



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

OS DESAFIOS DO MULTILATERALISMO LIBERAL

A problemática entre interesses e valores

Uma análise a partir da política externa de Rússia e Brasil (2000-2010)

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do
grau de doutor em Ciência Política e Relações Internacionais

por

JOSÉ AUGUSTO DA SILVEIRA FILHO

Sob orientação da Professora Doutora Livia Franco

Instituto de Estudos Políticos

Fevereiro • 2021

AGRADECIMENTOS

Redigir uma tese de doutoramento é como lutar uma guerra contra vários inimigos ao mesmo tempo, a começar por nossa própria ignorância. A dor e a delícia de aprender e escrever sobre ideias, fatos, personagens e instituições os quais nunca havia estudado antes foi uma experiência incrivelmente enriquecedora. Para um retirante do Norte do Minas, a encarnar um típico personagem dos livros de Guimarães Rosa, seguir o percurso acadêmico feito por grandes nomes da Ciência Política e Relações Internacionais representa a vitória do sertanejo, desafiado pela aridez do cerrado, mas que caminha imparável mirando o verde e a fecundidade da vereda. A guerra foi vencida segundo a promessa de Churchill, com «sangue, sofrimento, lágrimas e suor». Muitos foram aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram com a minha luta, ajudando-me, batalha após batalha, a conquistar esta vitória. São todos merecedores da minha mais profunda gratidão. Contudo, na impossibilidade de nominar a totalidade dos que me apoiaram nesta jornada, há pessoas que é necessário destacar.

Em primeiro lugar, quero agradecer a minha orientadora, Professora Doutora Livia Franco, pelo profissionalismo e generosidade intelectual com que supervisionou esta investigação. Da formulação do projeto à tese final, sua profunda visão do campo epistemológico no qual está inserido o objeto desta pesquisa e domínio pleno do processo de ensino-aprendizagem deram-me a confiança para perseguir sempre o melhor. Sigo tendo-a não só como referência académica, mas, sobretudo, como exemplo de conduta moral. Para mim, foi uma honra ter sido conduzido por suas mãos pelos intrincados meandros do poder nas Relações Internacionais.

Gostaria de agradecer ao Professor Doutor João Carlos Espada que magistralmente dirige o Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (IEP/UCP). Influenciado pelos valores de liberdade e democracia, base do programa de doutoramento do IEP/UCP, construí o *background* moral que vai guiar-me pelo resto da minha vida. No processo de cursar o doutoramento, acidentalmente acabei confrontando-me com a minha essência humana. Esta dimensão é uma mais valia que a honestidade dos que conduzem a instituição não permite ofertar de antemão, mas que pode ser naturalmente conquistada durante a jornada no IEP/UCP.

Em nome da professora doutora Mónica Dias, coordenadora do programa de doutoramento do IEP/UCP, quero ainda agradecer ao corpo docente e funcionários que tudo fazem para que os estudantes tenham a melhor experiência possível na instituição. Como investigador estrangeiro testemunho que foi confortante a forma com que fui recebido e apoiado em minhas dúvidas,

muitas por sinal, na condução da minha pesquisa. Os incentivos e sugestões de todos, nas diversas fases deste trabalho, contribuíram decisivamente para sua evolução e conclusão.

Quero ainda agradecer os colegas com quais dividi momentos de efervescência intelectual. Sou especialmente grato aos amigos Christophe Béraud e Eduardo Sumares pela troca de ideias e impressões sobre conteúdos comuns a nossas teses. Foi um diferencial desenvolver a minha investigação podendo contar com as sugestões e dicas de pessoas extremamente generosas e sinceras. Tatiana Moraes, muito obrigado pela amizade construída a base de pequi do Goiás e pão de queijo de Minas.

No âmbito pessoal quero agradecer a minha família. A Olga (esposa), Davi e Vitor (filhos), além da gratidão pelo companheirismo, apresento as minhas desculpas pelo longo tempo de ausência. A meus irmãos Daniela, Juarez, Márcia, Ronaldo e Wanda, meu muito obrigado por fazerem a minha parte no cuidado irretocável e permanente da nossa mãe Sônia durante estes anos em que estou a viver em Portugal. Tenho uma dívida impagável com todos vocês. À família que a vida me deu, Antônio Eugênio, Renata e Eduardo Eugênio, minha gratidão pelo incentivo incondicional, incluindo o debate de ideias e a leitura dos meus escritos. A opinião de vocês faz diferença na minha forma de ver as coisas da vida.

*Para meus filhos, Davi e Vitor,
e minha esposa Olga.
O Brasil e a Rússia em minha vida.*

ACRÔNIMOS

ABACC - Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

ABM - Tratado de Mísseis Antibalísticos

ABM - Tratado sobre Mísseis Antibalísticos

AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica

APEC - Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste da Ásia

ASPA - Cúpula América do Sul-Países Árabes

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS – Brasil, Rússia, China e África do Sul

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CDH - Conselho de Direitos Humanos

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEEA - Comunidade Econômica Eurasiática

CEI - Comunidade dos Estados Independentes

CPA - Autoridade Provisória da Coalização

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSTO - Organização do Tratado de Segurança Coletiva

CVDT - Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

END - Estratégia Nacional de Defesa

EUA - Estados Unidos da América

FAB - Força Aérea Brasileira

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATT - Acordo Geral de Tarifa e Comércio

GFN - Grupo de Fornecedores Nucleares

IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

INF - Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário

LEU - Urânio Levemente Enriquecido

MAD - Destruição Mútua Assegurada

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

NNWS - *Non-Nuclear Weapons States*

NRC - Conselho OTAN-Rússia

NWS - *Nuclear Weapons States*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OCEE - Organização para a Cooperação Econômica Europeia

OI - Organizações Internacionais

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organizações não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTSC - Organização do Tratado de Segurança Coletiva

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PEI - Política Externa Independente ()

PJC - Conselho Conjunto Permanente

PT - Partido dos Trabalhadores

R2P - *Responsibility to Protect*

RCEP - Acordo Regional de Parceria Econômica Abrangente

RT - *Russia Today*

TNP - Tratado de não Proliferação

TTIP - Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

UEE - União Econômica da Eurásia

UNASUL - União das Nações Sul-americanas

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

RESUMO

O multilateralismo enfrenta seu pior momento desde que foi implementado como principal fundamento da governança mundial após a Segunda Guerra. Seus principais idealizadores e patrocinadores não se entendem quanto a importância da coordenação política em um contexto de retorno da geopolítica às relações internacionais. Os EUA saíram do unilateralismo excessivo das décadas de 1990 e 2000 para um neoisolacionismo no qual o governo de Washington passou a combater as instituições multilaterais como causa da ruína do sonho americano. Por outro lado, sem as mesmas capacidades do aliado transatlântico, a Europa assiste o projeto de integração ser ameaçado por movimentos centrífugos a exemplo do Brexit. A onda nacional-populista contagiou líderes dos dois lados do Atlântico contribuindo para o processo de erosão da ordem liberal levado adiante pelos regimes autoritários de Rússia e China, além de Estados desonestos como Coreia do Norte e Irã. Neste contexto de redistribuição do poder mundial, países que historicamente contribuíram para o fortalecimento do sistema baseado em regras e valores, a exemplo do Brasil, adotaram abordagens de política externa voltadas para a conquista de poder e prestígio na arena internacional. Esse cenário é particularmente prejudicial ao multilateralismo. Para existir na forma substancial a cooperação multilateral necessita que os Estados abdicuem em algum de seus interesses estratégicos particulares.

O objetivo desta tese é investigar a dicotomia entre interesses e valores enquanto fenômenos que influenciam as preferências do Estado relativamente à cooperação multilateral. Ao analisar a política externa de Rússia e Brasil durante o período 2000-2010, concluiu-se que seus governos viram no multilateralismo instrumento da política do poder que adotaram visando essencialmente interesses egoístas, os quais invariavelmente eram contrários aos princípios da ordem liberal. Argumenta-se que a principal fonte de motivação da cooperação multilateral são os interesses que, nivelados de acordo com as expectativas dos Estados em relação às oportunidades oferecidas pelo contexto internacional, encorajam os governos a ceder parte de sua soberania para agir coordenadamente ao abrigo institucional. Contudo, admite-se que os valores desempenham papel preponderante para que acordos sejam alcançados e suas regras cumpridas e, sobretudo, que a dimensão normativa das interações estatais ajuda a aumentar a estabilidade sistêmica quando a negociação visando ganhos absolutos é prática corrente.

Palavras-chave: multilateralismo, ordem liberal, internacionalismo liberal, Rússia, Brasil.

ABSTRACT

Multilateralism faces its worst moment since it was implemented as the main foundation of world governance after World War II. Its main creators and sponsors do not understand the importance of political coordination in a context of the return of geopolitics to international relations. The United States moved from the excessive unilateralism of the 1990s and 2000s to a neo-isolationism in which the Washington government began to fight multilateral institutions as the cause of the downfall of the American dream. On the other hand, without the same capabilities as the transatlantic ally, Europe is watching the integration project being threatened by centrifugal movements such as Brexit. The national-populist wave has infected leaders on both sides of the Atlantic, contributing to the process of erosion of the liberal order carried out by the authoritarian regimes of Russia and China, as well as rogue States like North Korea and Iran. In this context of redistribution of world power, countries that historically contributed to the strengthening of the system based on rules and values, like Brazil, adopted foreign policy approaches aimed at the conquest of power and prestige in the international arena. This scenario is particularly damaging to multilateralism. In order to exist in a substantial form, multilateral cooperation requires States to abdicate in some of their particular strategic interests.

The objective of this thesis is to investigate the dichotomy between interests and values as phenomena that influence the State's preferences regarding multilateral cooperation. When analyzing the foreign policy of Russia and Brazil during the 2000-2010 period, it was concluded that their governments saw in multilateralism an instrument of the politics of power that they adopted aiming essentially at selfish interests, which were invariably contrary to the principles of the liberal order. It is argued that the main source of motivation for multilateral cooperation is the interests that, leveled according to the expectations of States in relation to the opportunities offered by the international context, encourage governments to cede part of their sovereignty to act in a coordinated manner under the institutional framework. However, it is accepted that values play a major role in reaching agreements and enforcing their rules and, above all, that the normative dimension of state interactions helps to increase systemic stability when trading for absolute gains is current practice.

