021). El último informe de WOLA (Washington Office on Latin America) sobre asistencia militar de Estados Unidos a América

Latina señala que, del total de los 107 programas de seguridad que desarrolla Washington en todo el mundo, 75 operaban en la región y en su gran mayoría en la primera periferia (Isacson y Kinosian 2017),²⁵

- e. las fronteras antiincurativas y antioposición trazadas por Estados Unidos surcan fundamentalmente a este espacio geográfico. Las primeras incluyen controles migratorios y aduaneros, muros, cercos y barreras terrestres primarias y secundarias y diversos mecanismos de interdicción área y marítima para impedir, obstaculizar y controlar el acceso al territorio del centro. Las segundas apuntan a contrarrestar la oposición de Cuba y Venezuela. La capacidad de resistencia de estos estados ha obligado a Washington a intervenir en ellos solo de manera indirecta, aunque continua, apelando al financiamiento de fuerzas de la oposición interna, las operaciones de inteligencia, el apoyo a gobiernos o coaliciones de países que también operan como fuerzas opuestas a estos regímenes y a diversas sanciones diplomáticas y económicas cuya duración, tamaño y alcance no tienen comparación con medidas de esta misma naturaleza aplicadas en otras partes de la región.²⁶

Por el contrario, las turbulencias de la segunda periferia despiertan la atención y respuestas de Washington en una escala mucho menor, en razón de la distancia y de su inferior relevancia, a excepción del narcotráfico. Debido al agravamiento de este flagelo, Estados Unidos ha destinado importantes recursos a los países andinos de esta región y ha procurado imponer su paradigma de “guerra contra las drogas” para hacerle frente. Pero también en este caso los flujos de droga de estos países no tienen como principal mercado a Estados Unidos sino a Europa y la propia región, en especial a Brasil y, en menor volumen, a la Argentina y Chile. Esta situación se ha reflejado en reiterados decomisos de cocaína de Bolivia y Perú, que salieron rumbo a Europa de puertos del Cono Sur y que fueron interceptados en Alemania, España, Holanda, Italia, Portugal e, incluso, Serbia.

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay son apenas mencionados en los documentos, informes y estudios originados en las agencias de defensa y de segu-

25. Las cifras disponibles para el periodo 2009-2020 en materia de asistencia militar a América Latina muestran lo siguiente: Colombia recibió 3.440.358.158 dólares, México 2.812.531.127, los países de América Central 523.171.000 y los del Caribe 465.344.000 mientras que los montos asignados por ese mismo concepto a Brasil, la Argentina y Chile fueron 31.293.605, 28.784.922 y 24.545.847 respectivamente. Una desproporción similar puede apreciarse en el número de personal militar entrenado por Estados Unidos en países de la primera y segunda periferias. Durante ese mismo periodo, la cifra fue de 24.904 entrenados en México, 14.380 en Colombia y 10.586 en el caso de los países del Triángulo Norte mientras que en Brasil, la Argentina y Chile el número fue 2.259, 1.523 y 2.979, respectivamente. Ver *Monitoring Military Aid in Latin America and Foreign Military Training*.

26. Cuba está sujeta a una amplia gama de sanciones desde el embargo establecido en 1962 por el presidente Kennedy, y Venezuela, desde hace más de 15 años en una espiral creciente de sanciones dirigidas tanto a su gobierno y a empresas estatales como a individuos ligados al régimen.

ridad estadounidenses. Solo actores locales en la “Triple Frontera” formada por la Argentina, Brasil y Paraguay y sus eventuales vínculos con el terrorismo transnacional islámico aparecieron en forma reiterada en este mismo tipo de trabajos luego del 11/9, pero este interés ha desaparecido dado que el fenómeno se considera controlado.²⁷ Finalmente, los gobiernos de izquierda y el avance de fuerzas populistas en esta segunda periferia convocan la atención de Washington, pero en mucho menor grado que las turbulencias provenientes de Cuba y Venezuela. Tienen otra escala, están lejos del centro y no influyen en la política interna de Estados Unidos.

La dinámica de la periferia penetrada

Durante los años 2000, la presencia de potencias extrarregionales en América Latina produce inquietud en Washington, pero no en clave de periferia penetrada. Inquieta el mayor activismo de Rusia, particularmente en Venezuela, y los vínculos de Irán con fuerzas antiestadounidenses en la región que pudieran fomentar o facilitar la acción del terrorismo transnacional, tanto en Latinoamérica como en el propio territorio de Estados Unidos. La presencia de China genera reservas, aunque la visión prevaleciente es que la agenda estratégica de Beijing está principalmente guiada por sus intereses económicos y energéticos. Domina la idea de que China hace todo lo posible para no alienar a Estados Unidos en el curso de la expansión de sus relaciones con América Latina.²⁸ Son tiempos en los que la aproximación estratégica de Washington a China todavía combina *containment* y cooperación con la expectativa del *engagement* subordinado de Beijing a un orden internacional liderado por Estados Unidos.

En breve, América Latina no es vista como una zona en disputa estratégica con otras potencias de fuera de la región. La edición del *Quadrennial Defense Review Report* del año 2001 (Estados Unidos 2001), por ejemplo, hace una clara diferencia entre las regiones en las que Estados Unidos debe evitar la dominación de potencias hostiles (Europa, Noreste, Este y Sudoeste de Asia y Medio Oriente) y el Hemisferio Occidental, donde se pone el acento en la “la preservación de la paz y la estabilidad”. En el mismo sentido, un importante trabajo publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos en 2007 concluye lo siguiente:

27. Es de interés señalar que Paraguay mantiene con Estados Unidos una antigua relación de cliente iniciada al comienzo de la Guerra Fría. Washington dispone en la localidad de Mariscal Estigarribia desde mediados de los años ochenta de una pista de aterrizaje de 3.680 metros de largo con capacidad para recibir aviones de gran porte. Estas instalaciones son utilizadas por las fuerzas armadas de Paraguay, pero están a disposición del Pentágono en caso de necesidad de un despliegue estratégico.

28. Ver, por ejemplo, Guadalupe Paz y Riordan Roett (2008).

El temor a que potencias extrarregionales pudiesen negar a América Latina como amiga de Estados Unidos ha influenciado a estadistas estadounidenses desde el siglo XIX. Tal temor impregnó ciertamente la competencia durante la Guerra Fría (...). Ahora el desafío es una mezcla altamente combustible de pobreza, crimen, desesperación y sentimientos antidemocráticos con una carga de fuerte antiamericanismo. Las diferencias geopolíticas entre una y otra era no podían ser más agudas (Marcella 2007).

En los inicios de la década de 2010, los documentos e informes elaborados por las agencias de defensa e inteligencia de Estados Unidos comienzan a presentar una visión diferente, pero con la preocupación puesta en el papel de China y Rusia como fuentes de apoyo a la supervivencia de “anacrónicos autoritarismos de izquierda” (Estados Unidos 2010) y en “la clara intención de ciertos países de la región de reforzar canales de interacción políticos, económicos y de seguridad con potencias extrahemisféricas” (Estados Unidos 2012). El temor a la injerencia de estas potencias en clave de competencia estratégica solo se instala en la segunda mitad de los años 2010 en sintonía con el deslizamiento progresivo de la relación sino-estadounidense hacia una rivalidad sistémica, y con la presencia e influencia creciente de Beijing en América Latina.

En efecto, la variable geopolítica vuelve a entrar en escena en la región de la mano del cambio de estrategia hacia China que lleva a cabo el gobierno de Trump en 2017 y que, muy probablemente, seguirá rigiendo el enfoque estratégico de Washington hacia Beijing por muchos años; la fallida estrategia del engagement se abandona por el containment, se califica a China como un Estado competidor que busca erosionar la seguridad y prosperidad de Estados Unidos y se reconoce el retorno de la política internacional a una nueva fase de prolongada competencia entre dos grandes poderes (Estados Unidos 2017, 2018).

