

Neste artigo proponho-me a sugerir algumas precauções metodológicas na abordagem dos princípios e valores evocados na formulação e operação da política externa, usando o caso do Brasil, na era Lula, para ilustrar sua aplicabilidade. Começo reiterando a distinção, geralmente aceita, entre as duas principais concepções teóricas sobre as funções dos princípios e dos valores na política externa.

## PRINCÍPIOS E VALORES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ERA LULA

José Augusto Guilhon Albuquerque\*

### Introdução

Neste artigo proponho-me a sugerir algumas precauções metodológicas na abordagem dos princípios e valores evocados na formulação e operação da política externa, usando o caso do Brasil, na era Lula, para ilustrar sua aplicabilidade. Começo reiterando a distinção, geralmente aceita, entre as duas principais concepções teóricas sobre as funções dos princípios e dos valores na política externa.

Com base nessa distinção, sugiro que os princípios e valores evocados na política internacional são fatos e, como tal, não devem ser descartados mas, ao contrário, merecem uma análise mais aprofundada. Em seguida, tento mostrar que a atual política externa brasileira perdeu credibilidade nos últimos anos por ter ignorado, ao longo da última década, tanto os princípios quanto os valores tradicionalmente associados com sua formulação e operação<sup>1</sup>.

Finalmente, passo em revista casos concretos de ações externas que vêm configurando um novo perfil, intervencionista<sup>2</sup>, de nossa política externa, com o objetivo de analisar os princípios em que se apóia e os valores que evoca. O resultado dessa análise aponta para um recurso continuado a princípios adotados ad hoc e frequentemente incompatíveis entre si, o que corrói um dos pilares da credibilidade de uma política externa, sua previsibilidade.

### Princípios e valores

É preciso, antes de tudo, deixar claro o que estou entendendo por princípios e valores nas relações sociais. Não pretendo tratar de teorias e idéias, muito menos de

intenções e sentimentos íntimos, mas de fatos observáveis. Enquanto fatos, princípios e valores só se manifestam na ação individual e só podem ser observados nos resultados dessa ação.

Ou se trata de princípios que supostamente mobilizam a ação, ou de valores evocados para justificá-la. Em termos sumários podemos dizer que há duas maneiras opostas e mutuamente excludentes de definir seu papel nas relações sociais. Para uns, os princípios evocados na ação são o fator que a desencadeia e, ao mesmo tempo, dirige-a para uma meta conscientemente assumida. Para outros, princípios nada mais são do que uma justificativa para a ação que, na realidade, é dirigida para um resultado esperado, e não pelo princípio que supostamente a motiva.

Na primeira hipótese, princípios e valores determinam a tomada de decisões em política externa, definindo as metas a serem atingidas e as ações a serem adotadas. Observá-los e analisá-los seria, portanto, o instrumento mais valioso para compreender e explicar a política externa adotada por um Estado.

Na hipótese alternativa, para os que acreditam que princípios são apenas justificações a posteriori de ações e objetivos, tampouco os princípios e valores podem ser desconsiderados, já que estão presentes na formulação e operação da política externa. Embora a ação não seja dirigida por eles, mas sim pelos resultados esperados, formuladores e operadores de política externa, ao mesmo tempo em que buscam resultados e tratam de atingir objetivos, tratam também de justificar o caráter legítimo de sua ação. E para isso evocam princípios e se referem a valores.

\* José Augusto Guilhon Albuquerque é Professor de Ciência Política e Relações Internacionais da USP e Diretor da Sociedade Brasileira para o Estudo das Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet).

<sup>1</sup> A parte conceitual e metodológica deste artigo foi mais extensamente elaborada em: J. A. Guilhon Albuquerque, "Principles and Values: Foundations of Smart Power", in Carta da Sobeet, Ano XIV no. 58, maio de 2011, p.1-4.

<sup>2</sup> Para uma comparação entre as políticas de intervenção externa nos governos Fernando Henrique e Lula, ver: J. A. Guilhon Albuquerque, "O intervencionismo na Política Externa Brasileira", in Nueva Sociedad, Buenos Aires, dezembro 2009, 66-78.

Assim sendo, podemos afirmar que, independentemente das crenças predominantes nas duas grandes correntes das Relações Internacionais – realista e idealista –, a função legitimadora dos princípios no processo de formulação e operação da política externa torna-os parte integrante desse processo. Que esse papel seja o de uma força mobilizadora que a orienta a priori ou o de um mero discurso que a justifica a posteriori, analisar princípios e valores não deixa de ser relevante. Reitero, portanto: “A diplomacia pode ser silenciosa ou bombástica, discreta ou espalhafatosa, mas nunca é muda”<sup>4</sup>, por isso, sempre fala, com maior ou menor ênfase, de princípios e valores, tanto para a comunidade interna como para o público externo, doméstico e internacional.