Keywords: multilateralism, liberal order, liberal internationalism, Russia, Brazil

“Uma visão moral deve ser equilibrada pela dimensão realista da prudência para ter uma perspectiva razoável de sucesso.”
Joseph S. Nye Jr.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	iii
ACRÔNIMOS.....	vii
RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1. LIBERALISMO E GOVERNANÇA INTERNACIONAL	30
1.1 O argumento liberal para governar o mundo	30
1.1.1 A importância dos valores no argumento liberal	36
1.2 O ecletismo do internacionalismo liberal	40
1.2.1 Liberalismo sociológico.....	41
1.2.2 Liberalismo da interdependência.....	44
1.2.3 Liberalismo institucional.....	48
1.2.4 Liberalismo republicano	50
1.2.5 A reinvenção do internacionalismo liberal	53
1.3 Ordem internacional liberal: da euforia à frustração.....	56
1.4 Multilateralismo, cooperação e governança global	62
1.4.1 Multilateralismo: conceituação e características.....	63
1.4.2 Os desafios do multilateralismo.....	69
1.5 Conclusão	71
CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS EXTERNAS DE RÚSSIA E BRASIL	73
2.1 A Rússia e os dilemas do gigante apequenado	74
2.1.1 Em compasso de espera	74
2.1.2 Putinismo, a sofisticação da tirania.....	85
2.1.3 O mundo sob a ameaça do terrorismo.....	96
2.1.4 Conclusão	100
2.2 Brasil, um emergente pouco modesto.....	102
2.2.1 A política externa do impávido colosso	103
2.2.2 O apelo populista do lulismo	110

2.2.3	Moderação e pragmatismo.....	115
2.2.4	Um mundo de oportunidades... e de incertezas.....	121
2.2.5	Conclusão	126
<i>CAPÍTULO 3. O MULTILATERALISMO DAS GRANDES POTÊNCIAS</i>		128
3.1	Rússia, uma potência sem lugar	129
3.2	O dilema normativo do terrorismo	133
3.2.1	O imperativo da legitimidade	141
3.3	Multilateralismo e soberania estatal	147
3.3.1	O retorno à Vestefália	156
3.4	O projeto russo de poder e o universalismo ocidental	161
3.4.1	Multipolaridade e cooperação estatal.....	169
3.5	Conclusão	175
<i>CAPÍTULO 4. O BRASIL E O MULTILATERALISMO EMERGENTE</i>		178
4.1	A grande ilusão.....	179
4.2	Átomos da discórdia	183
4.2.1	Legitimidade e ordem normativa nuclear.....	193
4.3	Soberania e delírio messiânico	198
4.3.1	O Brasil atômico	203
4.4	Os emergentes e os estabelecidos	209
4.4.1	A entente revisionista.....	216
4.5	Conclusão	220
<i>CAPÍTULO 5. MULTILATERALISMO, A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO PODER... 223</i>		
5.1	Os limites de uma ideia	225
5.1.1	Uma governança para as democracias liberais	225
5.1.2	O outro lado da ordem liberal.....	231
5.1.3	A liderança das superpotências e o multilateralismo.....	236
5.2	O multilateralismo na unipolaridade: da euforia à desilusão	241
5.2.1	Oportunidade perdida.....	242
5.2.2	A reação dos insatisfeitos	248
5.2.3	De pouco credível a indesejável.....	253
5.3	O multilateralismo liberal e o desafio autoritário.....	260

5.3.1 De volta ao começo.....	262
5.3.2 Além dos muros das democracias liberais.....	274
5.4 Conclusão	285
CONCLUSÃO	287
BIBLIOGRAFIA.....	293

INTRODUÇÃO

O caos da pandemia de coronavírus que atualmente envolve o mundo parece representar o maior teste para o multilateralismo desde que foi adotado pelos EUA com o objetivo de organizar as relações internacionais depois da Segunda Guerra. A solidariedade global está diante de um dos contextos mais adversos em gerações. Os efeitos do naufrágio econômico e social provocados pela COVID-19 – a mais grave crise na era pós-guerra – exigem respostas dos governos em meio a desafios preexistentes. O enfrentamento de problemas como mudança climática, proliferação nuclear, terrorismo, tráfico de drogas, efeitos negativos da globalização, entre outros, há muito vem mobilizando esforços da comunidade internacional sem, no entanto, produzir os resultados desejados. Iniciativas mundiais como a “Declaração do Milênio” (2000) e a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável (2015) parecem exigir dos governos empenho efetivo para evitar uma sucessiva repetição de desapontamentos. Em um contexto de retorno da geopolítica às relações internacionais, os pressupostos estratégicos da competição entre as grandes potências parecem definir as preferências de envolvimento do Estado no mundo. Esta investigação considera a relação dicotômica entre interesses e valores como imperativos que influenciam a interação estatal, fazendo do multilateralismo um meio para o Estado alcançar seus objetivos autoproclamados, e utiliza o internacionalismo liberal como paradigma teórico para desenvolver a reflexão dos padrões observados.

O multilateralismo é uma das formas utilizadas pelo Estado para organizar suas interações com o mundo. Uma gama expressiva de trabalhos tem explorado casos em que governos optam pela cooperação multilateral permitindo o desenvolvimento de um conjunto de trabalhos teóricos desta agenda de pesquisa das Relações Internacionais.¹ De acordo com John G. Ruggie, autor de uma das mais completas definições do termo, «o multilateralismo é uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios “generalizados” de conduta – isto é, princípios que especificam a conduta apropriada para uma classe de ações, sem levar em conta os interesses particulares das partes ou as exigências estratégicas que

¹ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46, no. 3 (1992). Lisa L. Martin, “Interests, Power, and Multilateralism”, *International Organization*, 46, no. 4 (1992). James A. Caporaso, “International relations theory and multilateralism: the search for foundations”, *International Organization*, 46, no. 3 (1992). Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, 45, no. 4 (1990). John Gerard Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, USA: Columbia University Press, 1982). Steve Weber, “Shaping the postwar balance of power: multilateralism in NATO”, *International Organization*, 46, no. 03 (1992).

possam existir em qualquer ocorrência específica». Como corolário dos princípios de conduta que respondem pela não discriminação entre os participantes, conforme o conceito de Ruggie, a coordenação das relações estatais se desenvolve ainda sob os princípios de indivisibilidade e de reciprocidade difusa.² Na prática, a definição de Ruggie pressupõe a obrigação do Estado em abdicar de parte do seu direito à soberania, restringindo sua autonomia para agir no exterior segundo as próprias convicções.

No entanto, o multilateralismo pode ter sua dimensão qualitativa comprometida em condições de interação estratégica nas quais o Estado prefere valorizar ganhos relativos e imediatos no seu envolvimento no estrangeiro. A subordinação do interesse egoísta ao resultado do nivelamento das expectativas do conjunto dos integrantes do arranjo multilateral pode representar uma ameaça aos objetivos de poder de potências envolvidas na política do *status quo*. Não por acaso, Lisa L. Martin adverte que «não é realista esperar que o comportamento do Estado se conforme ao multilateralismo puro».³ A formal ideal ou substantiva do multilateralismo que incorpora princípios e valores liberais (a exemplo de Estado de Direito, democracia e respeito aos direitos humanos) como base da cooperação pode ser preterida em nome do pragmatismo em que um acordo imperfeito é melhor do que nenhum.

Para a análise a seguir, faz-se útil a distinção das formas que o multilateralismo pode assumir em função dos propósitos estabelecidos pelo Estado. Os liberais têm uma visão institucional do multilateralismo na qual o Estado, quando opta pela cooperação multilateral, assume o compromisso de agir conforme padrões de comportamento definido por uma instituição multilateral. Conforme Keohane, «[a]s instituições podem ser definidas como conjuntos de regras persistentes e conectadas, formais e informais, que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas».⁴ Nesta perspectiva, as Organizações Internacionais (OI) têm papel fulcral para o desenvolvimento do multilateralismo. Mesmo quando os regimes representam a dimensão mais importante de uma área específica, sempre existe uma organização responsável por emitir, monitorar e administrar o conjunto de regras que prescrevem o comportamento do Estado, a exemplo da Agência Internacional de Energia

² Ver: Ruggie, 1992: 569 -574.

³ Martin, 1992: 768.

⁴ Em complemento, Keohane argumenta: «Essas instituições podem assumir a forma de regimes internacionais – instituições com regras explícitas, acordadas pelos governos, que dizem respeito a conjuntos específicos de questões nas relações internacionais – ou organizações burocráticas, que atribuem papéis profissionais específicos a seus funcionários». Keohane, 1990: 732-733.

Atômica (AIEA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), que respondem pelos regimes internacionais de não proliferação nuclear e de comércio, respectivamente .

Entretanto, a adotar uma interpretação não liberal e visando sobretudo preservar a soberania, Estados podem se envolver multilateralmente de forma *ad hoc* e em arranjos de curto prazo para resolver assuntos específicos. Este quadro remete o multilateralismo ao esquema de consulta mútua conhecido como Concerto da Europa, utilizada no século XIX pelos Estados para a coordenação de suas políticas no estrangeiro, o que permitiu o equilíbrio de poder entre as potências europeias. Esta tem sido a forma preferida de multilateralismo adotada por regimes autoritários. Embora criem OI para mediar a cooperação, o imperativo de manutenção dos privilégios do poder nas mãos da mesma elite faz com que a estrutura institucional seja definida visando a preservação da autonomia de governos para agir em assuntos domésticos. Por isso mesmo, não são admitidas regras que de alguma forma incorporem ideais e valores liberais ao escopo dos tratados. As OI criadas por Estados autoritários desempenham também a função estratégica de contestação do multilateralismo liberal servido de estrutura operacional para confrontar os interesses e valores ocidentais.

Esta tese argumenta que são os interesses do Estado o principal fator a influenciar a forma com que o multilateralismo emerge sob circunstâncias específicas. Apesar de desempenharem papel marginal no processo decisório dos governos, os valores compartilhados podem contribuir para que acordos sejam alcançados mais facilmente e para o cumprimento de suas regras, tornando a solidariedade internacional componente essencial da estabilidade sistêmica. A possibilidade de o multilateralismo assumir a forma substantiva fica mais evidente quando o arranjo é estruturado em torno das democracias liberais ocidentais, que mantêm uma relação de cooperação baseada nos valores comuns de suas ordens políticas domésticas. Por outro lado, o multilateralismo pode ser interpretado como um mecanismo meramente operacional, na melhor das hipóteses apenas como uma técnica diplomática que facilita a realização de objetivos egoístas. Nestes casos, os interesses geopolíticos parecem ser os únicos fatores a influenciar a cooperação multilateral.

O multilateralismo é um instrumento do poder que o Estado usa de acordo com seus propósitos, quaisquer que sejam, inclusive ideológicos. Independentemente do grau de conformidade com os princípios de Ruggie, enquanto forma distintiva de organizar as relações internacionais o multilateralismo molda a ordem mundial conforme os valores empregados nas interações estatais. Nesta tese, é questionada a condução da problemática entre interesses e valores

subjacentes ao desenvolvimento da ordem multilateral pelas democracias liberais ocidentais após a Segunda Guerra Mundial. Ao tratar o multilateralismo como mecanismo racional que permite às potências pouparem esforços para a manutenção de sua condição de poder, abre-se a possibilidade para a interação entre Estados adversários. Assim, considerando a completa incompatibilidade de interesses e valores, indaga-se em que base a cooperação promovida pelos EUA envolvendo a URSS na questão da não proliferação criou um regime absolutamente assimétrico, porém com alto grau de adesão. A forma como o multilateralismo emerge está diretamente ligada à configuração do poder mundial e do interesse do Estado em áreas temáticas específicas. Uma vez alterada a correlação de forças sistêmicas, qual o peso dos interesses e valores sobre o comportamento dos aliados transatlânticos?