De manera concordante y simultánea, los informes de inteligencia referidos a la región advierten sobre el riesgo en ciernes de la alteración del equilibrio de poder regional y de perder las ventajas adquiridas en el hemisferio occidental (Estados Unidos 2018). El Comando Sur, por su parte, define a Beijing como el actor estatal externo de mayor preocupación para la seguridad nacional estadounidense en América Latina y el Caribe. Más aún, sitúa a la región como “flanco sur” y “espacio crítico” de la competencia estratégica global entre Estados Unidos y China (Berg 2021). Por cierto, estas apreciaciones no son imparciales, dado que también responden a intereses corporativos y presupuestarios.²⁹ Sin embargo, dan cuenta de una preocupación concreta por los avances de Beijing en América Latina en áreas consideradas

29. Es importante recordar que luego del 11/9 el Pentágono “infló” la amenaza terrorista en América Latina con el fin de obtener más fondos de un presupuesto de defensa que tenía su foco en la “guerra global contra el terror”.

críticas: infraestructura estratégica, inversiones en tecnologías sensibles, control de cadenas y nodos logísticos y cooperación en el campo militar y de la defensa.³⁰ Asimismo, y fuera de la órbita estricta de la seguridad, las “prácticas predatorias” de China —por ejemplo, en la explotación de recursos pesqueros—, el lugar de Beijing como primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países de la región y su creciente capacidad de vincular financiamiento —a menudo opaco— con political leverage suman contenidos en Washington a la noción de periferia penetrada.³¹

La percepción negativa del desarrollo de la relación entre China y América Latina para los intereses de seguridad de Estados Unidos se refleja en expresiones que desdican con crudeza las declaraciones del exsecretario de Estado del gobierno de Obama, John Kerry, cuando anunció oficialmente en noviembre de 2013 ante la Organización de los Estados Americanos que “la era de la Doctrina Monroe ha terminado”. Tan solo poco más de cuatro años después, su par en la Administración Trump, Rex Tillerson, afirmaba el 1 de febrero de 2018 en un discurso pronunciado en la Universidad de Texas que “América Latina no necesita de nuevos poderes imperiales que solo procuran beneficiar a su propia gente. El modelo de desarrollo de China liderado por el Estado es una reminiscencia del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio” (Ellis 2018). Más recientemente, el Jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, General Mark A. Miley, fue aún más lejos al decir que: “Este hemisferio nos pertenece a nosotros y a nadie más, y estamos todos hombro con hombro en esta causa común para proteger a nuestro hemisferio de las amenazas internacionales” (Vergun 2021). Si bien “nosotros” incluye a todos los países del continente, hacía tiempo que la bandera decimonónica “América para los americanos” no se levantaba con tanto vigor y desde esferas de tan alta responsabilidad. Las declaraciones citadas resumen el clima que predomina en Washington sobre la naturaleza del engagement de China en América Latina y el consiguiente desafío que presenta a la hegemonía regional de Estados Unidos. Se va haciendo carne la idea, como bien lo expresa Evan Ellis (2021), de que “...no hay registro histórico de una amenaza similar que equipare el reto que Washington deberá enfrentar”. En pocas palabras, la defensa de su posición de predominio en una fase de declinación relativa frente a un actor de tamaño, recursos de poder y capacidad de influencia como ninguno de los que amenazaron esta condición en el pasado. La injerencia de Rusia y en menor medida de Irán, no

30. Sobre este último aspecto, es de interés señalar que en un importante documento oficial de China sobre los lineamientos a seguir en las relaciones con América Latina y el Caribe del año 2016, se asigna un lugar de relevancia al fortalecimiento y desarrollo de programas de intercambio y de cooperación con las Fuerzas Armadas y de seguridad de la región cubriendo una amplia gama de actividades que van desde la formación de oficiales a la venta de armamento y de tecnología. Ver *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean* (2016); https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml.

31. Sobre el creciente involucramiento de China en la región desde una perspectiva cercana al Pentágono, ver el detallado testimonio de Evan Ellis (2020).

genera este mismo nivel de inquietud debido a que ambos países son vistos fundamentalmente como *spoilers* y no como competidores estratégicos.

La reacción de Estados Unidos ante esta situación deriva en la voluntad de establecer fronteras antirival que han adoptado distintas modalidades y que vienen acompañadas de peticiones de aquiescencia de variado tenor. En clave binaria y coercitiva —con nosotros o con ellos— como lo hacía Mike Pompeo, el ex Secretario de Estado del gobierno de Trump, o de modo benevolente, como puede observarse en estos últimos meses, despachando misiones diplomáticas a la región para identificar proyectos de infraestructura en los que Estados Unidos puede competir con China en calidad de productos y capacidad de entrega. Asimismo, la reacción se expresa en forma de inquietud como se da en el caso de la eventual construcción de un polo logístico y puerto de aguas profundas con capitales chinos en la provincia argentina de Tierra del Fuego. Washington también se ha servido de instituciones en las que predomina para poner trabas al avance de China. Por ejemplo, logró imponer su candidato al frente del Banco Interamericano de Desarrollo, violando una tradición no escrita de que los presidentes de este organismo deben ser latinoamericanos, para compensar, entre otros objetivos importantes, la presencia financiera de China en América Latina. Además, incluyó durante las negociaciones del nuevo Tratado de Libre Comercio con Canadá y México (T-MEC) una cláusula que concede a Washington el derecho a vetar los acuerdos comerciales que sus socios firmen con países a los que no califica como “economías de mercado”, una medida claramente dirigida a China.

Por cierto, las presiones más evidentes son las que Estados Unidos ejerce para impedir que países de la región dejen afuera a Huawei en sus próximas licitaciones de tecnología 5G, con el argumento de que Beijing controla a esta empresa y podría utilizarla para hacer espionaje en la región.³² Una muestra contundente de los tiempos que corren fueron las expresiones del embajador designado de Estados Unidos en la Argentina; Marc R. Stanley, en su audiencia de confirmación ante el Comité de Relaciones del Senado:

A medida que Estados Unidos ve una mayor competencia con la República Popular China en Argentina y en otros lugares, haré que sea una prioridad mantener los pies en el fuego (frase que remite a meter presión) especialmente cuando productos como la tecnología 5G inferior a la del mercado están ingresando y permitiendo que China acceda a todos los datos e información entre la gente de Argentina (Estados Unidos 2021).

32. Sobre las dificultades que Washington ha encontrado en Brasil para que el gobierno de Bolsonaro excluya a Huawei de la licitación de tecnología G 5 en el país, ver Hussein Kalout (2021).

Conclusiones

Aunque claramente menos importante y fuera de los principales escenarios de amenazas a la seguridad estadounidense, la región no ha sido irrelevante para Washington y mucho menos ignorada. No careció de políticas ni de agentes para realizarlas, muchas veces con un alto nivel de autonomía respecto de la Casa Blanca. Su intervención en respuesta a las turbulencias latinoamericanas no es materia de mayor discusión; lo que cabe discutir, en todo caso, es si ella ayudó o no a contrarrestarlas, a lograr los resultados buscados por el centro y a mejorar o agravar la situación de la periferia. También cabe admitir su actitud negligente frente a los avances de China hasta la segunda mitad de la década de 2010. Hasta ese momento, las energías estaban puestas —y en buena medida se dilapidaban— en la “guerra global contra el terror” y la relación con Beijing no tenía el carácter de rivalidad sistémica que actualmente la define. Sin embargo, y en especial a partir de 2017, la presencia de China en la región ha activado en Washington la dinámica de la periferia penetrada, la cual se extiende a toda la región con diferentes grados de atención estratégica e intensidad.

La fuente de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina ha variado, así como el nivel de los recursos empleados y las políticas puestas en práctica.³³ En términos de prioridades relativas, el terrorismo transnacional de raíz islámica ocupó el lugar de privilegio luego del 11/9 debido al temor a que la violencia extremista de ese origen alcanzara el territorio de Estados Unidos desde la región o encontrara en ella refugio para expandirse. El capítulo latinoamericano de la guerra contra el terrorismo se libró con fronteras antiincursivas y operaciones de control —como en el caso de la Triple Frontera— y tuvo corta vigencia como driver principal de los intereses de seguridad de Washington hacia América Latina. Ese sitio fue pronto asignado al crimen organizado transnacional, en particular al narcotráfico. Un fenómeno que se ha mantenido constante en su calidad de principal turbulencia proveniente de la región y que ha mostrado una extraordinaria capacidad de mutación y de resistencia a las fronteras antiincursivas trazadas desde Washington.

Un segundo conjunto de factores, pero más abajo en la agenda de seguridad, aparecen también constantes: la corrupción, la inseguridad ciudadana y la ausencia de derechos económicos y sociales. Durante su visita a Ecuador en octubre de 2021, el Secretario de Estado, Anthony Blinken, identificó a estos tres factores como los tres desafíos “críticamente importantes” para Estados Unidos en el Hemisferio Occidental (Estados Unidos 2021). Todos ellos se securitizan por tres razones principales: por su potencial de desestabilización, por su impacto en el desplazamiento

33. Sobre los niveles de recursos y cambios de políticas, ver Adam Isaacson (2021).

forzado o voluntario de personas que buscan acceder al territorio del núcleo y por el terreno fértil que ofrecen a la actividad y expansión de las redes criminales. El caso de la corrupción es particularmente interesante porque también interviene en la dinámica de la periferia penetrada dado que Washington la considera un flagelo que facilita la penetración económica de China en la región. La oposición al centro de regímenes o gobiernos opuestos a Estados Unidos constituye un interés de seguridad esencialmente indirecto. La preocupación central en este caso deriva de la relación que se atribuye a los gobiernos de Cuba y de Venezuela con el crimen transnacional, así como también de los vínculos estratégicos que ellos establecen con China y Rusia para sostenerse en el poder al tiempo que abren las puertas a una mayor injerencia de estas dos potencias en la primera periferia.