O apelo a valores estabelecidos confere consistência e previsibilidade, proporciona um terreno conhecido e, portanto confortável, como fonte de legitimidade. Com isso, a diplomacia não é forçada a esgrimir sempre novos argumentos para exibir credenciais de legitimidade e eficácia. Nada é, ao contrário, mais vulnerável do que inovar, pois obriga a lutar em duas frentes, para provar que os princípios em voga já não se aplicam e, além disso, provar a eficácia dos novos, antes mesmo que sejam postos em prática.

### O ônus da prova

A primeira precaução metodológica que posso sugerir é: nunca dê as costas para os princípios e valores evocados na política externa de um país. Porque, como vimos acima, não é possível estudá-la sem analisar os princípios manifestados em sua formulação e os valores evocados em sua justificação. Assim sendo, devemos considerar com cautela redobrada qualquer análise de política externa que não leve em consideração os princípios e valores nela implicados.

Outra precaução metodológica mais geral é sempre assumir o ônus da prova. Que intenções existem, todos sabemos. Que intenções sempre inspirem as ações, e que estas visem sempre à expressão de valores, resta provar.

Formuladores de política externa têm certamente intenções próprias, nem sempre coincidentes com aquelas que eles expressam, e seus operadores certamente adotam valores, tampouco sempre coincidentes com os objetivos almejados. Mas seria pouco cauteloso, do ponto de vista metodológico, atribuir um nexo causal entre as intenções e crenças de um ator e os resultados observáveis de sua ação.

O ônus da prova consiste, portanto, em sempre mostrar, com base na análise de fatos observáveis – tais como intenções expressas ou inferidas, princípios evocados, valores expressos, ações adotadas e resultados alcançados – que o vínculo entre eles é de causa-efeito, se é que algum vínculo existe. Podemos aplicar esta precaução metodológica à análise da política externa, dizendo que seria um erro ignorar que os atores responsáveis pela formulação e operação da política externa pensam e agem e suas ações produzem efeitos na realidade. Mas seria um erro ainda maior assumir a existência de uma cadeia de causalidade que vai de seus pensamentos aos efeitos de suas ações, que não possa ser demonstrada por meio da análise dos fatos envolvidos nesse processo.

Isso nos leva a formular uma nova precaução metodológica. A primeira advertia contra o risco de desprezar o exame dos valores e princípios na análise de política externa. Uma precaução mais geral recomenda submeter qualquer nexo causal entre princípios e resultados da ação ao teste da realidade dos fatos. Com base nisso é forçoso renunciar a qualquer tentativa de determinar, a priori, o papel desempenhado por princípios e valores em cada caso particular.

A controvérsia sobre o papel das idéias na política externa – especialmente aquelas expressas em princípios e valores – gira em torno das motivações e dos propósitos de seus formuladores e operadores. Cada uma dessas categorias suscita soluções simetricamente opostas, formando duas “escolas”: a wilsoniana, supostamente motivada por princípios e cujo propósito seria a expressão de valores, e a Realpolitik movida, ao contrário, pela necessidade, em busca da satisfação de interesses<sup>5</sup>.

A observação sistemática da política internacional permite levantar a hipótese de que a política externa de todos os países tende a combinar orientações compatíveis com ambas as tradições. Tudo se passa como se os responsáveis pela formulação e operação de política externa gostassem de retratar suas próprias linhas de ação, como sendo exclusivamente decorrentes da fidelidade a princípios e na busca da preservação de valores, enquanto seus adversários agiriam atraídos pela necessidade imediata e mobilizados para satisfazer interesses.

Isso nos leva a formular uma última precaução metodológica: nunca abandone a análise de uma política externa realmente existente, em troca de princípios e a valores universais, dos quais se pretenda deduzir a política

<sup>4</sup> In: “Principles and Values: Foundations of Smart Power”, já citado.

<sup>5</sup> Ver Goldstein e Keohane, já citado, 21-23; ver também Busch A. “Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research”, in Braun, D. e A. Busch (orgs) Public Policy and Political Ideas, Cheltenham, UK, 1999, 11-29.

externa em geral. Extrair a essência da política de um país com base em conceitos teóricos de orientação realista ou idealista não é uma tarefa apenas fútil mas, sobretudo, enganosa.

### Princípios e valores na diplomacia da era Lula

É sob a proteção desse conjunto de precauções que pretendo avançar no árduo terreno da política externa brasileira nos últimos nove anos, a diplomacia da era Lula. O ângulo escolhido - a continuidade da adesão a princípios e valores na política externa do governo atual e de seu antecessor - justifica-se pela prioridade dada à projeção de poder no Continente e à obtenção e consolidação de uma posição de relevância global nesse período, bem simbolizada pelo grau de empenho de nossa diplomacia na busca ininterrupta de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>6</sup>.