O regresso da geopolítica às relações internacionais alterou o cálculo dos governos tornando o nivelamento de interesses necessário ao desenvolvimento do multilateralismo substantivo cada vez mais difícil. A competição entre as grandes potências suscita a hipótese do despontar de uma ordem internacional integrando os Estados governados por regimes autoritários em alternativa à estrutura de governança liderada pelas democracias liberais. Face às mudanças na distribuição do poder global novas questões são aqui levantadas. Em um hipotético contexto internacional cindido entre duas ordens internacionais e em busca da repetição, em algum grau, da comunidade pacífica ocidental, quais são os desafios do multilateralismo no futuro imediato? Sabendo-se que a cooperação multilateral pode emergir desprovida de valores liberais, quais estratégias os Estados autoritários utilizam para tornar a ordem por eles moldada mais atrativa, mirando sua expansão?

As bases do multilateralismo vêm sendo erodidas em um contexto mundial de rápida transformação. A problemática entre interesses e valores é ponto de referência obrigatório para a análise do multilateralismo, tanto na esfera estrutural da distribuição do poder sistêmico quanto no plano da integração funcional dos Estados sob instituições multilaterais. O presente trabalho rejeita interpretações monocausais e busca capturar a complexidade das relações internacionais que influenciam a preferência dos Estados, em conformidade com o processo científico de explicação dos fenômenos sociais desde o rigor na coleta e classificação dos dados à profundidade analítica. Este estudo se desenvolve a partir de dois casos particulares, a política externa de Rússia e Brasil no período de 2000-2010, quando os países foram governados por Vladimir Putin e Lula da Silva, respectivamente. Os padrões observados nos *case studies* subsidiaram uma reflexão de fundo sobre o objeto da tese: o multilateralismo e a problemática

entre interesses e valores, cuja análise final cobre o período histórico da implementação do multilateralismo, compreendido entre o pós-guerra até a atualidade.

Muitos foram os trabalhos acadêmicos publicados sobre o multilateralismo, embora poucos estejam voltados para o desafio de investigar a problemática entre interesses e valores nas interações estatais. Os estudos mais recentes sobre o multilateralismo têm permanecido circunscritos à crise da ordem liberal como causa da perda de credibilidade da cooperação estatal sem, no entanto, atentar para as fontes que o permitem se desenvolver. Os interesses nacionais, sem dúvida, são a principal motivação da cooperação. Entretanto, os valores parecem exercer influência sobre os tomadores de decisão, ainda que em menor grau. Ademais, são os valores morais, elemento distintivo da análise de internacionalistas liberais, que permitem à coordenação política promover ganhos de estabilidade para todo o sistema de Estados.

Um dos paradigmas mais importantes das Relações Internacionais, o internacionalismo liberal apresenta uma visão otimista da cooperação que, entendida como um comportamento racional dos governos, pode ser a melhor estratégia para os Estados realizarem seus interesses nacionais. Mais do que isso, além de ter facilitado a concretização dos seus objetivos, os atores enxergam as interações de cooperação como meio de maximização de ganhos. As instituições e as práticas internacionais estabelecidas por elas podem modificar o comportamento do Estado. «Os regimes internacionais melhoram as informações disponíveis aos governos e as oportunidades abertas a eles; os compromissos assumidos para apoiar essas instituições só podem ser quebrados à custa da reputação. Os regimes internacionais, portanto, mudam os cálculos de vantagem que os governos fazem», argumenta Keohane.⁵

Os liberais acreditam que por meio de instituições multilaterais - o conjunto das organizações internacionais -, normas, regras e regimes que orientam a cooperação, é possível contornar a anarquia e criar um ambiente internacional mais estável e previsível. Em seu entendimento, expectativas dos atores são formatadas de acordo com as possibilidades ofertadas pela estrutura multilateral. As razões que levam o Estado a abdicar de comportamentos egoístas e cooperar com os outros se relacionam: 1) à lógica de distribuição temporal dos ganhos, uma vez que negociações sucessivas criam um cenário de alternância de ganhos absolutos, onde perdas de uma rodada podem ser compensadas pelos ganhos de outra proporcionando um ciclo contínuo de interações; 2) à conversão das instituições multilaterais em uma reserva de informações

⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984): 26.

sobre os Estados, reduzindo o ambiente externo de incertezas que poderia restringir a cooperação; e 3) à diminuição dos riscos e aumento da eficiência das operações proporcionadas pela coordenação institucional. Os regimes são entendidos como pontos focais para os quais convergem as expectativas dos atores. «Princípios e normas fornecem a estrutura normativa para os regimes, enquanto regras e procedimentos de tomada de decisão fornecem injunções mais específicas para o comportamento apropriado».⁶

Os autores liberais oferecem também uma interpretação estrutural das relações internacionais em que o Estado e seus interesses estratégicos ocupam a centro da abordagem teórica. Na vertente ideacional do internacionalismo liberal o comportamento do Estado no estrangeiro está diretamente ligado à sua ordem política doméstica. De acordo com Moravcsik, «[o]nde reivindicações nacionais podem ser tornadas mais compatíveis por meio de ajustes recíprocos de políticas, os esforços para cooperar explicitamente por meio de instituições internacionais são mais prováveis».⁷ Países governados por regimes não democráticos teriam mais dificuldade para comportar-se em conformidade com padrões desenvolvidos por instituições multilaterais. O escopo e a natureza da provisão de bens públicos mundiais estariam condicionados aos valores sociais e coletivos dos atores, visto que «o liberalismo não traça uma linha estrita entre os níveis doméstico e transnacional de análise».⁸

Uma das principais teses liberais recai sobre o fenômeno da “paz democrática”. Inspirado pela paz perpétua kantiana, Michael Doyle sustenta sua argumentação na premissa de ausência de guerra entre as democracias liberais.⁹ Nesse sentido, a disseminação de ideias democráticas forneceria a receita para a prevenção de conflitos armados. Mas é Ikenberry quem desenvolve extenso trabalho sobre a importância de uma estrutura de governança internacional sob a qual as democracias liberais, lideradas pelos EUA, teriam seus interesses protegidos. Uma ordem normativamente institucional e multilateral seria o meio mais eficaz de garantir a segurança mundial. De acordo com o autor, «os Estados do pós-guerra lidaram com as incertezas e

⁶ Martin e Simmons desenvolvem as razões pelas quais os Estados, segundo o pensamento liberal, cooperaram apesar da anarquia sistêmica. Lisa Martin e Beth Simmons, “International organizations and institutions”, in *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse e Beth A Simmons (London: SAGE Publications Ltd., 2013): 328.

⁷ Andrew Moravcsik, “Liberal Theories of International Relations: A Primer (não publicado)”, *Princeton University*, (2010): 6.

⁸ Andrew Moravcsik, “A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51, no. 4 (1997): 523.

⁹ Ver: Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, 12, no. 3 (1983).

disparidades no poder do Estado com estratégias institucionais que – em vários graus – unem os Estados e circunscrevem como e quando o poder do Estado pode ser exercido».¹⁰

A ordem liberal que emergiu no pós-Guerra, no entanto, vem sendo desafiada pelos efeitos negativos da globalização, pelas crises financeiras intermitentes e pelo nacional-populismo nas democracias capitalistas ocidentais. Não menos grave, o comportamento de Rússia e China – mas também de potências médias revisionistas como o Brasil e perigosas como o Irã –, incorporam o rol de ameaças ao projeto liberal de governança internacional. O multilateralismo como meio de alcance de segurança e prosperidade parece estar longe de convencer os líderes mundiais da atualidade, que preferem enxergar as instituições internacionais como ameaça à sua soberania e adversárias das identidades nacionais. Mas o otimismo do internacionalismo liberal parece inabalável. «A ordem vai durar [...]. Embora o poder relativo dos Estados Unidos esteja diminuindo, o sistema internacional que o país sustentou por sete décadas é notavelmente durável», arriscam Deudney e Ikenberry.¹¹

Relativamente à metodologia adotada, a natureza específica desta investigação exigiu tanto pesquisa bibliográfica quanto pesquisa documental. Monografias e teses publicadas sobre a temática, assim como artigos e outras reflexões teóricas reproduzidas em jornais e revistas científicas de referência, relevantes para esta investigação por apresentar discussões e análises dos fenômenos produzidos pelas ações governamentais, compõem, fundamentalmente, o conjunto de obras bibliográficas utilizadas. A pesquisa documental abrangeu documentos oficiais publicados pelos sites das presidências de Rússia e Brasil, de natureza majoritariamente política, bem como discursos de presidentes e diplomatas, e declarações e artigos produzidos pelos principais personagens envolvidos no processo decisório. Também foram analisados materiais produzidos pela mídia nacional e estrangeira. Em um mundo globalizado, a mediação do discurso político pelos veículos de comunicação social é um dado substantivo da conduta de governos, tornando indispensável a análise deste conteúdo.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro volta-se para a base teórica na qual está assente a análise. Como paradigma das Relações Internacionais no qual está inserida a

¹⁰ G. John Ikenberry, *After victory. Institutions, strategy, restraint, and the rebuilding of order after major wars* (New Jersey, USA: Princeton University Press, 2001): 4.

¹¹ Para os autores, «[e]nquanto a interdependência – econômica, relacionada à segurança e ambiental - continuar a crescer, os povos e governos em todos os lugares serão compelidos a trabalhar juntos para resolver problemas ou sofrer danos graves. Por necessidade, esses esforços desenvolverão e fortalecerão as instituições da ordem liberal». Daniel Deudney e G. John Ikenberry, “Liberal World. The Resilient Order”, *Foreign Affairs*, 97, no. 4 (2018): 16.

temática desta pesquisa, o internacionalismo liberal tem suas principais teses revisitadas. O argumento liberal de governança mundial é discutido desde a combinação de fundamentos do liberalismo com a democracia presentes na ordem política doméstica da maioria dos Estados ocidentais, relacionando a importância dos valores no processo de realização do interesse nacional. As várias vertentes do internacionalismo liberal são analisadas a partir de uma percepção ideacional das relações internacionais evoluindo para outra que inclui em seus estudos pressupostos de seu principal concorrente, o realismo. Assim, após a feroz crítica de realistas como Edward Carr, a ideia de anarquia sistêmica, bem como a noção de centralidade do Estado, começa a ser admitida nas formulações teóricas liberais. Também é analisada a trajetória da ordem liberal, dos constrangimentos impostos pelos adversários que levaram ao seu fortalecimento durante a Guerra Fria ao desinteresse de seus criadores no começo do século XXI. Finalmente, o capítulo desenvolve uma análise da doutrina do multilateralismo, evidenciando seu conceito, fundamentos e desafios.