Por su proximidad geográfica al territorio del centro, esta primera periferia no es materia de opción para Washington. La dimensión y cercanía de sus turbulencias y la incipiente dinámica de periferia penetrada la integran cada vez más a los intereses de seguridad estadounidenses. Ciertamente, esta integración es parte de un proceso más amplio y profundo de creciente interdependencia económica, social y cultural entre Estados Unidos y la subregión. En cambio, los desafíos provenientes del territorio de la segunda periferia implican para Washington un grado distinto de atención y le demandan diferentes respuestas. La cuestión del crimen organizado transnacional es una constante, pero impacta en la reacción del centro en un nivel claramente inferior al de la primera periferia. Lo novedoso se presenta aquí en el desarrollo de dos fenómenos que nos colocan ante escenarios que parecen marcar importantes tendencias. Primero, la fragmentación de esta subregión —que es la expresión de un proceso que abarca a toda América Latina— y la ausencia del liderazgo de Brasil han minado su capacidad para enfrentar de manera autónoma sus propios problemas de seguridad. Esta situación opera como un “call factor” para el centro dado que pone en suspenso la noción de retracción relativa, concebida en Washington a fines de la década de 2000, en coincidencia entonces con un mayor protagonismo de Brasil y menores turbulencias domésticas y transnacionales en el área.

Segundo, la competencia global entre Estados Unidos y China puede actuar como un factor que resignifique la baja relevancia estratégica que Washington asigna a sus países, en particular las correspondientes a Brasil, la Argentina y Chile, probablemente en ese orden. Como en otros momentos críticos en los que la noción de periferia penetrada activó las estrategias de Estados Unidos hacia el Cono Sur, como se dio en la década de 1930 y la primera mitad de los años 1940 frente a la Alemania nazi, cabe considerar la posibilidad de que la principal preocupación de seguridad de Estados Unidos en el nivel global, esto es, la contención de China, coincida progresi-

vamente con este mismo objetivo en la segunda periferia.³⁴ El resultado obvio de esta coincidencia sería el incremento de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la subregión. Si así fuera, la orientación de la política doméstica de sus países debería también funcionar como otro “call factor” de la atención e intervención crecientes del centro, en circunstancias en que buena parte de sus elites políticas y económicas favorecen, por convicción o necesidad, un vínculo más estrecho con Beijing.

A diferencia de otros momentos en los que le llevaba la delantera a las potencias extrarregionales, Estados Unidos viene desde atrás en la carrera con China en la provisión de bienes tangibles a una región ávida de mercados y de financiamiento y cuenta con capacidades mermadas para modelar o modificar conductas. Queda por verse si la iniciativa Build Back Better for the World (B3W) levanta vuelo para restarle terreno a Beijing en materia de infraestructura crítica. Washington tiene ante sí un dilema con dos opciones difíciles. La lógica de la competencia global con China le impone asumir mayores compromisos que debería defender con recursos disminuidos. La otra opción es restringirse y concentrar sus recursos en el teatro principal de la competencia, es decir en el Indo-Pacífico, y, en el caso de América Latina, en la primera periferia, con lo cual dejaría más espacio para la expansión de Beijing en la América Latina del Sur “reducida”. La evidencia consultada indica que Estados Unidos difícilmente se incline por esta segunda opción. China, por su parte, dispone de grandes recursos que podría usar en clave geopolítica —si la competencia global siguiera escalando— para responder en una imagen de espejo al juego que Washington desarrolla en la región del Asia-Pacífico, donde Beijing procura alcanzar una posición de predominio. La idea de que una China más asertiva y poderosa se está preparando para debilitar a Estados Unidos en su “patio trasero” como parte de la competencia global es un temor adicional que —fundado o no— ya circula en las esferas del poder en Washington. El escenario está abierto, pero la tendencia a que la rivalidad bipolar sea el driver principal de la visión y las políticas de seguridad de Estados Unidos hacia la segunda periferia parece consolidarse. ≡

34. Sobre la reacción de Estados Unidos a desafíos anteriores a su hegemonía en la región, ver Gonzalo Sebastián Paz (2012).

Referencias bibliográficas

- Benítez Manaut, Raúl, y Arturo Sotomayor. 2008. "El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna". En *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, compilado por Ricardo Lagos. Buenos Aires: Edhasa.
- Berg, Ryan. 2021. "The Dragon Descends Southwards: Chinese Foreign Policy in Latin America Warrants a U.S. Response". *Georgetown Security Studies Review*, 4 de mayo de 2021. <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2021/05/04/the-dragon-descends-southwards-chinese-foreign-policy-in-latin-america-warrants-a-u-s-response/>.
- Bitar, Sebastián E. 2016. *US Military Bases, Quasi Bases, and Domestic Politics in Latin America*. New York: Macmillan.
- Child, John. 1976. "Latin American: Military-Strategic Concepts". *Air Force University Review* (septiembre-octubre).
- China. 2016. *Policy Paper on Latin America and the Caribbean Region*. Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de noviembre de 2016.
- Cope, John. 2006. "A Prescription for Protecting the Southern Approach". *Joint Force 42* (3º trimestre).
- Doyle, Michael W. 1986. *Empires*. Ithaca, New York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501734137>.
- Ellis, Evan. 2018. "It's time to think strategically about countering Chinese advances in Latin America". *Global Americans*, 2 de febrero de 2018. <https://theglobalamericans.org/2018/02/time-think-strategically-countering-chinese-advances-latin-america/>.
- Ellis, Evan. 2020. "Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competitions with the United States". Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission. Strategic Studies Institute, US Army College, 24 de junio de 2020. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-06/Ellis_Testimony.pdf.
- Ellis, Evan. 2021. "Why China's Advance in Latin America Matters". *National Defense*, 27 de enero de 2021. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/1/27/viewpoint-why-chinas-advance-in-latin-america-matters>.
- Estados Unidos. 1999. *A National Security Strategy For A New Century*. National Security Strategy Series, White House Office. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=487539>.
- Estados Unidos. 2001. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense, 30 de septiembre de 2001. <https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/qdr2001.pdf>.
- Estados Unidos. 2006. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense, 6 de febrero de 2006. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2006.pdf?ver=2014-06-25-111017-150>.
- Estados Unidos. 2010. *National Security Strategy*. White House Archives, mayo de 2010. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- Estados Unidos. 2012. "Unclassified for the Record on the Worldwide Threat Assessment US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". Por James R. Clapper. National Intelligence Office, 31 de enero de 2012.
- Estados Unidos. 2017. "National Security Strategy". White House Archives, diciembre de 2017.
- Estados Unidos. 2018. *Summary of the 2018 national defense strategy of the United States of America : sharpening the American military's competitive edge*. Department of Defense. Washington, D.C.: Department of Defense. <https://www.worldcat.org/title/summary-of-the-2018-national-defense-strategy-of-the-united-states-of-america-sharpening-the-american-militarys-competitive-edge/oclc/1022563224>.