A alusão, tácita ou ostensiva, à justeza de adotar uma política de poder em nossa diplomacia tornou-se recorrente e se refletiu, entre outras coisas, no peso da agenda internacional pessoal do Presidente Lula em relação ao conjunto de suas funções como Chefe do Executivo<sup>7</sup>. Princípios tradicionalmente evocados para justificar a política externa brasileira - tais como a não-intervenção em questões domésticas de terceiros países ou a autodeterminação dos povos, ou valores mais recentemente incorporados, como a proteção dos direitos humanos e das instituições democráticas - foram frequentemente atropelados por referências explícitas ao puro pragmatismo na diplomacia, no sentido mercantilista mais estreito. Assim, cada vez que causou estranheza o apoio aberto a regimes autoritários, especialmente em circunstâncias de repressões sangrentas à oposição - como por exemplo o Irã, Cuba e, no governo atual, Síria e Líbia - o Itamaraty e o Planalto divulgaram comentários sobre a suposta pujança do comércio bilateral. Repetindo uma das freqüentes boutades do Presidente Lula, dois dos secretários de Direitos Humanos da Presidência (com status de ministro de Estado) em visitas à China, explicaram a ausência de qualquer comentário sobre as violações de direitos humanos naquele país, alegando que na casa de amigos não se fala em coisas desagradáveis.

Quando a adoção de ações de política externa se inspira abertamente na política de poder, e chega a negar ou menosprezar o papel de quaisquer princípios ou valores, corre-se o risco de operar uma política externa degenerada,

destituída de princípios, ou apoiada em princípios ad hoc e incompatíveis entre si. Como consequência, abre-se mão de um eficiente instrumento de poder que resultaria do emprego inteligente de princípios e valores em política externa<sup>8</sup>. O menosprezo total aos princípios afeta gravemente a coerência das linhas de ação, que são um ingrediente essencial da previsibilidade, sem a qual a credibilidade externa se esvanece.

Assim sendo, examinar-se o grau de continuidade entre a política externa do governo Dilma e a do governo anterior é relevante para avaliar se a ruptura com seus princípios tradicionais agrava ou reduz o risco de perda de sua credibilidade.

Com o início da nova administração em 2011, cresceram as especulações sobre os rumos que teria a política externa brasileira – tão estreitamente associada à persona do ex-presidente Lula – nas mãos de sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff. As razões para isso eram várias, e geralmente relevantes. Do ponto de vista pessoal, em quase oito anos de atuação no primeiro escalão do governo Lula, a maior parte dos quais em função comparável à de um primeiro-ministro, a nova presidente não demonstrou grande interesse pela política externa, ao contrário das questões domésticas, que pareciam absorver todo o seu afincado.

Lula, ao contrário, que já era uma estrela no cenário internacional, na qualidade de líder sindical pragmático e apolítico, antes mesmo da criação do Partido dos Trabalhadores, estreou na política externa ainda como presidente eleito. Seu futuro Assessor Especial de Política Externa foi mandado à Venezuela como Enviado Pessoal do Presidente Eleito durante a crise provocada por um golpe contra Hugo Chávez, e desempenhou um papel crucial na recuperação de seu poder. Além disso, Lula foi recebido sem pompa, mas com grande circunstância pelo Presidente Bush, numa iniciativa inédita nas relações entre os dois países; deixou vazar que era candidato ao Prêmio Nobel da Paz, com grande expectativa de ser agraciado; lançou a candidatura de um cardeal brasileiro ao papado, na sucessão de João Paulo II; propôs-se a liderar um grande projeto global de combate à fome, inspirado no programa Fome Zero, que em seguida foi totalmente reformulado em vista de seu fracasso.

Dilma Rousseff, entretanto, já se encontrava na posição de herdeira putativa, contando os quatro últimos meses

<sup>6</sup> Ver "Política Externa e Interesse Nacional: Desenvolvimento, Estabilidade, Democracia", in Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional, Dossiê, CEBRI, Edição Especial, Volume I, Ano 9, 2010; "Voltar a Ser Confiável: O Maior Desafio do Brasil", in Desafios da Política Externa Brasileira, CEBRI 10 ANOS, Dossiê, Edição Especial, Volume I, Ano 7, 2008; Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas, São Paulo, Editora Saraiva, 2006.