O capítulo dois trata do desenvolvimento histórico da política externa de Rússia e Brasil no período investigado. A análise inicia-se a partir dos antecedentes imediatos que influenciaram as abordagens de política externa dos governos de Vladimir Putin e Lula da Silva e refletiram-se no comportamento revisionista que adotaram. A análise, então, assume três vetores. O primeiro aborda a política doméstica de cada país, cuja configuração ajuda a explicar a disposição desses Estados para colaborar ou não com o futuro da ordem liberal. O segundo focaliza os líderes políticos responsáveis pela personalidade do regime. No caso da Rússia, o debate é sobre o *putinismo*, que se baseia na doutrina da *democracia soberana* como meio de manter o poder e os privilégios deste nas mãos de Putin e sua camarilha. Em relação ao Brasil, o *lulismo* assume a expressão dos líderes carismáticos típicos do populismo latino-americano, conferindo um caráter redentor ao governo de Lula da Silva. O terceiro vetor da análise deste capítulo volta-se para a estrutura do sistema internacional perspectivando as ameaças e oportunidades para as ambições de Rússia e Brasil. O contexto externo é estudado em conformidade com as estratégias e objetivos traçados por cada governo, uma vez que os Estados em questão detinham preocupações e pretensões geopolíticas distintas.

Os capítulos três e quatro foram reservados à apresentação dos dois *case studies*. O capítulo três, cuja análise está centrada no multilateralismo durante os dois primeiros mandatos de Vladimir Putin, 2000-2008, analisou os desafios da cooperação multilateral em um contexto de assertividade da política externa formulada pelo Kremlin, cuja política do poder adotada por Vladimir Putin enfrentou um teste decisivo no papel desempenhado pela Rússia na crise

produzida pela invasão do Iraque pela “coalizão dos dispostos” liderada pelos EUA. Analogamente, o quarto capítulo analisa o multilateralismo adotado pelo governo Lula da Silva tendo como marco analítico o envolvimento do Brasil na negociação do programa nuclear do Irã, em 2010. Em ambos os *cases*, os desafios do multilateralismo são estudados primordialmente a partir da dimensão das restrições impostas pela estrutura normativa, da valorização dos governos da soberania dos Estados e das transformações do sistema estatal que tende à multipolaridade.

O quinto e último capítulo promove uma análise na qual se aprofunda o debate sobre a dicotomia entre interesses e valores a influenciar as preferências de política externa do Estado. O estudo evolui desde a cooperação operada pelas democracias ocidentais sob a estrutura multilateral formada no pós-Guerra até os desafios atuais, quando o modelo de governança internacional liberal se apresenta abalado por uma crise profunda. Obviamente, Rússia e Brasil voltam a ocupar espaço na análise. O protagonismo desses Estados, de tantas características comuns, mas de importância geopolítica distinta, fornece pistas do quadro no qual o multilateralismo será operado no futuro imediato. Finalmente, são analisadas as perspectivas para o multilateralismo em um contexto internacional em transformação, ressaltando o papel dos valores no desenvolvimento da barganha e na projeção da cooperação para além da dimensão utilitária da instituição multilateral.

CAPÍTULO 1. LIBERALISMO E GOVERNANÇA INTERNACIONAL

O liberalismo é produto do iluminismo. A crença na razão para conduzir o homem de forma virtuosa faz com que pensamento liberal assuma uma visão positiva e, até certo ponto, otimista acerca da natureza humana. Os liberais acreditam na razão como instrumento balizador das relações políticas e de trocas comerciais entre pessoas e Estados, embora reconheçam nos indivíduos sinais de egoísmo e exacerbado espírito competitivo, e que não perdem a fé em ações racionais cooperativas e colaborativas que podem emergir mediante interesses comuns. Desta forma, o internacionalismo liberal enxerga o incremento de soluções conjuntas entre Estados como uma continuidade da lógica de cooperação mantida nas trocas internas, resultando em mais benefício para todos, dentro e fora de casa. Esta percepção romântica e idealizada das relações internacionais, que permitiu identificar pensadores e seguidores do receituário liberal na política exterior como utópicos, influenciou decisivamente a nascente escola de RI no rescaldo da Primeira Guerra Mundial.

1.1 O argumento liberal para governar o mundo

Nas Relações Internacionais a tradição liberal está intimamente ligada à criação do Estado moderno que, na visão de filósofos como John Locke, tem a tarefa básica de garantir o direito à propriedade. A liberdade, a justiça, a vida e haveres são direitos que emanam da propriedade para a pessoa, argumenta Locke.¹² O Estado de Direito projeta o desenvolvimento da sociedade civil e ampara a liberdade individual. Livres da pressão de um poder autoritário, as pessoas se veem à vontade para empreender e auferir dividendos. Como chave para o progresso humano, capaz de proporcionar uma vida material de nível mais elevado, o capitalismo necessita de um Estado que proteja os direitos individuais.¹³ O desenvolvimento tecnológico decorrente da Revolução Industrial do século XVII, largamente favorecida pela efervescência científica e intelectual dos liberais, reforça a crença num constante processo de desenvolvimento.¹⁴

¹² John Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* (São Paulo: Edipro, 2014): 43.

¹³ Para John Locke, o absolutismo é contrário aos objetivos do contrato firmado entre governo e sociedade. Em sua defesa do legislativo enquanto poder mais importante do Estado, Locke advoga: «O poder absoluto arbitrário, ou governo sem leis estabelecidas e permanentes, é absolutamente incompatível com as finalidades da sociedade e do governo, aos quais os homens não se submeteriam à custa da liberdade do estado de natureza, senão para preservar suas vidas, liberdades e bens; e graças a regras que definissem expressamente o direito e a propriedade». Ibid., 107.

¹⁴ Num trabalho que já é referência, talvez sua principal obra, o historiador escocês Niall Ferguson descreve o pioneirismo da Grã-Bretanha durante o século XVII ao desenvolver tecnologias que transformariam irreversivelmente o mundo. Os valores e

No liberalismo clássico o comércio é elemento impulsionador de interação entre povos, o ponto de partida para a criação e o aprofundamento das relações estatais, «um laço de união e de amizade. [...] Uma nação que enriqueça através do comércio externo terá muito mais probabilidade de o conseguir se os seus vizinhos forem todos nações ricas, industriosas, e comerciais», proclamou Adam Smith.¹⁵ Na mesma direção, Montesquieu argumentou que «o espírito do comércio une as nações».¹⁶ Em Königsberg, no antigo império prussiano, Immanuel Kant desenvolveu a crença segundo a qual a intensificação das trocas entre estrangeiros contribui para a criação das condições de uma hospitalidade universal que resultaria em um Direito cosmopolita. «É o *espírito comercial* que não pode coexistir com a guerra e que, mais cedo ou mais tarde, se apodera de todos os povos», decretou Kant.¹⁷ O credo na inclinação pacífica humana conduziu o filósofo na elaboração de sua proposta de paz perpétua, segundo a qual é dever de todos trabalhar em vista de sua concretização, mesmo diante da falta de segurança para “vaticinar” o que será alcançada no futuro. Para Kant, a natureza é a garantia da paz universal.¹⁸

Jeremy Bentham, personagem emblemática do utilitarismo britânico, tinha a clara convicção de que Estados liberais respeitam o direito internacional, importante para a paz entre os povos, e que também favorece o desenvolvimento do comércio. A idealizar uma corte comum de justiça funcionando num ambiente de pacificação geral, que se não era ainda uma realidade na Europa estava próximo de se concretizar, motivou Bentham a escrever: «Embora não haja um tribunal comum, algo pode ser dito sobre a guerra. Estabeleça um tribunal comum, a necessidade de guerra não decorre mais de diferenças de opinião. Justa ou injusta, a decisão do árbitro salvará o crédito da parte contrária».¹⁹ O interesse racional que leva as nações a aderirem

a inventividade de intelectuais liberais foram decisivos para o desenvolvimento do Ocidente e sua supremacia sobre os demais países ou sobre o restante do planeta. Niall Ferguson, *Civilização. O Ocidente e os Outros* (Porto: Civilização Editora, 2011).

¹⁵ Adam Smith, *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, 7ª ed., vol. I (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014): 816 e 818.

¹⁶ Segundo Montesquieu, «o efeito natural do comércio é levar à paz. Duas nações que fazem comércio uma com a outra tornam-se reciprocamente dependentes: se uma tem interesse em comprar, a outra tem interesse em vender; e todas as uniões se baseiam em necessidades mútuas». Charles-Louis Montesquieu, *Do Espírito das Leis* (São Paulo: Martin Claret, 2014): 436-437.

¹⁷ Immanuel Kant, “A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico”, in *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* (Lisboa: Edições 70, 2015): 161.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Citado por F. H. Hinsley, *Power and Pursuit of Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987): 85. A Jeremy Bentham é creditada a autoria da expressão “direito internacional”, cunhada por volta de 1780. Até então, usava-se o termo direito das gentes, de Kant, para distingui-lo do direito nacional.

ao direito internacional encontrou em Kant a defesa de uma federação de Estados livres, que deveriam ser regidos por uma constituição republicana, fundada nos princípios de liberdade individual e de igualdade de tratamento, que submeteria todos indistintamente a uma legislação comum. «A constituição republicana, além da pureza da sua origem, isto é, de ter promanado da pura fonte do conceito de direito, tem ainda em vista o resultado desejado, a saber, a paz perpétua; daquela é esta o fundamento».²⁰

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918), também conhecida como “a guerra para acabar com todas as guerras” despertou o senso de oportunidade dos liberais. O trauma produzido pela carnificina ocorrida e a emergência da primeira onda de democratização – ao término do conflito as monarquias absolutas da Europa haviam desmoronado com o peso das hostilidades – deu aos liberais os instrumentos para colocar em prática estratégias visando a paz kantiana. O presidente americano Woodrow Wilson assumiu papel pioneiro e de elevado protagonismo no pós-Primeira Guerra Mundial, simbolizando a crença de internacionalistas em um reordenamento do mundo desde os valores e instituições liberais. Sob inspiração do wilsonianismo, a Liga das Nações adotou princípios que resumem conceitualmente a filosofia da ordem mundial imaginada pelo presidente americano. Cabe destacar, a relevância do legado do wilsonianismo para o futuro da governança mundial, representado na criação e valorização de organizações internacionais e a introdução de um sistema de segurança coletiva

Decorrencia da crença do presidente americano na natural inclinação colaborativa do homem, a criação de organizações internacionais visava promover a cooperação entre Estados, que deveriam buscar solucionar possíveis controvérsias por meios pacíficos, o que conferiu à Liga das Nações papel central nas relações interestatais na época. Wilson acreditava que acabaria com a guerra e alcançaria a paz de certa forma permanente ao subjugar Estados e, por extensão, seus governantes, enquadrando-os em organizações racionais, planejadas para promover a cooperação pacífica entre seus membros. O exemplo a ser seguido eram os organismos internacionais de áreas técnicas preexistentes, tais como a União Telegráfica Internacional e a União Postal Universal, que funcionavam com quase absoluta independência dos governos. A segurança coletiva resultaria das diretrizes jurídicas estipuladas pela Liga das Nações. A sujeição de atores internacionais a uma ordem liberal baseada na confiança mútua, em acordos públicos, na liberdade, no cumprimento de tratados e no primado da lei conferiria à paz um estatuto de interesse geral. Entendida como sendo do interesse de todos e tendo os países

²⁰ Kant, “A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico”: 139.

assumido compromisso de preservá-la, a paz duradoura parecia um objetivo alcançável ao dobrar da esquina.