- Estados Unidos. 2021. Making Democracy Deliver for the Americas. Discurso de Anthony J. Blinken, Secretario de Estado. Universidad San Francisco de Quito. Department of State, 20 de Octubre de 2021. <https://www.state.gov/making-democracy-deliver-for-the-americas/>.
- Estados Unidos. 2021. "Statement of Marc R. Stanley, Ambassador-Designate to the Argentine Republic". Senate Foreign Relations Committee, 26 de octubre de 2021. https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/102621_Stanley_Testimony.pdf.
- Fieldhouse, David Kenneth. 1973. Economics and empire, 1830-1914. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1973.
- Galbraith, John S. 1960. "The 'Turbulent Frontier' as a Factor in British Expansion". *Comparative Studies in Society and History*. An International Quarterly, vol. 2, n° 2: 150-68. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0010417500000645>.
- Gallagher, John. 1982. *The Decline, Revival and Fall of the British Empire: The Ford Lectures and Other Essays*. Compilado por Anil Seal. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511523847>.
- Gallagher, John, y Ronald Robinson. 1953. "The Imperialism of Free Trade". *The Economic History Review*, New Series, vol. 6, n. 1:1-15. <https://doi.org/10.2307/2591017>.
- Grimmett, Richard F. 2004. "Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2004." *Foreign Affairs, Defense, and Trade Division* Washington D.C., Congressional Research Service, the Library of Congress.
- Hirst, Mónica. 2004. "La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional". En *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, compilado por Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Ed. Altamira, Buenos Aires.
- Isacson, Adam, y Sarah Kinoshian. 2017. "U.S. Military Assistance and Latin America". WOLA, 27 de abril de 2017. <https://www.wola.org/analysis/u-s-military-assistance-latin-america/>.
- Isaacson, Adam. 2021. "La retirada relativa: la cada vez más errática política exterior de los Estados Unidos y las relaciones cívico-militares en América Latina". En *Militares y gobernabilidades ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, compilado por Wolf Grabendorff. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (FESCOL).
- Ignatieff, Michael. 2003. "The Challenges of American Imperial Power". *Naval War College Review*, vol. 56, n. 2. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol56/iss2/6>
- Kalout, Hussein. 2021. "How Will Brazil Handle US-China Rivalry?". *Americas Quarterly*, 13 de julio de 2021. <https://www.americaquarterly.org/article/how-will-brazil-navigate-the-us-china-rivalry/>.
- Krasner, Stephen D. 2001. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Ruiz, Rafael Mathus. 2021. "Biden, firme en su defensa de la retirada". *La Nación*, 1 de septiembre de 2021. <https://edicionimpresa.lanacion.com.ar/la-nacion/20210901/page/2/textview>.
- Latin America Working group. n/d. "Monitoring Military Aid in Latin America and Foreign Military Training Law". Analysis.
- Leal, Francisco. 2008. "Una mirada a la seguridad de la Región Andina". En *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, compilado por Ricardo Lagos. Buenos Aires: Edhasa.
- Lundestad, Geir. 1986. "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *Journal of Peace Research* vol. 23, n. 3: 263-277.
- MacDonald, Paul K. 2014. *Networks of Domination: The Social Foundations of Peripheral Conquest in International Politics*. New York: Oxford University Press.
- MacDonald, Paul K. 2004. *Peripheral Pulls: Great Power Expansion and Lessons for the 'American Empire'*. Documento presentado en la reunión anual de International Studies Association. Montreal, Canada.
- Maier, Charles S. 2006. *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Marcella, Gabriel. 2007. "American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment". Monografía. Army War College. Strategic Studies Institute. <https://ssi.armywarcollege.edu/2007/pubs/american-grand-strategy-for-latin-america-in-the-age-of-resentment/>.
- Molina, Héctor. 2021. "Con AMLO, fondos de la Iniciativa Mérida han sido de más de 400 millones de dólares". *El Economista*, 27 de agosto de 2021. <https://www.economista.com.mx/politica/Con-AMLO-fondos-de-la-Iniciativa-Merida-han-sido-de-mas-de-400-mdd-20210827-0005.html>.
- Paz, Gonzalo Sebastián. 2012. "China, United States and Hegemonic Challenges in Latin America. An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenges in the Region". *The China Quarterly* v. 209 (Marzo): 18-34. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001469>.
- Paz, Guadalupe, y Riordan Roett (comp.). 2008. *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington DC: Brookings Institutions.
- Ramírez Bullón, Javier Ernesto, Alexandra Pérez Jiménez, y Reynell Badillo Sarmiento. 2021. "El Alineamiento En Seguridad Internacional De Los países De La Alianza Del Pacífico Con Estados Unidos: Una aproximación Desde El Realismo Constructivista". *Desafíos* 33 (1): 1-40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.9042>.
- Russell, Roberto. 2004. "El orden político internacional pos-Irak". En *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, compilado por Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Ed. Altamira, Buenos Aires.
- Russell, Roberto, y Fabián Calle. 2009. "La 'periferia turbulenta' como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina". En *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*, compilado por Monica Hirst. Buenos Aires: Edhasa.
- Russell, Roberto. 2006. "América Latina para los Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?". *Nueva Sociedad* 206 (Noviembre-Diciembre): 48-62.
- Russell, Roberto. 2021. "Estados Unidos y su 'periferia penetrada'". *Clarín*, 12 de abril de 2021. https://www.clarin.com/opinion/unidos-periferia-penetrada-_0_EgLJzhK0R.html
- Russell, Roberto. 2021. "Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos". *Foreign Affairs Latinoamérica* 21(4), Octubre-Diciembre: 6-9.
- Schweller, Randall L. 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Vergun, David. 2021. "Austin Emphasizes Importance of Working With Partners in Central, South America". U.S: Southern Command, 30 de octubre de 2021. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2827689/austin-emphasizes-importance-of-working-with-partners-in-central-south-america/>.
- Wæver, Ole. 1997. "Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems". En *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, compilado por Ola Tunander, Pavel K. Baev, y Victoria Ingrid Einagel, 59-93. International Peace Research Institute, Oslo. Volume 16. London: SAGE Publications.
- Waltz, Kenneth. 2000. "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, 25(1), 5-41.

Recibido: 1º de noviembre de 2021

Aceptado para publicación: 21 de enero de 2022

Copyright © 2021 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de *Creative Commons*, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.



RESENHA DE LIVRO

Uma certa ideia de diplomacia

Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores. 191

Benoni Belli

Uma certa ideia de diplomacia

Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.

Benoni Belli

Em 1994, Rubens Ricupero ocupava o cargo de Ministro da Fazenda e era o responsável pelo lançamento do Plano Real, que viria a debelar a hiperinflação brasileira, esse flagelo que corroía o poder de compra e impedia que os atores econômicos e as famílias conseguissem planejar minimamente seu futuro. Por onde quer que passasse, Ricupero era perseguido noite e dia por repórteres e curiosos de toda sorte. Naquele período, apesar de ter as pesadas responsabilidades de Ministro da Fazenda sobre os ombros, Rubens Ricupero não deixou de dar suas aulas de História Diplomática no Instituto Rio Branco. Quando entrava na sala de aula, despiá-se do manto de Ministro

da Fazenda e encarnava o Professor dos jovens diplomatas, que tinham a oportunidade única de mergulhar na história e de lá emergir extasiados quando a aula terminava. Os alunos davam-se conta do inusitado da situação no momento em que a porta se abria para desvelar assessores esbaforidos e jornalistas exasperados, todos no enalço do Ministro, como se a pausa relativamente curta de 50 minutos em sala de aula tivesse deixado órfão todo um país.

Nós que assistíamos àquelas aulas éramos privilegiados. As exposições de Ricupero provocavam uma espécie de encantamento. O professor falava sem se apoiar em notas e muito menos no famigerado *powerpoint*, que sequer existia.

Benoni Belli  é diplomata de carreira, Cônsul-Geral do Brasil em Chicago e Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

* Este texto foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores.

tia naquele tempo (ainda que o retro-projetor tivesse livre curso entre alguns mestres). O professor Ricupero contava a história diplomática como parte indissociável da história do Brasil e mundial, buscando suas conexões e inter-relações, tudo isso entremeadado de parênteses em que, com bom humor, comentava curiosidades sobre personagens específicos, sem jamais perder o fio da meada. Se dispusesse de um *teleprompter* diante de si, o discurso não sairia mais claro e consistente. Com uma memória prodigiosa, invejável capacidade de síntese e erudição própria de polímato, Ricupero proferia a aula como se estivesse lendo trechos do livro “A Diplomacia na Construção do Brasil”, que certamente já estava sendo tecido em sua mente. A concisão, objetividade e clareza de ideias que marcavam suas aulas para poucos felizardos estão agora disponíveis para o grande público na forma de livro.

Desde seu lançamento, em 2017, a obra foi objeto de inúmeras resenhas que ressaltaram a contribuição fundamental de Ricupero para a historiografia e o fato de o livro já ter nascido um clássico. Do ponto de vista da contribuição à história diplomática do Brasil, o autor logrou a proeza de produzir uma verdadeira *Aufhebung*, a síntese hegeliana que consiste em superação com conservação. Como vários outros resenhistas já observaram, o livro é uma contribuição original à História do Brasil e não apenas à história diplomática. Como revela o autor, sua intenção foi a de escrever

um livro que ele próprio não encontrou em bibliotecas e livrarias, mas que, a seu ver, poderia fornecer um quadro mais amplo da inter-relação entre a diplomacia e o contexto histórico. De fato, a originalidade do livro se deve, em grande medida, à análise da diplomacia integrada ao contexto mais amplo dos acontecimentos internos e internacionais, nas esferas econômica, política, social e cultural. Desde o lançamento, portanto, essas e outras características do livro foram sobejamente ressaltadas em resenhas e entrevistas concedidas pelo autor, angariando o aplauso praticamente unânime de historiadores, especialistas em relações internacionais, estudiosos, diplomatas e do público em geral.