<sup>7</sup> "Brazilian Foreign Policy Under Lula: Colliding Agendas", in J. A. Guilhon Albuquerque (ed.), A Política Externa do governo Lula: 2003-2006, São Paulo, Marco Ed. 2007; "Economia Política e Política Externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente", Plenarium, II (November 2005) 2, 84-93; "Los desafíos del gobierno Lula", in Foreign Affairs en Español, Jan, 2003.

<sup>8</sup> Sobre "poder inteligente", ver: Joseph S. Nye Jr. "Get Smart. Combining Hard and Soft Power", in Foreign Affairs, Vol.88, 2009, p. 106ss

para deixar o governo e entrar em campanha, quando Lula estendeu para ela o tapete vermelho no palco global. Em cenário meticulosamente planejado, Lula a designou para chefiar a delegação do Brasil a uma conferência internacional sobre mudanças climáticas<sup>9</sup>, na qual o governo brasileiro e o próprio Lula tinham-se preparado para desempenhar um papel protagonista.

O então presidente deveria chegar a Copenhague, a sede da Conferência, apenas para cancelar o documento final, deixando a cena inteiramente para a então candidata Dilma Rousseff exibir suas credenciais de presidenciável. Mas a então ministra da Casa Civil teve um desempenho aquém do esperado, provocando mais tensão do que entendimento na delegação brasileira e dando declarações precipitadas que tiveram que ser corrigidas por Lula<sup>10</sup>.

Durante a campanha eleitoral, as questões de política externa, como é a norma no Brasil, permaneceram praticamente fora da agenda dos candidatos e só se manifestaram de forma negativa, colocando a Dilma e o governo na defensiva. Apenas duas questões com relação direta ou indireta com a política externa foram levadas à arena eleitoral. O candidato da oposição, José Serra, fez acerbas críticas à política de favorecimento ao presidente Evo Morales, da Bolívia, por supostamente negligenciar qualquer iniciativa para pressionar o governo do país vizinho no sentido de conter o contrabando de cocaína para o Brasil. Também foram feitas críticas à posição brasileira de apoiar o programa nuclear iraniano e de opor-se a qualquer tipo de condenação ou sanção aquele país por violações aos direitos humanos.

Ambas tiveram ampla repercussão no eleitorado, particularmente no que diz respeito à condenação à lapidação, pela justiça iraniana, de uma viúva acusada de adultério, que mais tarde teria a acusação mudada para homicídio do falecido marido. As críticas exploravam a reação negativa da opinião pública ao apoio ostensivo do presidente Lula ao regime iraniano, a sua pretensão de interferir nas pressões do Conselho de Segurança da ONU sobre Teerã e suas tentativas de bloquear a adoção de sanções contra o regime.

Uma agravante para o malestar na opinião pública foi o sarcasmo com que Lula se manifestou sobre a lapidação da iraniana, ecoando atitude semelhante quando tratou a revolta popular contra a suposta fraude na reeleição do presidente Ahmadinejad como choro de perdedores. Dilma absteve-se de repetir seu mentor político, mas também evitou destoar abertamente.

Depois de sua posse foi possível observar, na política externa brasileira, uma tentativa aparente, e ainda tímida, de retornar às suas orientações tradicionais. Em seu esforço para recuperar a credibilidade perdida em consequência de iniciativas destituídas de princípios e sem fundamento nos valores estabelecidos de nossa diplomacia, Dilma anunciou algumas correções de rumo de que trataremos mais adiante.

Esse retorno não é fácil nem pode ser apenas pro forma e, sobretudo, não basta limitar-se a apaziguar a opinião pública doméstica. A afirmação de princípios e a evocação de valores na política externa têm por objeto ostentar previsibilidade para conquistar credibilidade entre as chancelarias e junto à opinião internacional. Não basta, portanto, declarar, para efeito interno, que a prioridade da atual política externa brasileira é a proteção dos direitos humanos ou reverter alguns votos simbólicos<sup>11</sup>.

Por essa razão, proponho-me a examinar o grau de continuidade, e de aderência a princípios e valores, da política de ingerência em terceiros países na política externa do governo atual e do anterior. Primeiro, vamos analisar a política de reconhecimento de terceiros países.

Estritamente falando, o reconhecimento de um governo como representante legítimo de outro Estado ocorre em duas circunstâncias: quando a sucessão governamental é percebida como estando fora dos padrões previstos, ou quando se trata de um novo Estado. Em ambos os exemplos, o reconhecimento pode seguir princípios e expressar valores, ou ser efetuado caso a caso, sem nenhuma referência a ambos.