A tarefa de levar os valores e ideais liberais para outros povos assumiu aspectos de cruzada. O apelo para a disseminação de sistemas políticos democráticos e respeito ao princípio da autodeterminação nacional tinha a finalidade de conter os inimigos das sociedades abertas, as quais têm nos EUA a consciência do “mundo livre”. A expansão da democracia liberal reduziria os regimes autoritários e militaristas, propensos à guerra e contrários à independência de nacionalidades. De acordo com Wilson, o mundo avançaria para uma era «que rejeitaria os padrões de egoísmo nacional que em tempos governaram os conselhos das nações e que exigem que deem lugar a uma nova ordem de coisas em que as únicas questões serão: “Isto é correto?”, “Isto é justo?”, “Isto é no interesse da humanidade?”».²¹

Nos anos 1920, quando a Liga das Nações tentava se afirmar na sequência da Conferência de Paris, o internacionalismo liberal apoiava-se na tese kantiana de que as pessoas não querem a guerra. «O homem quer concórdia», defendeu Kant.²² A paz liberal mira essencialmente o bem-estar do indivíduo, atribuindo centralismo às pessoas como agentes e alvos das decisões políticas. Em momentos de conflagração é o povo quem mais sofre, perdendo em vidas e em riquezas. Por conseguinte, a opinião pública não toleraria estadistas beligerantes. Os liberais utópicos não mediram esforços quando instados a demonstrar a evidente natureza inócua da guerra. Em *A Grande Ilusão*, publicado em 1910, o político britânico Norman Angel sentencia que o livre mercado tornou obsoleta a guerra de conquista. Era firme em apontar o equívoco de Estados que usavam a guerra como meio de submeter povos e de controlar fontes de recursos naturais num mundo economicamente interdependente.²³

²¹ Citado por Henry Kissinger, *A Ordem Mundial*, 2ª ed. (Alfragide: D. Quixote, 2015): 302.

²² Kant, “A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico”: 25.

²³ A interdependência é a principal explicação de Norman Angel para a ineficácia da guerra. A primeira das sete proposições que justificam a obsolescência da guerra trata precisamente do prejuízo causado aos interesses do próprio agressor violento. «Em nossos dias, nenhuma nação pode destruir ou prejudicar de forma permanente (e sequer por um período considerável) o comércio de outra nação usando meios militares, pois o comércio depende da existência de riquezas naturais e de uma população capaz de utilizá-las. Enquanto subsistam os recursos naturais de um país e a sua força de trabalho, o invasor não poderá aniquilar completamente o comércio de outro país. Só haveria possibilidade de se fazer isso aniquilando a população, o que é impraticável. E, se fosse possível exterminar a população, o exterminador estaria destruindo o seu próprio mercado, real ou potencial, o que, do ponto de vista comercial, corresponderia a um suicídio». Norman Angel, *A grande ilusão* (São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002): 22-23.

O que liberais como Wilson e Angel pretendiam nas primeiras décadas do século passado era sedimentar internacionalmente os princípios gerais do liberalismo.²⁴ Assim, a razão aplicada às relações exteriores produziria paz e, consequentemente, desenvolvimento, se não para todos para um maior número de pessoas, como prescrevia Bentham.²⁵ O exemplo das democracias liberais em franco momento de difusão seria suficiente para integrar o mundo em uma aliança global pacífica tão somente por sua superioridade moral. O credo particular dos idealistas no progresso constante alimentava outra crença, a de que o sistema de balança de poder, que deu origem à Primeira Guerra Mundial, poderia ser transformado em uma ordem mais justa e pacífica. A opinião pública, enquanto força construtiva capaz de ajudar a por fim à diplomacia secreta, garantiria acordos transparentes, portanto sensatos e mais justos. O fio condutor da estratégia liberal estava assente na criação de uma organização internacional de escopo universal e bases permanentes, a Liga das Nações.

Entretanto, por diversos motivos, expostos primeiramente na crítica realista de E. H. Carr, a Liga, apesar de algumas realizações, falhou.²⁶ A sequência de outra guerra mundial que se avizinhava contribuiu para o declínio do idealismo liberal a partir dos anos 1930, abrindo caminho para a crescente retomada da vertente realista das relações internacionais. Incapaz de captar os reais interesses de *status quo* das potências no sistema internacional, o idealismo liberal reduziu a realidade a contingências momentâneas. Movimentos sinistros e aspectos da política do poder que desafiavam a ordem internacional foram entendidos simplesmente como movimento peculiar de Estados revisionistas – Itália, Japão e Alemanha. Da mesma maneira, era natural que Grã-Bretanha, França e Estados Unidos se voltassem para causas humanitárias.²⁷

²⁴ Pelo idealismo com que trataram as questões internacionais, privilegiando os meios pacíficos para a solução de divergências entre países, Woodrow Wilson e Norman Angell, parceiros na criação das Liga das Nações, receberam o prêmio Nobel da Paz, este em 1933 e aquele em 1919.

²⁵ Jeremy Bentham, precursor do utilitarismo, filosofia moral que tem na felicidade razão última das ações e da utilidade de todas as coisas, e seu sucessor John Stuart Mill desenvolveram suas ideias no clássico editado por Alan Ryan. Ver: John Stuart Mill e Jeremy Bentham, *Utilitarianism and Other Essays* (London: Penguin Books, 1987). Dois importantes ensaios de Stuart Mill podem ser encontrados em: John Stuart Mill, *Sobre a Liberdade e a Sujeição das Mulheres* (São Paulo: Penguin Clássicos Companhia das Letras, 2017).

²⁶ Tentativas de reparar defeitos de Versalhes foram feitas nos Tratados de Locarno (1926) e Paris, também chamado Pacto Kellogg-Briand (1928). Apesar de o Tratado de Paris, proposta para marcar os 150 anos de amizade entre EUA e França, ter-se transformado num tratado geral para abolir a guerra, a década seguinte foi de instabilidade crescente. Dessa forma, os anos 1930 assistiram ao colapso econômico mundial, à ascensão das piores ditaduras (inclusive à consolidação do stalinismo) e a uma série de agressões na Ásia, na África e na Europa. Tudo isso diante da incapacidade da Grã-Bretanha e da França, potências que lideravam a Liga das Nações, de responderem à altura da legitimidade de seu *status quo*. Sobre a Liga das Nações, ver: Susan Pedersen, *The Guardians: the league of nations and the crisis of empire* (New York, USA: Oxford University Press, 2015).

²⁷ Martin Hollis e Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (London: Claredon, 2004): 20.

No seu implacável ataque ao liberalismo, Carr abordou as relações internacionais como de fato elas eram e não como deveriam ser segundo a abordagem idealista. «O realista não tem dificuldade de perceber que estas proposições utópicas não são fatos, porém aspirações, e pertencem ao caráter optativo, não ao imperativo; e continua por mostrar que, consideradas como aspirações, não são proposições *a priori*, mas estão enraizadas no mundo da realidade de uma forma que o utópico não consegue entender».²⁸

Realismo e liberalismo representam as duas principais tradições do pensamento sobre política internacional. Não obstante ambos entenderem o ambiente internacional como anárquico, as duas abordagens adotam princípios filosóficos diferentes. No realismo, o pessimismo acerca do homem no estado de natureza, descrito por Hobbes como em constante luta solitária pela sobrevivência, cria uma atmosfera de guerra de todos contra todos.²⁹ A possibilidade iminente de conflagração exige cuidados com segurança e acúmulo de poder. No liberalismo, influenciado pelo pensamento de Locke, apesar da inclinação egoísta e do receio de traição, racionalmente o homem é capaz de estabelecer laços de amizade e desenvolver relações de cooperação.³⁰ Por isso, «[o]s liberais veem uma sociedade global que funciona lado a lado com os Estados e que estabelece parte do contexto para os Estados».³¹

Num enquadramento empírico weberiano, o liberalismo idealista é o “dever ser”, enquanto que o realismo representa o “ser”. O realismo vem de real, que implica expressar a realidade tal como ela é. O idealismo projeta o mundo desejável, mas ainda inexistente.³² A tentativa de explicar a realidade aplicando juízo de valor e juízo de fato é uma relação de exclusão mútua. «Quando existe um, o outro desaparece».³³ Contudo, segundo Joseph Nye, a partir da década de 1980 assiste-se ao arrefecimento da convicção de analistas adeptos dos princípios teóricos

²⁸ Edward H. Carr, *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*, 2ª ed. (Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001): 19.

²⁹ Thomas Hobbes, *Leviatã* (São Paulo: Martins Fontes, 2014).

³⁰ Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, 29-36.

³¹ Joseph S. Nye Jr., *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História* (Lisboa: Gradiva, 2002): 5.

³² Nas palavras de Maquiavel: «[...] pareceu-me mais conveniente ir direto à verdade efetiva da coisa que à imaginação em torno dela. E não foram poucos os que imaginaram repúblicas e principados que nunca se viram nem se verificaram na realidade. Todavia a distância entre o como se vive e o como se deveria viver é tão grande que quem deixa o que se faz pelo que se deveria fazer contribui rapidamente para a própria ruína e compromete sua preservação». Nicolau Maquiavel, *O príncipe* (São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010): 97.

³³ Raquel Weiss, “Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica”, *Revista de Sociologia e Política*, 22, no. 49 (2014): 123.

tradicionais de cada corrente, limitando o antagonismo entre realistas e liberais. Ao adotar modelos mais dedutivos, «[...] a contenda teórica que poderia existir foi reduzida a discordâncias relativamente diminutas dentro de um modelo racionalista de relações internacionais centradas no Estado».³⁴ As diferenças diminuíram, é verdade, porém o realismo e o liberalismo não se livraram de suas marcas originárias, que podem ser sintetizadas na forma como Hobbes e Locke explicam o homem no estado de natureza.