O objetivo deste artigo não é fazer uma resenha tradicional sintetizando o conteúdo da obra e nem muito menos repetir o que outros já disseram, mas chamar a atenção para a contribuição de Ricupero ao expor a quintessência do fazer diplomático no

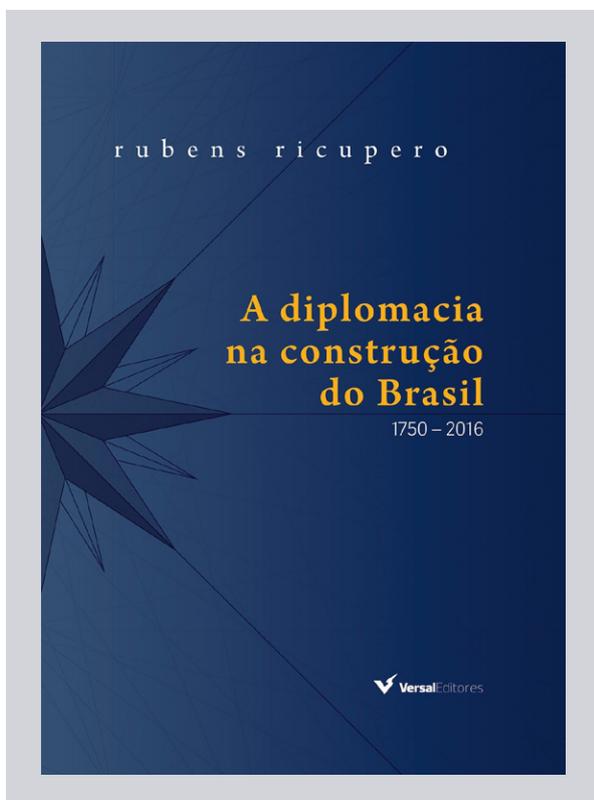
Sua intenção foi a de escrever um livro que ele próprio não encontrou em bibliotecas e livrarias, mas que a seu ver poderia fornecer um quadro mais amplo da inter-relação entre a diplomacia e o contexto histórico.

Brasil, a partir do papel da diplomacia na consolidação de uma identidade própria, que, por sua vez, se plasma *pari passu* com a ideia de diplomacia que veio a prevalecer entre nós, num movimento circular de reforço mútuo e influências cruzadas. O livro, além de grande contribuição à História, é análise *cum* defesa de “uma certa ideia de diplomacia” (a expressão é minha e não do autor) inseparável de “uma certa ideia de país”, termo que Ricupero empresta do General Charles de Gaulle. Essa certa ideia de diplomacia que, a meu ver, emerge do livro estava presente, hoje parece claro, nas aulas que o autor ministrava no Instituto Rio Branco e na sua notável carreira como diplomata e homem de Estado. Mais do que professor de história e servi-

dor do Estado, Ricupero tornou-se ao longo de sua trajetória uma verdadeira escola de diplomacia.

A “ideia de país” aludida por Ricupero se consolida concomitantemente ao processo de construção institucional e discursiva da imagem do Brasil como nação dotada de certas características e predicados. Trata-se também da formação de uma identidade específica, que aqui tem um sentido convergente à definição de Celso Lafer, para quem a identidade internacional do Brasil pode ser descrita como “(...) o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países” (2004, 20).

A diplomacia, conforme mostra Ricupero, teve papel fundamental em moldar essa identidade por ter sido instrumento de formação do território e ter contribuído, ao longo do tempo, para a definição de uma ideia de país pacífico, satisfeito territorialmente, moderado, apegado ao direito e à negociação como forma de defender seus interesses. E isso não por força de qualquer desígnio sobrenatural, mas por interesse e pragmatismo, já que “a arma dos fracos é a diplomacia e o direito”, para usar as palavras do autor. Sabemos que interesses e valores conformam duas faces de uma mesma moeda, de modo que as regras do sistema internacional vistas como favoráveis aos interesses brasileiros tendem a ser encaradas como dese-



jáveis também por refletirem uma visão do mundo ou um ideal de bem comum a ser perseguido.

Outros países, como aponta Ricupero, fizeram-se com base no expansionismo, no intervencionismo e no uso da força para adquirir território e para projetar-se no mundo. O Brasil, contudo, possuiria essa marca de origem de ter usado o conhecimento empregado em negociações diplomáticas com o objetivo de consolidar e manter seu território – uma diplomacia do conhecimento que se debruçava literalmente sobre livros e sobre mapas antigos (Ricupero, aliás, conta a saborosa história do médico que encontrou o Barão do Rio Branco com a roupa amarfanhada depois de ter adormecido sobre um antigo mapa). Em vez do poder duro da força militar como principal instrumento da ação internacional, tivemos o poder brando do conhecimento aplicado à diplomacia como nossa pedra angular. E isso desde a atuação de Alexandre de Gusmão na negociação do Tratado de Madri, em 1750, e seu impacto no desenho de nossas fronteiras, obra completada pelo Barão no início do século XX. Esse processo teve impacto na própria ideia de diplomacia como indissociável de país apegado ao direito e inclinado ao uso de formas brandas de poder para defender seus interesses e valores. Por essa razão, a “uma certa ideia de país” corresponde de maneira indissociável, segundo se depreende da leitura da obra, “uma certa ideia de diplomacia”, não apenas com o

significado fraco de “método”, mas no sentido forte de visão de mundo estratégica. Em outras palavras, uma diplomacia que tem por substrato a identidade internacional e seus predicados que ela própria ajudou a criar e que, ao mesmo tempo, lhe emprestam legitimidade. Esse círculo é o que torna difícil separar diplomacia do próprio conceito de política externa, apesar do que normalmente aconselham estudos acadêmicos e o ramo da análise de política externa.

Entre acadêmicos e estudiosos de relações internacionais, é moeda corrente a diferenciação entre diplomacia e política externa. Enquanto a primeira seria um método ou aparato burocrático e institucional, a segunda diria respeito ao conjunto de ações, iniciativas e posições adotadas pelo país no cenário internacional. A diplomacia seria um meio de que se serve a política externa para alcançar seus fins. Diplomacia seria instrumento para execução da política externa, que, por seu turno, conteria idealmente uma estratégia composta de posições, iniciativas e ações mais ou menos coerentes de inserção internacional do país. No caso do Brasil, contudo, diplomacia e política externa são usadas muitas vezes como noções intercambiáveis. De certa forma, o livro de Ricupero evidencia esse amálgama e o explica, ao demonstrar como a formulação da política externa se confundiu, na prática, com a atuação da Chancelaria. Nesse sentido, a obra, ao narrar a história da perspectiva de uma diplo-

macia feita pelo Itamaraty e mergulhada na realidade econômica, política e social, confirma a dificuldade empírica de separar o método da substância, já que ambos se casam no binômio formulação/execução.

Ricupero demonstra que, ao confundir-se com a política externa, que seria naturalmente contingente, posto que determinada pelo governo do momento, a diplomacia encarregou-se de tingi-la com as tintas da permanência. As mudanças, impostas pelas diferentes ênfases governamentais ou pelo ambiente internacional em evolução seriam menos importantes do que a continuidade, no tempo, de linhas mestras da diplomacia/política externa ou, ao menos, de um “fazer diplomático” em que tais linhas mestras oferecem uma moldura a garantir legitimidade à política perseguida. Longe de refletir um conservadorismo atávico, essa continuidade – ou essa moldura – seria expressão de uma identidade, que possui a um só tempo lastro histórico e sociológico, de um lado, e dimensão normativa, de outro. É o que explica, ao lado da capacidade de personalidades individuais, a influência do Itamaraty na formulação da estratégia de inserção internacional do país. Não é trivial que o Brasil tenha como herói nacional um diplomata, quando o comum, inclusive entre nossos vizinhos, é que esse lugar seja ocupado exclusivamente por líderes militares.

Há uma rica discussão acadêmica sobre o insulamento do Itamaraty como

burocracia, inclusive questionamentos sobre seu caráter “oligárquico”, avesso à participação democrática (ver, em particular, Lopes, 2013). Não há dúvida de que esse debate vale a pena ser travado, mas o fato é que a diplomacia brasileira, essa que se confunde como a própria política externa, nunca foi propriedade exclusiva de diplomatas. Mesmo o Barão do Rio Branco, apesar de toda sua *gravitas*, teve detratores dentro e fora do Itamaraty e foi obrigado a operar como a raposa da política que era para alcançar os objetivos que traçava. Ricupero lembra isso no episódio do Acre e na correção dos limites com o Uruguai, quando o Brasil cedeu o condomínio da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão. Não faltaram os que se opunham à linha do Barão, que não hesitou em escrever artigos nos jornais sob pseudônimo, articular-se com políticos e militares, enfim, jogar o jogo da política doméstica, tão fundamental para o êxito da diplomacia quanto o conhecimento técnico de mapas antigos, da geografia e dos postulados jurídicos. A diplomacia, nesse particular, nunca esteve descolada, isolada ou pairando no ar qual outro Barão, o de Münchhausen, mas muito bem assentada na realidade doméstica e com olhar posto na correlação de forças na região e no mundo.

Ricupero é o primeiro a reconhecer que não se faz política externa descolada da política doméstica, sem ter uma visão de país e, não menos importante, sem possuir uma leitura objetiva

do ambiente internacional. Rio Branco, figura carismática e dotada de inteligência privilegiada, tinha essa consciência e a inscreveu no DNA do Itamaraty. Isso obviamente não imunizou a instituição ou o país contra erros monumentais, nem isentou a diplomacia como corpo burocrático de deslizos imperdoáveis. Uma trajetória de contribuição positiva aos interesses nacionais e de construção da soberania do país, mesmo que torne a diplomacia merecedora de reconhecimento e celebração, não apaga as nódoas deixadas por decisões equivocadas, desvios morais e dívidas históricas. Reconhecer os erros, aliás, para usar uma fórmula gasta, porém ainda válida, é o primeiro passo para não os repetir.