Para encurtar uma longa história, podemos dizer que, ao longo da Guerra Fria, a diplomacia brasileira evoluiu de uma posição rigidamente principista, estritamente alinhada na polarização Leste-Oeste, para uma posição pragmática, baseada no princípio da governabilidade. Neste último caso, o governo brasileiro não estabelecia um processo formal de reconhecimento, em casos de sucessões mediante ruptura institucional, reconhecendo implicitamente os novos governos que demonstrassem capacidade para exercer a autoridade governamental.

Não adotávamos, nesse período, a “doutrina de Caracas” - vigente na Venezuela desde o restabelecimento da normalidade democrática, após a derrubada do ditador Marcos Pérez Jiménez - que consistia em congelar as relações diplomáticas com países cujo governo fosse originário de golpe de Estado, antes de conceder um

<sup>9</sup>Trata-se da COP-15, Conferência de Copenhague sobre Mudanças Climáticas, 2009.

<sup>10</sup> Dilma fez declarações contundentes sobre as diferenças de interesse entre os países desenvolvidos e os demais, empregou termos agressivos para criticar os primeiros (O Globo, 13/12/2009), contribuindo para aumentar o clima de tensão, e não percebeu um erro de leitura num pronunciamento oficial, no qual disse que “o meio ambiente é uma ameaça para o desenvolvimento sustentável (...) uma ameaça para o planeta e para os nossos países” (Blog da jornalista Miriam Leitão, 15/12/2009).

<sup>11</sup> Em sua primeira entrevista coletiva como presidente eleita, Dilma condenou a lapidação da viúva iraniana Shakiné Mohamaddi Ashtiani como violência contra a mulher e mais tarde declarou que os direitos humanos seriam a prioridade de sua política externa e mudou o voto do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU, apoiando o envio de uma missão de inspeção das condições dos direitos humanos a Teerã, mas ainda opondo-se a qualquer condenação ou sanção contra a teocracia xiita.



reconhecimento formal, baseado numa avaliação das credenciais constitucionais do novo regime. A política adotada pelo Brasil, ao contrário, permitia reconhecer os regimes de fato, alinhados conosco no Ocidente, ao passo que não reconhecíamos formalmente os países comunistas enquanto, com a outra mão, reconhecíamos “governos no exílio” como a Letônia e a Estônia, que mantinham até representação consular no Rio de Janeiro.

Ou seja, princípio do alinhamento político ideológico para uns, e princípio da governabilidade para outros. Até que o pragmatismo acabou se impondo, sobretudo a partir da chamada Política Externa Independente, introduzida no governo Jânio Quadros (1960-1961) e retomada no chamado Pragmatismo Responsável do governo Ernesto Geisel (1974-1979).

O rápido abandono do alinhamento puramente ideológico pelo princípio da governabilidade foi profundamente reforçado pela convergência deste último com o princípio da não-intervenção e com o valor da autodeterminação, seu primo-irmão – por assim dizer - os quais, no seu conjunto, formavam a espinha dorsal, tanto da Política Externa Independente quanto do Pragmatismo Responsável.

Esse foi o período áureo da política externa brasileira, fonte de orgulho da Itamaraty, e modelo idealizado, até hoje, pelos formuladores de uma política externa de esquerda, encantados com a sua aparente coerência entre princípios, valores e objetivos, e sua prática supostamente transparente. Embora não tendo sido renegado formalmente, o princípio do reconhecimento de países terceiros com base na governabilidade-de-fato foi, na prática, relegado e, apesar da conjunção “autodeterminação-não-intervenção” nunca ter sido formalmente revogada, caiu em total desuso ao longo dos anos 90.

Nesse período, estávamos em plena onda de redemocratização na América Latina e assistíamos a uma reversão da política dos EUA, de um intervencionismo aberto pró-regimes autoritários, para um intervencionismo brando pró-democracia. Esses fatores contribuíram para que surgisse, no âmbito da OEA, um movimento em prol de uma política mais pro-ativa da organização, com a inclusão de uma “cláusula democrática”. Apesar da reticência inicial dos países mais resistentes a qualquer intervenção nos negócios internos de seus membros, como o Brasil e o México, a Carta da OEA foi reformada, abrindo caminho para a adoção de um dispositivo que previa um mecanismo rápido de reação da entidade em casos de ruptura aparente dos preceitos constitucionais.

A Carta Democrática Interamericana, um estatuto bastante completo e preciso na definição da democracia, de suas condições de funcionamento, proclamando sua essencialidade na constituição do sistema interamericano, só foi adotado em 2001. Mas os anos 90 foram marcados por grande ativismo da OEA e de alguns de seus países membros, como o Brasil e os Estados Unidos, em intervenções diplomáticas firmes em casos de tentativas de golpe de Estado, especialmente na América do Sul.