1.1.1 A importância dos valores no argumento liberal

A admissão de princípios realistas na base analítica do liberalismo não afetou aquela que pode ser considerada a característica distintiva do pensamento e da prática liberal: a importância da moral na política.³⁵ É ela que impede o mundo de tornar-se uma selva de lutas de todos contra todos pelo poder. Sem freios éticos, a segurança poderia saltar da categoria de dilema para a de neurose. A crise dos mísseis, em 1962, é representativa de momento em que o destino do mundo foi decidido pela convicção moral de John Kennedy, que buscou uma saída prudente para o desafio soviético. O credo liberal na razão, atributo que separa o homem no estado de natureza, conduz seus teóricos para uma abordagem mais complexa das relações internacionais. Além de elementos ligados à política do poder, nomeadamente a centralidade do papel do Estado em garantir segurança das populações sob sua jurisdição, os liberais enxergam a política exterior em termos dos valores morais que guiam os governos na tomada de decisão.

O entendimento de anarquia da política internacional pelos internacionalistas liberais contemporâneos não se prende ao caos sistêmico como a palavra pode indiciar, mas à falta de um governo atuando acima dos Estados. Entretanto, a inexistência de uma suposta autoridade mundial que imponha limites às potências não impede os Estados de adotarem ordenamentos morais emitidos por instituições internacionais. Os Estados são reconhecidos atores centrais da política mundial a desempenhar papéis relacionados ao poder, porém integrantes de uma comunidade moral. Por isso, contrariando a maioria dos realistas, teóricos liberais argumentam que não é só o poder que fornece ordem. «Na verdade, a ordem internacional não é

³⁴ Miles Kahler, "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945", in *New Thinking in International Relations Theory*, ed. Michael W. Doyle e G. John Ikenberry (Boulder, CO: Westview Press, 1997). Citado por Nye Jr., *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*, 8.

³⁵ Embora não admitam que valores possam moldar as preferências dos Estados, os realistas consideram a moral componente importante de sua análise. Ver: Michael C. Williams, "Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics.", *International Organization*, 58, no. 4 (2004).

simplesmente um artefato de concentrações de poder. As regras e instituições que compõem a ordem internacional têm uma relação mais complexa e contingente com a ascensão e queda do poder estatal», defende Ikenberry.³⁶

Os liberais acreditam que regras e instituições podem moldar o comportamento futuro dos Estados, o que torna o caminho para a paz menos acidentado. A vertente comercial talvez seja a que melhor exemplifica a criação de organizações de escopo específico, mas cujo alcance pode influenciar na promessa de pacifismo e desenvolvimento geral do liberalismo. Das instituições financeiras de Bretton Woods, em 1945, até a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, assistiu-se a uma crescente integração da economia global, a contar inclusive com a adesão de países não liberais. De barganhas visando reduções tarifárias mútuas, o regime do comércio internacional passou a encampar matérias com tênue relação com o comércio, como proteção à propriedade intelectual. «Com base nessa expansão, combinada com o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização fortes e eficazes, o regime de comércio internacional moderno agora funciona como uma forma limitada de “governança global”», afirma Simon Lester.³⁷ Os litígios entre Estados, pelo menos até o momento, têm sido resolvidos no âmbito dos mecanismos jurídicos próprios das estruturas multilaterais.

O império da lei que limita o governo na política doméstica é também meio pelo qual os liberais acreditam ser possível melhorar as relações transnacionais, por meio da criação de instrumentos jurídicos que deem transparência e previsibilidade na vida das nações. O direito internacional e uma série de estruturas normativas, mais ou menos institucionalizadas, são instrumentos desenvolvidos por internacionalistas liberais para reafirmar seu compromisso com a paz. O convicto liberal Andrew Moravcsik entende que, em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente em que «os países lutam para manter a cooperação em meio a diversos interesses econômicos, instituições políticas domésticas e ideais de ordem pública legítima, o direito internacional passará cada vez mais a depender das respostas às questões que as teorias liberais colocam».³⁸ O arcabouço jurídico que envolve os tratados entre Estados ilustra muito bem a disposição liberal de modelar uma ordem aberta e baseada em regras. O papel da Organização das Nações Unidas (ONU) na codificação dos princípios regulados pelo costume

³⁶ G. John Ikenberry, “Why the Liberal World Order Will Survive”, *Ethics & International Affairs*, 32, no. 1 (2018): 20.

³⁷ Simon Lester, “The Role of the International Trade Regime in Global Governance”, *SSRN Electronic Journal*, (2011).

³⁸ Andrew Moravcsik, “Liberal Theories of International Law”, in *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The state of the art*, ed. Jeffrey L. Dunoff e Mark A. Pollack (Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2013): 83.

jurídico da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) é um marco da crença liberal no direito internacional como instrumento de governança mundial. Não obstante, qualquer tratado resulta, primeiramente, da boa fé das partes envolvidas em cumpri-lo. Mais ainda: a permanência do Estado está condicionada ao desejo soberano de seus governos, que podem retirar-se unilateralmente sob qualquer alegação a todo instante.

Não é recente o esforço de teóricos por arranjos que levem ao enquadramento moral da guerra, a começar pelo conceito de guerra justa desenvolvido por Santo Agostinho (354-430) e ampliado e sistematizado por Hugo Grotius (1583-1645), desde os princípios do direito natural, e a condenação moral de conflitos armados que resultou nas Convenções de Genebra, cujos tratados definem os direitos e deveres de pessoas – direta ou indiretamente – envolvidas em combates. O descumprimento de tratados pode caracterizar violação do direito internacional, e os infratores estarão passíveis de julgamento em tribunais internacionais por crime de guerra e contra a humanidade, a exemplo de Slobodan Milosevic e Radovan Karadzic que barbarizaram populações da ex-Iugoslávia. Está claro que a formulação filosófica liberal baseada em valores deixou marcas consideráveis no processo que levou à condenação moral e jurídica de governantes responsáveis individualmente por violações cometidas por seus países.³⁹

O liberalismo busca influenciar todas as áreas da existência humana. Como ideologia com tendência universalizante, não restringe seu argumento aos Estados sob sua governação. O compromisso filosófico com o indivíduo autoriza seus teóricos a projetar sua doutrina inclusive sob povos governados por regimes não liberais. Em sua ideia de justiça como equidade apresentada no livro *Uma teoria da justiça*, John Rawls propõe a ampliação da concepção liberal de justiça, elaborada para aplicação doméstica, estendendo a doutrina de contrato social à sociedade dos povos. Essa comunidade jurídica pode incluir o que autor chama de sociedades hierárquicas bem ordenadas – ou não liberais –, desde que aceitem as mesmas leis que os povos de sociedades liberais aceitam.

Em Rawls, o conceito de governança mundial apresenta-se muito mais preso ao compromisso moral desenvolvido por comunidades independentes com os direitos humanos fundamentais do

³⁹ Influenciado pelos horrores da Segunda Guerra Mundial, em sua colaboração para a paz, Hans Kelsen propôs dois caminhos para conter os conflitos entre Estados: “a paz garantida pela apreciação judicial compulsória de disputas internacionais” e “a paz garantida pela responsabilização individual por violações do direito internacional”. Ver: Hans Kelsen, *A paz pelo direito* (São Paulo: Martins Fontes, 2011).

que a uma estrutura de poder. Dessa forma, «os direitos humanos básicos devem expressar um padrão mínimo de instituições políticas bem ordenadas para todos os povos que pertencem, como membros em situação regular, a uma sociedade política justa dos povos».⁴⁰ É preciso, portanto, que os Estados atuem como guardiões das leis e instituições criadas para garantir o respeito aos direitos humanos, permitindo às pessoas a livre busca do melhor para suas vidas segundo as próprias convicções.

O projeto liberal de reconstrução do mundo pós-Segunda Guerra expresso na Carta das Nações Unidas, além de priorizar a paz, deu centralismo similar ao desenvolvimento econômico e social, elevando a importância dos direitos humanos nas últimas décadas do século XX. A proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, em 1948, veio para eliminar qualquer dúvida quanto ao lugar do homem no mundo imaginado pela mente liberal. A promoção de bens públicos mundiais humanitários realizada no seu advento nunca cessou, e os defensores desta causa estão sempre a reivindicar avanços. Atualmente constituições de diferentes países têm como base os direitos humanos em seus artigos. Por isso, o compromisso de defender e estimular os direitos humanos básicos integra, obrigatoriamente, a cartilha na qual rezam governantes submetidos ao escrutínio eleitoral.

Em uma visão liberal perfeccionista, os direitos humanos podem ultrapassar aspectos do direito legal para assumir a dimensão de imperativo moral. Na ordem política emergente pós-Guerra Fria, que coincide com a atual onda de globalização, cada vez mais liberais acreditam na fluidez da soberania, que estaria condicionada à capacidade do Estado de garantir os direitos humanos das populações sob sua jurisdição. O desrespeito a esses direitos pode sujeitar o infrator à intervenção do estrangeiro, que tem a responsabilidade de proteger as pessoas em risco humanitário. O direito universal implica uma responsabilidade universal correspondente. «Eles são direitos que todas as pessoas que vivem hoje têm, uma característica que é uma pré-condição e resultado do fato de que eles estabelecem limites para a soberania do Estado e justificam a responsabilidade além das fronteiras», explica Joseph Raz.⁴¹

O princípio da razão fundamenta a crença dos liberais na cooperação mútua entre os Estados, mesmo tratando-se de atores egoístas a habitar um sistema desprovido de autoridade central que os force a ajudarem-se. O cálculo de soma zero é reduzido quando a cooperação é entendida como processos que se estendem no tempo. As relações estatais não se reduzem a um episódio

⁴⁰ John Rawls, "The Law of Peoples", *Critical Inquiry*, 20, no. 1 (1993): 57.

⁴¹ Joseph Raz, "Human Rights in the Emerging World Order", *Transnational Legal Theory*, 1 (2010): 31.

de uma área específica, ao contrário, são abrangentes e podem envolver as mais diversas áreas da existência humana. De acordo com Axelrod, «[o] futuro pode, portanto, lançar uma sombra sobre o presente e, assim, afetar a situação estratégica atual».⁴² Para os liberais modernos, o egoísmo tem limite, e a reciprocidade como padrão de comportamento pode produzir cooperação entre os Estados.⁴³ Por outro lado, a cooperação é um meio de fazer cumprir o ideal normativo de justiça do utilitarismo – proporcionar felicidade ao maior número de indivíduos –, sendo, portanto, problema de todos extinguir as fontes de sofrimento humano. Os liberais acreditam que organizações internacionais racionais possam impulsionar e mediar a cooperação estatal no enfrentamento de desafios comuns. Da mudança climática, passando pela crise migratória, até as pandemias, nem a mais forte das potências, mesmo se quisesse, poderia resolvê-los sozinha.