Ricupero é o primeiro a reconhecer que não se faz política externa descolada da política doméstica, sem ter uma visão de país e sem possuir uma leitura objetiva do ambiente internacional.

Exemplos de erros ao longo da história não faltam: da defesa do tráfico de escravos à posição inicialmente tomada na questão do Acre, passando por outros equívocos mais recentes, como o voto na ONU do sionismo como forma de racismo, o envio de tropas para apoiar a intervenção na República Dominicana

em 1965, a perseguição de dissidentes no período pós-64 e o apoio a regimes ditatoriais no exterior (ver Simon 2021), entre outros. Alguns erros, porém, foram superados com a volta à moldura da melhor tradição diplomática, como quando o Itamaraty teve papel essencial no afastamento, ainda que tardio, da solidariedade incondicional ao colonialismo português na África. Embora seja traço característico da diplomacia encarnar os interesses vitais do estado e a identidade nacional, nenhuma diplomacia é infalível e, por melhor que seja, não possui autonomia completa e tampouco oferece garantia absoluta contra retrocessos. Ricupero reconhece o papel da diplomacia na construção do Brasil, mas não resvala em nenhum momento para uma visão acrítica ou ufanista na descrição do processo histórico e do papel da diplomacia, de diplomatas individualmente e do Itamaraty como instituição. Ao contrário, critica sem pestanejar o mito da infalibilidade do Itamaraty, deixando entender que erros tanto podem representar, numa perspectiva de longa duração, pontos fora da curva, quanto indicar retrocessos que custarão tempo e esforço para serem superados.

De fato, em sua análise do episódio do Acre, para citar um exemplo que salta aos olhos, Ricupero demonstra que o conhecimento técnico, jurídico e histórico da chancelaria brasileira não bastou para encontrar uma solução duradoura para a questão, sobretudo

diante de fatores como a presença de seringueiros brasileiros no território e seu arrendamento ao “Bolivian Syndicate” pelo governo boliviano. A solução, nesse caso, não decorreu automaticamente dos conhecimentos de história, dos mapas ou dos títulos jurídicos, mas, antes, como assinala Ricupero, do “uso judicioso do poder” pelo Barão. Aqui o exemplo do Barão serve justamente para estabelecer um contraste com seus antecessores e com uma diplomacia que seria, sobretudo, técnica e legalista, porém desprovida da consciência de que, ao lidar com a realidade de poder, tanto interna quanto externamente, deve ser capaz de visualizar os interesses estratégicos do país, ou seja, deve cultivar e exercer o discernimento político e um juízo objetivo dos interesses reais em jogo. Nas palavras de Ricupero:

Espanta que, depois de anos de confrontos armados e violências, a postura oficial continuasse cega à gravidade do conflito que se desenrolava nas longínquas florestas e seringais acreanos! O ministro estava pronto a aceitar a hipótese de que o Acre se tornasse peruano, mas não imaginava que pudesse vir a ser brasileiro, única maneira de resolver o dilema. A obstinação de brigar com os fatos, ignorando a vontade local e a opinião pública da nação, deveria servir como lição de humildade e saudável questionamento ao mito da suposta infalibilidade do Itamaraty (2017, 266).

Longe, portanto, de esposar a tese estapafúrdia de que a diplomacia estaria blindada dos erros de avaliação e decisões equivocadas, quase que por mandamento divino, Ricupero enfatiza que as chances de se obterem soluções adequadas aos problemas diplomáticos e de inserção internacional aumentam com o refinamento do discernimento político, que é um dos pressupostos, ao lado do conhecimento profundo dos dossiês, para o “uso judicioso do poder” (tratei dessa questão em Belli, 2018). Uma diplomacia que continue dando contribuição a essa grande obra de construção do Brasil, magistralmente descrita no livro, além de fazer uso intensivo do conhecimento especializado, deve preservar e nutrir ao mesmo tempo a capacidade de pensar e julgar, combinando a memória institucional, a valorização do conhecimento e a busca de soluções negociadas e baseadas no direito com o uso judicioso do poder. Claro que esse atributo não é algo que pode ser deixado nas mãos exclusivas de diplomatas ou mesmo de um ministério. Deve ser um esforço coletivo, participativo, que garanta de alguma forma que decisões eticamente questionáveis ou politicamente insustentáveis sejam corrigidas por mecanismos institucionais e de prestação de contas. Mas uma diplomacia com memória institucional e com ficha corrida de importantes serviços prestados ao país pode, em tese, ser também um anteparo a decisões que se afastem da moldura que empresta legitimidade de longo prazo às decisões em matéria internacional.

A ideia de diplomacia que emana do livro e que reflete uma identidade internacional baseada na visão que os brasileiros têm de si e do país, como aponta Ricupero, é também uma ideologia, porém uma ideologia positiva, entendida como conjunto de valores e padrões. O autor identifica o Barão do Rio Branco como o pai fundador dessa ideia de diplomacia que seguiu sendo cultuada e evoluiu ao longo dos anos sem nunca abandonar seus traços definidores. Há embutida nela uma aspiração, uma espécie de profecia que se autocumpra pela mobilização em torno da ação que tal visão comanda. Nas palavras do autor:

Aceitando, portanto, que a construção intelectual do ideário diplomático do Barão pertence a essa categoria de ideologias, deve-se reconhecer, entretanto, não ser indiferente escolher como conteúdo ideológico a paz, o Direito, a moderação, a transação e não suas alternativas. Não faltam, com efeito, ideologias similares que puseram ênfase na ideia de ‘grandeza’, com fortes conotações militares. Ou no ‘destino manifesto’, na superioridade da raça necessitada de espaço vital, e inúmeras outras expressões agressivas (2017, 670).

Ao descrever o processo histórico em que a diplomacia dá uma contribuição particular à construção do Brasil, Ricupero está também prescrevendo.

Há na narrativa uma descrição ancorada na realidade histórica e sociológica, mas também uma dimensão normativa, um dever ser. Trata-se de um “dever ser” aberto às mudanças impostas pela cambiante realidade nacional e internacional, porém ainda assim cristalizada na moldura à qual me referi. Emprego a ideia de descrição com prescrição no sentido de Pierre Bourdieu (1982, 158), para quem até mesmo a descrição científica mais estritamente voltada à constatação está sempre exposta a funcionar como uma prescrição capaz de contribuir à realização daquilo que ela anuncia. No caso do Brasil, a Nova República se encarregou de colocar no artigo 4º da Constituição de 1988 os princípios que explicitam a moldura de legitimidade da política externa, recolhendo boa parte da sabedoria, das tradições, da memória institucional e das linhas mestras de nossa diplomacia em um articulado legal. Temos aí uma síntese perfeita do ideário diplomático tributário do Barão e que se confunde com a identidade internacional do Brasil, cujos traços correspondem, de maneira geral, a uma tradição, mas também à visão que temos do papel que o país deve desempenhar no mundo, ou seja, evoca uma aspiração e um horizonte de futuro – a diplomacia e a política externa refletindo não apenas o que somos, mas o que queremos ser. Esse conjunto de atributos e princípios, como parece concordar Ricupero, é a um só tempo um construto social, um legado do pas-

sado a ser mantido e nutrido e um norte para responder aos novos desafios do presente e seguir construindo um futuro digno e soberano para o país.

Na parte final do livro, porém, o leitor notará um certo tom melancólico derivado da análise dos fatos recentes. Ricupero admite que não pode adotar a técnica das narrativas que garantem um final feliz, já que a realidade é muito mais complexa e os reveses são evidentes. A realidade do nosso tempo é de crescente desfazimento de antigos consensos e questionamento de postulados antes tidos como consensuais. Ricupero nota o afastamento de nossa diplomacia de elementos tradicionais que lhe garantiram boa parte de sua eficácia, ao deixar-se manipular por interesses político-partidários mais comezinhos. A história, parece alertar o autor, não é teleológica. Reveses e retrocessos ocorrem na vida dos países, um patrimônio diplomático pode muito bem ser desperdiçado, e a própria identidade internacional está sujeita a ser remodelada, para o bem ou para o mal.

Aquela “certa ideia de diplomacia” parece ter sofrido abalos nos últimos tempos, mas não foi derrotada, pois a moldura constitucional que sintetiza seus principais traços e linhas mestras continua vigente no mundo jurídico, ainda que erodida na prática, segundo se depreende da leitura dos últimos capítulos do livro. Há na obra um alerta do que podemos perder ao nos afastarmos do ideário fundado pelo Barão e

um chamado à ação para que a diplomacia, amparada numa visão de país, possa continuar contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a correção dos desequilíbrios que caracterizam nossa atroz realidade social. É uma exortação para revalorizar a moldura que garantiu a legitimidade de nossa diplomacia, de tal forma que a estratégia de inserção internacional, sem deixar de responder às mudanças e novas condições no terreno, siga fortalecendo as credenciais de um país grande, porém capaz de projetar interesses e valores por meios pacíficos, lançando mão das formas brandas de poder, em particular o direito, as instituições multilaterais, a não intervenção, o compromisso com a paz, o desenvolvimento e os direitos humanos. Esse cânone, cujo respeito sempre foi a condição de legitimidade da interlocução entre nós, precisaria ser resgatado e fortalecido.