O primeiro caso em que o Brasil se envolveu ostensivamente, rompendo com sua longa tradição de não-intervenção nos assuntos domésticos, foi a tentativa de golpe contra o Presidente do Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, em 1995. Quando já se dispusera a entregar o poder ao comandante do Exército, o general golpista Lino Oviedo, Wasmosy foi praticamente seqüestrado pelos embaixadores do Brasil e dos EUA, que não lhe deram trégua enquanto não voltou atrás e resistiu, com sucesso, ao golpe.

Ambas as embaixadas ameaçaram os golpistas, mais ou menos publicamente, com sanções políticas e econômicas, no que foram seguidos, posteriormente, pelo então Secretário Geral da OEA, César Gaviria, ex-presidente da Colômbia. Em 25 de junho de 1996, dois meses exatamente após o fracasso do golpe, o Mercosul adotou uma cláusula democrática inspirada na da OEA, prevendo igualmente sanções econômicas e suspensão do país membro cujas instituições democráticas fossem objeto de ruptura<sup>12</sup>.

Esta foi a primeira ruptura total com o princípio da não-intervenção, que passou a ser substituído pelo princípio do dever de ingerência. Mas outros vieram<sup>13</sup>. Ainda no governo FH o Brasil se envolveu mais duas vezes em tentativas (abortadas) de golpe no Paraguai e no Peru. No governo Lula ocorreram intervenções na Venezuela, na Bolívia (três vezes), no Equador, no Haiti e em Honduras. Quanto ao valor da autodeterminação, que obviamente não é sempre compatível com o “dever de ingerência”, ficou em segundo plano em todos esses casos.

Tão ou mais emblemático do que o caso do Paraguai – em que o antigo paradigma foi rompido - é o do Haiti. Em primeiro lugar, porque a intervenção ocorre em um país de escasso interesse econômico ou político para o Brasil, e numa região não incluída no espaço vital de projeção do poder nacional. Em segundo lugar, porque se trata de uma intervenção militar, em que o Brasil desempenha o papel de tropa de ocupação. De fato, até então o Brasil tinha aceitado participar apenas de missões de manutenção, mas nunca de imposição da paz, no caso legitimada por motivações humanitárias de proteção da população civil.

<sup>12</sup>Para uma análise mais completa da intervenção no golpe contra Wasmosy, ver J. A. Guilhon Albuquerque “Mercosur: Democratic Stability and Economic Integration in South America”, Jeffrey J. Anderson Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience, Lanham, Rowman and Littlefield, 1999, 261-283.

<sup>13</sup> J. A. Guilhon Albuquerque “Political Co-operation in Mercosur”, Chatham House Mercosur Study Group, Chatham House, London, 2002, pdf.

Trata-se da questão de saber se nos encontramos diante de um novo paradigma, baseado no princípio do dever de ingerência e orientado para os valores da democracia, como na Carta da OEA, ou para a proteção da vida e dos direitos humanos, como o princípio evocado no caso do Haiti e das grandes intervenções multinacionais do pós-Guerra Fria, como na Bósnia, no Kosovo, e na Líbia, ou ainda no combate à proliferação nuclear e ao terrorismo internacional, como no Iraque e no Afeganistão?

Creio que podemos examinar o intervencionismo brasileiro na era Lula, comparando alguns casos exemplares. Um primeiro caso a examinar seria o da Bolívia e do Equador<sup>14</sup>. Na Bolívia, dois Presidentes foram sucessivamente removidos à força e um terceiro impedido de governar por movimentos de insurreição. O governo Lula se eximiu, e em nenhum momento invocou o dever de intervenção para salvaguardar as instituições democráticas ou a proteção de vidas e dos direitos humanos.

No Equador, o presidente acossado pelos revoltosos se refugiou na Embaixada Brasileira que, ao contrário de apoiá-lo a resistir ao golpe, como no Paraguai, tratou de removê-lo de Quito, tornando o golpe fato consumado.

Com base nesses dois casos de ingerência, poderíamos levantar a hipótese de que a política externa brasileira estivesse abandonando o dever de ingerência embutido na cláusula democrática, para explorar um novo paradigma. Tal paradigma consistiria em combinar o princípio da governabilidade – já que os três presidentes da Bolívia e o do Equador estavam à beira de perder o controle da ordem interna – com o dever de ingerência, desta vez para apoiar as rebeliões populares, em vez de apoiar as instituições democráticas. Com efeito, na Bolívia o governo Lula deu forte apoio político ao líder revoltoso, Evo Morales e precipitou a queda do presidente do Equador, ao removê-lo de Quito a bordo de um avião da Força Aérea Brasileira.