A complexidade da política externa exige criatividade dos governos. Invariavelmente formuladores e estrategistas políticos são forçados a abraçar mais de um paradigma de relações internacionais, sobretudo nas democracias liberais, em que a alternância do poder pelo voto popular exige a observância de expectativas de vários espectros ideológicos, e as estratégias que determinam o comportamento dos Estados no exterior obedecem a mais de um paradigma. Em seu livro mais recente, *Do Morals Matter*, Joseph S. Nye Jr. explica que decisores políticos costumam combinar os três «mapas mentais» mais comuns para moldar o comportamento mundial dos países: realismo, cosmopolitismo e liberalismo.⁴⁴ A opção por um modelo não o torna exclusivo, tampouco a adoção de uma política externa de base realista significa assumir uma conduta imoral na condução dos negócios estrangeiros. Entretanto, é única a contribuição do liberalismo relacionada ao contingente normativo que seus teóricos desenvolveram e que acreditam poder tornar as relações transnacionais mais racionais.

1.2 O ecletismo do internacionalismo liberal

O pensamento internacionalista liberal foi expresso, em sua primeira versão idealista ou utópica, até os anos 1920 e serviu de base para as correntes que o sucederam nas diferentes formas de abordagem que o liberalismo aplicado às relações internacionais assumiu, a saber:

⁴² Robert Axelrod, *The evolution of cooperation* (New York, US: Basic Books, 2006): 12.

⁴³ Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, 40, no. 1 (1986).

⁴⁴ Neste artigo, Nye Jr. faz uma súmula do livro. Joseph S. Nye Jr., "What Is a Moral Foreign Policy?", *Texas National Security Review*, 3, no. 1 (2019/2020): 98.

liberalismo sociológico, da interdependência, institucional e republicano. Este ordenamento, adotado por autores como Robert Jackson e Georg Sørensen, obedece a sequência histórica em que cada corrente de pensamento adquiriu relevância no debate acadêmico enquanto paradigma válido de investigação das RI.⁴⁵ Contudo, fica registrado o esforço de Andrew Moravcsik que, em uma tentativa de atualização o debate, dividiu em três as correntes liberais: idealista, comercial e republicana.⁴⁶ Sempre que necessário, neste trabalho será estabelecido um paralelo do liberalismo com o realismo para pontuar as diferenças entre as duas principais correntes e, sobretudo, como forma de ressaltar as virtudes e os vícios do liberalismo internacional.

1.2.1 Liberalismo sociológico

A abordagem liberal sociológica das Relações Internacionais origina-se de visão singular do contexto exterior. De modo amplo, o sistema internacional não constitui o objeto mais importante da análise liberal. Enquanto os realistas têm na estabilidade do sistema seu núcleo de interesse e nos Estados sua unidade-chave de estudos, os liberais sociológicos adotam a cooperação interestatal em problemas globais como foco de suas análises. Os elementos da política internacional que compõem seu repertório argumentativo ultrapassam aqueles centrados nos Estados e na política do poder na qual eles invariavelmente estão envolvidos em decorrência do dilema de segurança. No âmbito da abordagem plural destes teóricos, as interações entre pessoas, grupos e organizações dos diferentes Estados são tão importantes quanto aquelas desempenhadas pelas potências. Para James Rosenau, destacado investigador desta vertente, «em um mundo cada vez mais interdependente, onde o que acontece em um canto ou em um nível pode ter consequências para o que ocorre em todos os outros cantos e níveis, parece um erro aderir a uma definição restrita em que apenas as instituições formais a nível nacional e internacional são consideradas relevantes».⁴⁷

A corrente sociológica concede aos fenômenos transnacionais espaço privilegiado nas relações internacionais. Protagonizadas por atores extra estatais, interações desenvolvidas desde ciclos envolvendo a família àquelas relacionadas às organizações internacionais, por si só, concorrem para influenciar decisivamente as ações colaborativas. Rosenau, analisa as profundas transformações verificadas na governança global e os desafios que a fragmentação do poder em

⁴⁵ Robert Jackson e Georg Sørensen, *Introdução às Relações Internacionais: Teorias e Abordagens* (Rio de Janeiro: Zahar, 2013): 151.

⁴⁶ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 51, no. 4 (1997).

⁴⁷ James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, 1, no. 1 (1995): 13.

vários níveis (erosão de soberanias e porosidade das fronteiras domésticas e estrangeiras) colocam para o século XXI. A mais abrangente polaridade, que é responsável por eventos envolvendo simultaneamente perspectivas interdependentes de fragmentação-integração, local-global, macro-micro, coletividade-individualidade e descentralização-centralização, representa, na verdade, «tensões tão penetrantes em todo o mundo que pode ser dito que a era atual não é uma globalização, mas uma fragmentação».⁴⁸

Os Estados, apesar de ainda manterem sua primazia, passaram a dividir seu domínio anterior do sistema de governança com outros atores, bem como perderam sua capacidade plena de evocar a obediência civil e governar efetivamente. «Esta mudança é em parte devido à crescente relevância e potencial de mecanismos de controle sustentados por sistemas transnacionais e subnacionais de governo», defende Rosenau.⁴⁹ Um exemplo prático desse sistema global de governança desagregado e fragmentado recai sobre a administração de regimes internacionais que, na sua visão, ocorre hoje de forma compartilhada. Rosenau nota que, «sejam eles incipientes ou institucionalizados, os mecanismos de controle de todos os regimes são sustentados pelo esforço conjunto de atores governamentais e não governamentais».⁵⁰ Atento às transformações globais, o autor entende que «certamente, a fragmentação estará conosco por um longo tempo e certamente muitas de suas tensões se intensificarão. Mas a vontade coletiva de preservar e usar as novas formas horizontais de autoridade não está faltando e essa não é uma conclusão trivial».⁵¹

As transformações observadas por Rosenau evidenciam que liberais sociológicos tendem a acreditar que interações transnacionais entre indivíduos de múltiplas nacionalidades podem impulsionar a criação de formatos diferentes de sociedade humana – onde o indivíduo, claro, ocupa o centro do debate liberal. O encurtamento das distâncias promovido pelo encolhimento do mundo, cada vez mais envolvido por um emaranhando de redes de comunicação de alta performance tecnológica, ajuda a minar as formas tradicionais de poder. Os chamados sistemas transnacionais e subnacionais de governo vislumbrados por estes liberais podem ser complementares ou antagônicos ao Estado nacional.

⁴⁸ James N. Rosenau, “Stability, Stasis, and Change: A Fragmegrating World”, in *Global Century. Globalization and National Security*, ed. Richard L. Kugler e Ellen L. Frost (Washington, D.C: National Defense University, 2001): 129.

⁴⁹ Rosenau, 1995: 39.

⁵⁰ Ibid., 29.

⁵¹ James N. Rosenau, “The Governance of Fragmegration: Neither a World Republic Nor a Global Interstate System”, in *Congress of the International Political Science Association Quebec City*(2000): 21.

A tensão entre a ordem (social e política) antiga e a emergente, apesar de interdependentes, faz-se constante. Rosenau concentra-se na dicotomia produzida pela política mundial contemporânea marcada pelo surgimento de formas de governança ausentes de governos, mas voltadas a governar cidadãos do mundo acostumados a prestar obediência a governos formais. Descartar a primazia do Estado nas relações internacionais, entretanto, está fora de cogitação. Para o autor, «os arranjos por meio dos quais ocorre a governança sem governo podem ser mais informais, variados e elaborados do que aqueles aos quais o mundo acostumou-se durante o período da Guerra Fria». E conclui: «Uma ordem pluralista tende a desagregar os centros de decisão, mas também requer uma medida de governança para perdurar».⁵²

Os liberais sociológicos acreditam que o desinteresse das pessoas pelas instituições e relações estatais cria condições para o suposto governo mundial sem governantes, representado por organizações internacionais universais, controlar e coordenar atividades humanas para além do alcance do Estado vestefaliano. Em seu livro de 1972, John Burton argumenta que o papel do Estado é atuar como agente regulador das condições em transformação, visando evitar conflitos de interesses internos e sistêmicos. Burton propõe uma abstração baseada em uma teia de aranha para explicar as interações transnacionais envolvendo pessoas de diferentes países e de inúmeras especializações e qualificações. Em oposição ao modelo de bola de bilhar da abordagem realista, no qual persiste a previsibilidade de choque entre Estados, na teia de Burton os conflitos, quando existem, são moderados. Em síntese, «as comunicações, e não o poder, são a principal influência organizadora na sociedade mundial».⁵³ Devido ao alto nível de transações do ambiente interno com o exterior mais amplo, «uma forma de governo mundial não pode se apoiar na segurança coletiva e deve se basear nas transações inerentes às organizações funcionais que são, por sua natureza, universais em termos de membros potenciais».⁵⁴

O dilema entre paz e guerra impeliu o cientista político Karl Deutsch e um grupo interdisciplinar de colaboradores da Universidade de Princeton a estudarem, na década de 1950, a evolução histórica de alguns países do Tratado do Atlântico Norte (de maioria democrata liberal) concernente à eliminação da guerra. O trabalho final concluiu que diversos povos

⁵² James N. Rosenau, "Citizenship in a changing global order", in *Governance without government: order and change in world politics*, ed. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (Cambridge: Cambridge University Press, 1992): 294.

⁵³ John W. Burton, *World society* (London: Cambridge University Press, 1972): 45.

⁵⁴ Ibid.

desenvolveram identidade comum que rejeita o uso da violência entre si para resolução de controvérsias. Seus estreitos vínculos sociais, econômicos e políticos resultaram numa integração comunitária que ampliou o conceito de paz. A profunda integração dessas sociedades permite à paz ultrapassar a falta de guerra para tornar-se um valor a ser cultivado por meio instituições e estruturas comunitárias.⁵⁵ Esta integração de identidade política transnacional foi conceitualmente denominada de comunidade de segurança. Deutsch e sua equipe explicam esse conceito como sendo «uma crença por parte de indivíduos de um grupo que concorda em pelo menos um ponto: que os problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”».⁵⁶

1.2.2 Liberalismo da interdependência

A acentuada interação observada pelos liberais sociológicos conduz o liberalismo internacional a elaborar teses a cerca da interdependência resultante das relações transnacionais cada vez mais profundas entre indivíduos, corporações e Estados. Richard Rosecrance analisa o avanço tecnológico, associado à universalização da educação e ao aprimoramento das tecnologias da informação nos Estados industrializados durante o século XX, principalmente a partir da década de 1950, para concluir que o desenvolvimento alterou a forma como esses países abordam seus interesses no exterior. Rosecrance defende que a riqueza não reside mais no expansionismo territorial, promovido quase sempre à força, e nem na capacidade de projetar poder militar no exterior. Os Estados compreenderam que a cooperação comercial pode ser o caminho mais curto para a prosperidade, o poder e, especialmente, para a redução do risco de guerras. O autor cita a Alemanha e o Japão como exemplos de “Estados comerciantes” que mudaram seu comportamento e aderiram ao comércio em detrimento de soluções bélicas, inclusive para recuperarem-se dos prejuízos da Segunda Guerra Mundial.⁵⁷ E no polo oposto, os EUA e a

⁵⁵ A integração desde valores comuns que aproxima os membros da OTAN é desatada pelos autores. «O preâmbulo do Tratado do Atlântico Norte refere-se ao “patrimônio comum e civilizacional de seus povos, fundados nos princípios da democracia, da liberdade individual e do Estado de Direito”; também se refere a “estabilidade e bem-estar” e “preservação da paz e segurança”». K. W. Deutsch et al., *Political community and the North Atlantic area : international organization in the light of historical experience* (Princeton: Princeton University Press, 1968): 127.