Diplomacia não se faz no vácuo, como lembra Ricupero, pois não é e nunca foi uma espécie de variável independente ou um *deus ex machina*. A diplomacia angariou força pela inventividade e conhecimento de personagens de destaque, mas se banhou no mar da política nacional, interpretou as condições impostas pelo sistema internacional, ajudou a definir interesses prioritários, acertando e errando ao longo do caminho. A sensação de que sua ação foi legítima e reconhecida, apesar dos tropeços, deu a diplomatas e ao Itamaraty influência decisiva na defesa dos

interesses nacionais e na garantia de um espaço de autonomia, seja no eixo de relações simétricas com nossos vizinhos, seja no eixo de relações assimétricas com as grandes potências, primeiro a Inglaterra e mais adiante os Estados Unidos. É essa ideia de diplomacia que Ricupero descreve e defende contra os ataques contemporâneos.

O livro de Ricupero, sem oferecer respostas definitivas, constitui defesa pungente da importância de resgatar aquela ideia de diplomacia tão bem dissecada na obra.

Na atual quadra histórica, e daí deriva boa parte do travo amargo dos capítulos derradeiros do livro, a preocupação é com as consequências de uma eventual ruptura com a moldura que enquadrava a ideia de diplomacia que por aqui prevaleceu desde os tempos do Barão. O que estaria por trás dessa erosão do ideário? Seria uma redefinição mais estrutural da identidade do país com a progressiva adoção de um novo conjunto de aspirações relativas ao nosso papel na região e no mundo? Ou apenas testemunhamos, na última

década e meia, um solução em nossa longa trajetória de afirmação da identidade que nos distinguiu na cena mundial? O livro de Ricupero não responde a essas questões, mas evidencia o que ganhamos ao preservarmos essa certa ideia de diplomacia e alerta para o que podemos perder se um dia a abandonarmos. No momento de grandes dilemas, em que novos conflitos afloram, a ordem internacional sofre abalos sísmicos e os desafios nacionais de desenvolvimento e bem-estar tornam-se mais complexos, o livro de Ricupero, sem oferecer respostas definitivas, constitui defesa pungente da importância de resgatar aquela ideia de diplomacia tão bem dissecada na obra. A alternativa, ao que parece, seria a dissipação do patrimônio diplomático conjugada com crise de identidade sem precedentes. Para um país que não conta com excedentes de poder duro, isso equivaleria a um desarmamento unilateral em meio ao fogo cruzado e a abrir mão da capacidade de moldar um futuro digno para o país e seu povo. Dito de outro modo, seria saltar no precipício da irrelevância. É por isso que ler Ricupero hoje tornou-se um imperativo para quem se importa com o futuro do país e acredita no papel central da política externa e da diplomacia profissional na busca do desenvolvimento nacional. ■

Referências Bibliográficas

Belli, Benoni. 2018. "Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática". *Cadernos de Política Exterior*. Brasília: IRPI, IV (7): 13-39.

Bourdieu, Pierre. 1982 *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard.

Lafer, Celso. 2004. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva. P. 20.

Lopes, Dawisson Belém. 2013. *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP.

Simon, Roberto. 2021. *O Brasil contra a Democracia: A ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América Latina*. São Paulo: Companhia das Letras.

Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.

Recebido: 24 de outubro de 2021

Aceito para publicação: 13 de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



ENTREVISTA

“Ninguém cresce no isolamento” 203
Fernando Henrique Cardoso

CEBRI REVISTA

Ano 1 / Nº 1 / Jan-Mar 2022

“Ninguém cresce no isolamento”

Fernando Henrique Cardoso

Presidente da República por dois mandatos consecutivos, de 1995 até 2003. Sua presidência foi caracterizada pela estabilidade econômica, reformas na administração pública, assim como maior acesso a políticas sociais. No percurso de sua trajetória política, ocupou o cargo de ministro de Relações Exteriores, ministro da Fazenda e foi senador pelo estado de São Paulo.

Começou sua carreira como professor de Sociologia e Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e fundou o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Durante o regime militar, viveu no Chile e na França em exílio e lecionou em importantes universidades, como a *Princeton University*, *University of California at Berkeley* e *University of Cambridge*. Em função de sua relevante contribuição à vida pública e à vida acadêmica, o professor Fernando Henrique Cardoso foi escolhido como presidente de Honra do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Seguem trechos da entrevista concedida aos editores da CEBRI-Revista.

Em sua visão, quais devem ser os principais eixos e prioridades da política externa brasileira no pós-Bolsonaro? O que o Brasil deve fazer para recuperar a credibilidade internacional?

Fernando Henrique Cardoso: Primeiro, o pós-Bolsonaro é inevitável, mais cedo ou mais tarde, seu mandato terminará e haverá outras pessoas. Segundo, espero que essas outras pessoas sejam diferentes do Bolsonaro, se não que tenham uma visão contrária à

dele. Terceiro, política externa depende muito de credibilidade. O que marcou o governo Bolsonaro, que destruiu nossa credibilidade, foi a falta de um rumo específico. O Brasil se caracterizou há muito tempo por ter rumo na política externa. Uma certa constância.

A política interna é mais variável, tem pressão, contrapressão, elege um, elege outro. A externa tem objetivos mais estáveis. Eu acho que nós precisamos recuperar essa estabilidade, precisamos recuperar a confiabilidade. Isso

se faz, a depender da circunstância da política, com a nomeação de pessoas que sejam porta-vozes reais do sentimento brasileiro, da escuta brasileira. Na política externa, o nosso alcance é mais limitado às Américas, mais à América Latina, na verdade, e à América do Sul. O Brasil sempre foi visto como bom para dialogar. Escutava e entendia. Quando fazia propostas, não eram retumbantes, mas sim a partir das suas reais possibilidades.

Em todos os lugares do planeta estamos vendo esforços de cooperação, e o Brasil, que sempre foi um agente cooperativo, passou a ser um agente por conta própria.

Quando nós tivermos a chance de eleger um presidente que escolha um ministro de Relações Exteriores que seja capaz de entender o bom lado da tradição brasileira, nós recuperaremos esse processo. Se o Bolsonaro vier a ser presidente outra vez, ou se eleger alguém parecido com ele, teremos dificuldade de novo, porque o momento do mundo não é de briga, é de acertos. Em todos os lugares do planeta estamos vendo esforços de cooperação, e o Brasil, que sempre foi um agente cooperativo, passou a ser um agente por conta própria.

O governo Bolsonaro foi responsável por um processo de retirada do Brasil da América do Sul e um esforço – antes e também durante a pandemia – de paralisação das organizações internacionais vigentes, principalmente a União de Nações Sul-Americana (UNASUL). Como o senhor vê o processo de integração regional e sua paralisia atual? E quais os caminhos para superá-la? Nesse sentido, ainda interessa ao Brasil ser líder e agente da integração sul-americana? Ou esse posicionamento do Bolsonaro de retirada do Brasil da região é algo que deva continuar de alguma maneira?

FHC: O Brasil tem, evidentemente, por seu tamanho, sua proporção, seu crescimento econômico, uma certa individualidade. Mas ele fica muito mais forte quando fala pelo conjunto. Então, você decidir que não existirá mais o conjunto, a meu ver, é um erro estratégico. É necessário voltar a ter uma posição de negociação, voltar a ouvir os outros países; e não se pode imaginar que o Brasil sozinho falará pela América do Sul. Isso acabou. Hoje todos têm voz. E quanto mais nós tivermos a capacidade de expressar um sentimento coletivo, mais força nós teremos. Pelo contrário, a política externa está indo por um caminho equivocado, de atuar como se o mundo fosse formado por potências e o Brasil fosse uma dessas potências. Nem o mundo é composto só por potências e nem o Brasil é uma delas.

Presidente, qual é o custo estratégico do isolamento do Brasil em sua própria região?

FHC: Nós ficamos mais fortes quando estamos bem enraizados na nossa região. Eu me lembro de que em época passada, bem passada, nós tínhamos rivalidade com a Argentina. Isso foi acabando, foi terminando. E nós crescemos. Não diminuimos nossa presença no mundo por termos mais contato. Nessa época passada, o Brasil ainda era bastante isolado, o que não é bom. Bom é ter a capacidade – sem ser agressivo – de expressar um sentimento que represente a comunidade na qual nós estamos inseridos. O Brasil tem uma inserção forte na América do Sul, mais ainda que na América Latina. Mas, enfim, eu acho que é um erro e o governo Bolsonaro está praticando esse erro que nos leva a um isolamento. Nós sozinhos somos pouco no mundo.