Entretanto, se a política adotada nesses dois casos fosse expressão desse suposto paradigma, o Brasil não teria apoiado política e economicamente presidentes vítimas de golpe como ocorreu na Venezuela e em Honduras. Tampouco estaria tentando preservar a continuidade do regime assadista na Síria, cujas credenciais democráticas e humanitárias estão fora de questão, nem recusando-se a reconhecer o novo governo Líbio.

Outro caso é o do Haiti, um estado praticamente falido, tendo passado por longos e sucessivos períodos de instabilidade e conflitos civis e, nesta última circunstância, ocupado unilateralmente pelos EUA com apoio da França. O Brasil aceitou render as tropas de ocupação, cobrindo

com o manto de legitimidade da ONU a intervenção militar anterior, com objetivos bastante complexos, compatíveis com a doutrina bushiana do State building:

“estabilizar o país; pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes; promover eleições livres e informadas; e formar o desenvolvimento institucional e econômico do Haiti”, conforme a missão da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti).

Analogamente, se o princípio do dever de ingerência aplicado à intervenção no Haiti expressasse um paradigma, primeiro estaria às antípodas do paradigma de não-intervenção e autodeterminação supostamente aplicado nos Andes. Além disso, por coerência, a política adotada pelo governo Dilma com relação aos conflitos na Líbia e na Síria seria radicalmente diferente.

No caso destes dois países, o Brasil não apóia a intervenção militar, nem a imposição de sanções, apesar de reconhecer formalmente a matança perpetrada pelos governos – o que implica a renegação implícita do dever de ingerência. Muito menos se sente motivado para se envolver militarmente no conflito. E ademais, diante da iminência da derrocada do regime kadafista, ressuscita o princípio longamente defunto da governabilidade para abster-se de reconhecer o novo governo de facto.

Em sua justificativa para recusar o reconhecimento do Conselho Nacional de Transição líbio (CNT), os princípios evocados colidem frontalmente com o tratamento dado à Autoridade Palestina. As alegações do governo Dilma contra o reconhecimento do CNT são de que seria precipitado, uma vez que os rebeldes ainda não são capazes de manter a governabilidade; de que, em caso de derrota militar de Kadafi, uma condição necessária seria a formação de um governo de união nacional; e de que o reconhecimento do novo regime pelo Brasil teria como condição prévia seu reconhecimento pela ONU.

No caso da AP, em gritante contraste, o Brasil reconheceu unilateralmente um governo sabidamente incapaz de garantir a governabilidade em parte considerável de seu território; encontra-se nas antípodas de um governo de união nacional; e cujo reconhecimento pela ONU ainda se encontra na dependência de um veto provável no CS da ONU. Quanto à exigência de formação prévia de um governo de união nacional, trata-se de uma inovação engenhosa do Itamaraty. A inusitada fórmula poderia reclamar uma vaga analogia com o princípio tradicional na política externa brasileira da resolução dos conflitos internacionais pela via pacífica das negociações diplomáticas, de acordo com o moto: “negociar até o esgotamento de todos os meios diplomáticos”.

<sup>14</sup>Ver meu artigo "O intervencionismo na Política Externa Brasileira", in Nueva Sociedad, Buenos Aires, dezembro 2009, 66-78

O que o Itamaraty desconsidera, ao evocar esse argumento, é que a intervenção contra o massacre da oposição pelo regime kadafista não foi motivada por um conflito internacional mas, ao contrário, intrinsecamente doméstico. É fato que Kadafi, a exemplo de todos os demais chefes de regimes autoritários em todo o Norte da África e no Oriente Médio, culpou uma improbabíllissima coalisção das potências ocidentais com Al Qaeda, pela insurgência que se convencionou chamar de Primavera Árabe. Se a origem do conflito é doméstica, a única razão para alegar a existência de um conflito internacional seria a decisão do CS da ONU de intervir em um conflito doméstico<sup>15</sup>. Assim sendo, caracterizar uma intervenção da ONU, amparada em Resolução do CS, como um conflito “internacional”, em que o CS seria parte em pé de igualdade com o Estado sob intervenção, implica negar a legitimidade da ONU e a razão de ser do CS<sup>16</sup>.

Mais que isso, cada vez que, esgotados os meios de negociação diplomática, o CS autorizasse uma intervenção, ou mesmo a aplicação de sanções, esse princípio da primazia da negociação e do consenso poderia ser evocado para exigir que as sanções e intervenções fossem suspensas até esgotar os meios diplomáticos para sanar o novo conflito suscitado pela Resolução. E assim sucessivamente, até a exaustão. Seria a opção preferencial pelo impasse.

Uma conclusão possível dessa multiplicidade de paradigmas é de que a continuidade entre a política externa do governo anterior e a do atual é grande, enquanto o empenho na reversão de sua perda de credibilidade é duvidoso. De fato, os primeiros movimentos da política externa da presidente Dilma não permitem determinar para onde se inclina a espinha dorsal da diplomacia da era Lula, e muito menos seu paradigma.

O princípio da governabilidade, o princípio do alinhamento ideológico, ou o princípio do dever de ingerência são alternadamente evocados de forma explícita ou implícita. Os valores em que se inspira tanto têm sido a democracia, a defesa da vida e dos direitos humanos, a manutenção da ordem doméstica de terceiros países, a busca sem trégua da liderança, como a proteção dos negócios privados, esta última veementemente evocada para explicar o apoio a regimes tirânicos e a abstenção do Brasil em casos de violação maciça de direitos humanos. Ainda é difícil afirmar se se trata de uma ausência oportunística de paradigma ou simplesmente de um pragmatismo anômico.

O tempo e, com ele, a ocorrência de novos estudos seriam indispensáveis para estabelecer se, na ausência de um paradigma coerente e bem estabelecido de princípios e

valores, a política externa do governo Dilma obedece a um padrão de alinhamento no que concerne à ingerência externa. O que podemos observar, até agora é que, se existe um padrão, ele consiste em opor-se, com frequência, às posições adotadas pelas grandes potências ocidentais e, em menor grau, a todos os membros permanentes do CS, inclusive a Rússia e a China. Para comprová-lo rigorosamente, ainda se faz necessária uma investigação mais aprofundada e por um período mais longo.

<sup>15</sup>De fato, um dos argumentos centrais dos países e organizações que fizeram restrições ou se opuseram abertamente à Resolução da ONU – inclusive dentro do próprio governo americano - foi o de que essa intervenção implicaria uma clara ingerência nos assuntos domésticos da Líbia.

<sup>16</sup>Curioso seria imaginar os argumentos do Itamaraty para definir, como objetivo prioritário de sua política externa, a obtenção de um assento permanente em uma instituição cuja legitimidade o mesmo Itamaraty contesta.

**SOBEET- SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA**

**PRESIDENTE:** Luis Afonso Lima (Grupo Telefónica)  
**VICE-PRESIDENTE:** Reynaldo Passanezi (BBVA)  
**DIRETOR:** Nicola Tingas (Acrefi)  
**DIRETOR:** Eduardo Luiz Machado (IPT)  
**DIRETOR:** Frederico Turolla (Pezco)  
**DIRETOR:** José Augusto Guilhon de Albuquerque (USP)  
**DIRETOR:** Ernesto Lozardo (FGV/EAESP)  
**DIRETOR:** José Roberto de Araujo Cunha Junior (FIA/USP)  
**DIRETOR:** Roberto Padovani (Votorantim Corretora)  
**DIRETOR:** Fernando Sarti (Unicamp)

**CONSELHO CONSULTIVO:**

**PRESIDENTE:** Hermann Wever (Siemens Brasil)  
**André Costa Carvalho** (UBS Investment Bank); **Antônio Corrêa de Lacerda** (PUC-SP); **Antonio Prado** (BNDES); **Armando Castelar Pinheiro** (IPEA); **Arno Meyer**; **Carlos Eduardo Carvalho** (PUC-SP); **Carlos Kawall** (Banco Safra); **Christian Lohbauer** (Associação Nacional dos Exportadores de Cítricos); **Gustavo Franco** (Rio Bravo Investimentos); **John E. Mein** (Consentes); **Luciano Coutinho** (BNDES); **Marcelo Resende Allain** (FIPE/USP); **Maria Helena Zockun** (FIPE-USP); **Maurício Mesquita Moreira** (BID); **Octavio de Barros** (Bradesco); **Otaviano Canuto** (BIRD); **Renato Baumann** (IPEA); **Ricardo Bielschowsky** (CEPAL-Brasil); **Rolf-Dieter Acker** (BASF); **Rubens Barbosa** (Ex-Embaixador do Brasil em Washington); **Rubens Ricupero** (Ex-Secretário Geral da UNCTAD); **Sandra Polônia Rios** (CNI); **Vera Thorstensen** (FGV); **Virene Roxo Matesco** (EPGE/IBRE-FGV-RJ); **Winston Fritsch**.

tel/fax: 55 11 3078-9236 - e-mail: [sobeet@sobeet.org.br](mailto:sobeet@sobeet.org.br) - site: [www.sobeet.org.br](http://www.sobeet.org.br)

**MANTENEDORES**



The Chemical Company



**SIEMENS**

**ThyssenKrupp Metalúrgica  
Campo Limpo**

Uma Empresa ThyssenKrupp Technologies



**ThyssenKrupp**

**Valor** ECONÔMICO