O objetivo da política externa brasileira sempre foi no sentido de evitar a criação de coalizões anti-brasileiras. A diplomacia do atual governo faz opção deliberada pela exclusão e o distanciamento ideológico de alguns países vizinhos. Como o senhor analisa essa deformidade na nossa doutrina de política exterior?

FHC: Em um contexto regional, se não estamos em diálogo permanente com os nossos vizinhos, o que estamos fazendo? Contando grandezas que não temos.

Creio ser um equívoco do governo atual imaginar a possibilidade de não ter diálogo com os governos mais próximos.

Eu fui presidente, vivi muitos anos no Chile, vivi no exílio, na época em que havia desconfiança do Brasil. Vivi vários momentos de toda essa história. Melhorou muito a nossa situação. Por que melhorou? Porque nós tínhamos uma relação de muita fraternidade, cooperação e intimidade com diversos governos da região e seus respectivos líderes. Alguns ex-presidentes são meus amigos até hoje, vários deles.

Bolsonaro erra porque tem uma visão equivocada. Ele pensa que nós cresceremos mais no isolamento. Eu não acho isso. E nem acho que os EUA irão nos ter em maior consideração porque nós estamos nos distanciando de governos à esquerda, mas sim conforme a capacidade de termos a nossa voz ouvida e replicada na região. Esse é o beabá simples da visão que foi se criando no Brasil.

Espero que termine esse governo Bolsonaro o quanto antes, antes que o estrago seja muito grande. A volta não é difícil. É fácil voltar porque um país como o Brasil tem um peso específico e, colocando seu peso a favor da integração, ou melhor, do diálogo com esses vários países, sua voz será mais forte, será mais ouvida. Ouvida por quem? Pela Europa, pelos EUA, pelo Japão, pela China, os que realmente têm poder no mundo. Se nós falarmos por um conjunto, teremos muito

mais poder do que falando sozinhos. Creio ser uma lógica caipira: “vamos nos isolar porque é melhor e estamos vivendo entre nós”. Temos a ilusão de que somos grandes porque somos isolados. As aspirações básicas do Brasil são prosperidade e paz. Crescimento da economia regional.

Espero que termine esse governo Bolsonaro o quanto antes, antes que o estrago seja muito grande.

O Brasil sempre teve um espírito multilateralista. Sempre se comportou de forma muito propositiva e, como o senhor disse, tendo a paz e a prosperidade como vetores fundamentais de nossa atuação no âmbito do sistema multilateral. Hoje, a reputação do país nos mais variados foros multilaterais está em seu ponto mais baixo. Obviamente, essa percepção está correlacionada à forma como o atual governo decidiu encarar o seu papel no âmbito da ONU e da OMS. Porém, os posicionamentos mais graves do governo Bolsonaro têm ocorrido no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Os retrocessos são inestimáveis. É possível recuperar a imagem do Brasil no campo

dos direitos humanos e quais são os caminhos que o senhor identifica como prioritários?

FHC: Eu nunca constatei um caso de que o isolamento do Brasil, seu afastamento da região e do mundo, tenha resultado em um sentimento de vitória para o Brasil e derrota para os outros. Não considero que isso corresponda à realidade. Política internacional é política. Nós não temos nenhuma questão fundamental que nos oponha à democracia ou aos direitos humanos, valores consagrados na Constituição de 1988. Precisamos atuar em conformidade com a Constituição nessas matérias no Brasil e lá fora.

Em sua visão, qual a posição que o Brasil deve adotar perante a rivalidade crescente entre EUA e China? O Brasil deve se alinhar a uma das potências, manter neutralidade ou escolher uma estratégia que minimize riscos?

FHC: É um momento delicado porque as relações estão se acirrando entre os dois países. Eu não creio que se ganhe muita coisa em declarar já apoio a um deles. Nós somos americanos, nós pertencemos às Américas, nosso sistema é mais parecido com o dos EUA. Não adianta tomar uma posição negando esses fatos, que são óbvios. Mas, ao dizer isso, deve-se deixar claro que nós não temos razão nenhuma para entrar em conflito com a China ou com quem quer que seja.

Uma vantagem da política externa brasileira, aprendida já há muito tempo, desde o Império, é que é preciso manter relações diversificadas. Nós temos tamanho, porte, cultura o suficiente para que haja essa diversificação. Nada se ganha se abrimos mão dessa diversificação. Temos que manter a ideia de que nós convivemos apesar de sermos diferentes. E por que tomar partido antes da hora? Não tem a menor razão.

Eu me lembro da 2ª Guerra Mundial, em que todo mundo torcia para o Getúlio ficar neutro, mas ele não podia ficar neutro. Mandou tropas para a Itália, mas até o fim ele jogou com a posição do Brasil. Todos querem o apoio do Brasil. Dar apoio significa fazer acordos que nos sejam vantajosos e a eles também. Até quando isso seja possível. Estamos longe de imaginar um mundo onde o conflito seja aberto entre essas duas potências. Eu não sou daqueles que jogam pelo “quanto pior, melhor”. Eu acho que só quem não viveu a época de guerra pode ter uma posição nesse sentido. A guerra é uma tragédia e, é claro, em certos momentos não há alternativa, mas estamos longe disso.

Então, nós temos que nos preparar para conviver com essa tensão sem acirrará-la. Os chineses não esperam do Brasil aliança, mas sim concordância em certos pontos. E os americanos também; em mais pontos. Mas não pode ser “à custa de”. Nós temos o benefício de estarmos suficientemente longe dos focos de tensão.

Há alguns adeptos no Brasil de que o país deve reeditar/modernizar a política pendular de Getúlio, que era ir de Alemanha a Estados Unidos até o momento em que se tivesse que tomar uma decisão.

FHC: Até o momento em que entrou na briga. A época é outra, eu sei que é diferente, é muito mais complicado. Eu não acho que a relação entre EUA e China esteja a ponto de uma guerra entre os dois.

O mundo não é composto por pessoas iguais, mas sim por culturas diferentes, e a grande vantagem é permitir que haja uma certa convivência entre elas. Não há necessidade de se posicionar com uma atitude guerreira quando não há guerra à vista. Não há nenhuma vantagem.

O mundo não é composto por pessoas iguais, mas sim por culturas diferentes, e a grande vantagem é permitir que haja uma certa convivência entre elas.

Diferenças de concepções entre as principais potências comerciais sobre o sentido do livre-comércio paralisaram a OMC. Além disso, diversos países partiram para acordos comerciais bilaterais e

inter-regionais. Em sua visão, a atual estratégia de priorizar acordos com outros blocos ou países é correta? Quais são os fios condutores que deveriam guiar a política comercial brasileira? Que inovação o Brasil precisa promover em seu sistema produtivo para ter uma política de comércio exterior mais competitiva?

FHC: Em primeiro lugar, acredito que o Brasil se beneficiou com a dispersão do comércio. Como eu disse, vivi no Chile, e também na Argentina. A presença brasileira foi crescente nesses anos todos. A indústria brasileira e o comércio brasileiro aumentaram. Isto é importante.

Por outro lado, o mundo está organizado em blocos. Se não tiver alternativa, entra-se em um bloco, seja europeu, americano, sul-americano, ou o que seja. E nós temos a vantagem de estarmos atrelados a vários arranjos. Veja o exemplo da China: o comércio do Brasil com a China aumenta. Por que nós deveríamos jogar fora a China? Não vejo razão real para isso.

Nós somos do Mercosul. O Mercosul gerou benefícios para o Brasil. Eu me lembro da época em que Brasil e Argentina disputavam. Eu me lembro

da época do presidente Menem, ele era presidente lá e eu era presidente aqui, e nós fizemos os acordos que foram levando crescentemente ao fortalecimento do Mercosul. Estar no Mercosul significa que estaríamos perdendo? Eu não acho. Nós ganhamos. Os estados do sul do Brasil ganharam com o Mercosul. E, em geral, o Brasil também.

Isso não nos levou ao afastamento dos EUA e da Europa. E muito menos da China hoje. O Brasil deve perseguir uma política multifacetada, que olhe para vários lados e que tenha vantagens comerciais reais no relacionamento com esses países. Enquanto o comércio prevalecer, não tem guerra. Quando tem guerra, não tem comércio, o comércio acaba. Eu estou partindo da continuidade do comércio e, ele existindo, quanto mais nós tivermos multiplicidade de ações que nos levem a vender e a comprar, melhor será.

Política internacional é política, então não é estável. Sempre será preciso olhar as circunstâncias. Qual é o objetivo do Brasil? Vender mais e manter a paz. Pelo menos até agora. Se as coisas mudarem, nós mudaremos pouco a pouco. Não precisamos mudar sem analisar o que nos beneficia e o que nos prejudica. ☰

Entrevista concedida em 1º de dezembro de 2021

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição *Creative Commons* que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

CEBRI **REVISTA**
CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

cebri.org/revista