⁵⁶ Ibid., 5.

⁵⁷ Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986): 16-43.

URSS, que optaram pela dispendiosa expansão territorial ou áreas de influência às custas do desenvolvimento global, são por isso vistos com certa desconfiança na competição comercial.⁵⁸

O interesse dos teóricos liberais da interdependência centra-se nomeadamente no aprofundamento das relações económicas que, no contexto da globalização do século XXI, derrubou fronteiras e minou soberanias estatais, refletindo diretamente na governança mundial. O conjunto de interações altamente complexas promovido por corporações transnacionais alterou o papel político desempenhando pelo Estado na economia mundial. Na década de 1990, Rosecrance analisou a conversão dos “Estados comerciantes” em “Estados virtuais”. As corporações foram as primeiras a experimentar a mutação. A ordem era reduzir o tamanho para ganhar em eficiência, traduzida em lucratividade das operações. O autor define corporação virtual como «uma entidade focada na pesquisa, desenvolvimento, design, *marketing*, financiamento, jurídico e outras funções de sede, mas com poucas ou nenhuma fábrica: uma empresa com cabeça, mas sem corpo».⁵⁹

Estado virtual, na definição de Rosecrance, trata-se de «uma nação baseada na mobilidade de capital, trabalho e informação. [...] Os Estados virtuais e seus associados preferem instalar-se no mercado mundial a adquirir território».⁶⁰ A mais notável das alterações conduzidas pelos Estados virtuais foi transferir a produção para países que oferecem condições mais vantajosas a suas operações, enquanto a exportação de serviços tornou-se a principal âncora de economias desenvolvidas, agora reduzidas em tamanho, mas poderosas na geração de riqueza. «Os serviços já constituem 70% do PIB americano. Do total, 63% na categoria de alto valor. Claro que a manufatura é importante, mas importa muito menos do que antes», explica o autor.⁶¹ Uma das hipóteses aventadas por Rosecrance sobre a influência dos Estados virtuais é que «o mundo pode se tornar cada vez mais dividido em nações “principais” e “corporais”, ou nações que representam alguma combinação dessas duas funções».⁶²

⁵⁸ De acordo com Rosecrance, no final do século XX, alguns “Estados virtuais” mantinham a maioria da sua produção no exterior, resultado de alianças estratégicas entre empresas que investem na especialização e tornam-se mais lucrativas. Além disso, desde a década de 1950, os preços das *commodities* têm caído para algo em torno de 40% em comparação com o preço das manufaturas. «Retornos do comércio e de manufaturados excedem em muito os de exportação de produtos agrícolas e *commodities*», garante o autor. Richard Rosecrance, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century* (New York: Basic Books, 1999): 141.

⁵⁹ Richard Rosecrance, “The Rise of the Virtual State: Territory Becomes Passé”, *Foreign Affairs*, (1996).

⁶⁰ Rosecrance, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*, 4.

⁶¹ Rosecrance, 1996.

⁶² Ibid.

Segundo os liberais da interdependência, a alta divisão de trabalho no mercado internacional decorrente das interações transnacionais intensifica os laços mútuos de dependência entre os Estados. Este fenômeno reduz a probabilidade de conflito entre os países desenvolvidos, limitando a guerra a Estados mais pobres que ainda depositam na extração de recursos naturais fonte de riqueza e poder. Com limitada modernização econômica, a interdependência envolvendo Estados periféricos é notadamente mais fraca, abrindo o caminho para aventuras bélicas. Rosecrance conclui que «a maior interdependência na política mundial contemporânea subsiste entre os poderes mais desenvolvidos, poderes cujos sistemas econômicos têm maior semelhança uns com os outros».⁶³

Liberais da interdependência percebem a implementação de zonas comerciais no pós-Segunda Guerra, que tem na União Europeia seu melhor exemplo, como uma tendência irreversível. «Blocos comerciais autossuficientes são impossíveis e não serão procurados. A chave para um grupo comercial de sucesso, na verdade, é que, à medida que cresce, atrai vendedores de fora».⁶⁴ O crescente desafio imposto pela China à hegemonia mundial dos EUA é abordado por Rosecrance com otimismo. O poder econômico, sob as lentes liberal, tem a capacidade unir aquilo que o poder político às vezes repele. «Os Estados Unidos não precisam enfrentar desafios crescentes, como a China ou a Índia, nem mesmo equilibrar um contra o outro. Ele pode usar sua própria capacidade de mercado, combinada com a da Europa, para atrair estados protocapitalistas emergentes para sua teia», explica.⁶⁵ Por outras palavras, no âmbito político-militar as grandes potências podem prejudicar severamente umas às outras; em termos econômicos elas podem escolher entre ajudarem-se ou prejudicarem-se mutuamente.

A necessidade de desenvolver uma estrutura teórica que abarcasse as novas formas de interação entre os Estados, sobretudo em alternativa à limitada visão realista, levou Robert Keohane e Joseph Nye a elaborarem os pressupostos analíticos da interdependência complexa no final da década de 1970. «A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Esses efeitos geralmente resultam de transações internacionais – fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através

⁶³ Richard Rosecrance e Arthur Stein, "Interdependence: Myth or Reality", *World Politics*, 26, no. 1 (1973): 4.

⁶⁴ Richard Rosecrance, "Bigger Is Better. The Case for a Transatlantic Economic Union", *Foreign Affairs*, (2010).

⁶⁵ Ibid.

das fronteiras internacionais», explicam os autores.⁶⁶ Naquele momento, os teóricos realistas tinham dificuldade em captar as mudanças pelas quais passava a política mundial. De acordo com Keohane e Nye, o modelo explicativo fornecido pela interdependência complexa pode se aproximar mais da realidade do que o realismo. «Às vezes, as suposições realistas serão precisas, ou amplamente precisas, mas frequentemente a interdependência complexa fornecerá um retrato melhor da realidade», defendem.⁶⁷

A interdependência que emerge no pós-Segunda Guerra Mundial incorpora novas formas de interações. O núcleo decisório é ampliando em quantidade e qualidade. A “política superior” da segurança e da sobrevivência, que tinha prioridade sobre a “política inferior” da economia e das questões sociais, passa a dividir espaço com atores antes negligenciados pelas autoridades estatais. Por conseguinte, chefes de Estados, representantes de governos, bem como indivíduos e corporações, passam a integrar diálogos visando as interações transnacionais que se sucedem sobretudo envolvendo as potências do mundo desenvolvido, cada um a defender seus interesses. As organizações internacionais têm especial relevância para as pretensões de Estados fracos.⁶⁸

A interdependência complexa afeta positivamente tanto as relações da política doméstica como as interestaduais. O credo de que os governos passam a demonstrar maior abertura a demandas da política doméstica por melhoria do padrão de vida é uma constante. O modelo de processo econômico baseado na inclusão de atores extra estatais obriga a criação ou revisão dos regimes internacionais, que se tornam obsoletos na interdependência complexa. Para Keohane e Nye, os grandes benefícios econômicos agregados proporcionados pelos movimentos internacionais de capital, mercadorias e, em alguns casos, mão de obra dão aos governos fortes incentivos para modificar ou reconstruir os regimes internacionais para restaurar sua eficácia.⁶⁹

Despidos do idealismo liberal característico, os liberais da interdependência admitem muitos dos pressupostos analíticos realistas, entre eles a primazia do Estado nas relações internacionais e a anarquia sistêmica responsável pelo dilema de segurança. A guerra continua sendo fator importante, nomeadamente entre Estados periféricos. O interesse nacional ainda pode fazer com que nações abdicuem da paz e embrenhem-se na guerra. Entretanto, em uma posição intermediária, estas acreditam que o aprofundamento quantitativo e qualitativo das relações

⁶⁶ Robert O. Keohane e Jr. Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4th ed. (Boston, USA: Pearson, 2011): 7.

⁶⁷ Ibid., 20.

⁶⁸ Ibid., 30.

⁶⁹ Ibid., 34.

entre as potências reduz consideravelmente o risco de conflito armado entre as grandes potências, cujas economias são interdependentes.

1.2.3 Liberalismo institucional

As teses dos institucionalistas neoliberais remontam o idealismo utópico de Woodrow Wilson. Os institucionalistas atuais são menos otimistas do que seus antecessores quanto à missão de converter a política internacional «de uma “selva” caótica de política de poder em “zoológico” de intercâmbio pacífico regulamentado».⁷⁰ A base do argumento analítico desses teóricos são as instituições internacionais, definidas como «conjuntos de regras persistentes e interligados (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, restringem atividades e moldam expectativas».⁷¹ Os institucionalistas neoliberais mantêm-se contrários à visão realista sobre o papel das instituições internacionais, as quais entendem tratarem-se de meros instrumentos acessórios e sem autonomia sob influência de Estados mais fortes. Conforme Mearsheimer, «as instituições são reflexo da distribuição de poder no mundo. [...] Têm influência mínima no comportamento do Estado e, portanto, são pouco promissoras para a promoção da estabilidade no mundo pós-Guerra Fria».⁷²

De acordo com Keohane, a perspectiva institucional neoliberal somente se justifica sob a ocorrência de duas condições-chave: que os Estados mantenham interesses mútuos sobre determinados domínios e que «a institucionalização é mais uma variável do que uma constante na política mundial».⁷³ A necessidade de cooperação não garante *per si* a ocorrência de interações estatais, pois o papel de arranjos institucionais pode ser determinante para a efetivação de negociações sobre acordos e tratados internacionais. Keohane defende que as ações do Estado dependem consideravelmente dos arranjos institucionais, uma vez que afetam:

o fluxo de informações e as oportunidades de negociação; a capacidade dos governos de monitorar o cumprimento dos outros e de implementar seus próprios compromissos – daí a sua capacidade de assumir compromissos credíveis em primeiro lugar; e expectativas prevalecentes quanto à solidez dos acordos internacionais.⁷⁴

Para os institucionalistas neoliberais, as instituições internacionais assumem diferentes características, indo de corporações formalmente estabelecidas, com sede administrativa e

⁷⁰ Jackson e Sørensen, *Introdução às Relações Internacionais: Teorias e Abordagens*, 161.

⁷¹ Robert O. Keohane, “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”, in *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993): 16-17.

⁷² John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, 19, no. 3 (1994): 7.

⁷³ Keohane, “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial”: 16.

⁷⁴ *Ibid.*, 15.

corpo funcional, a um conjunto de regras que governam a ação estatal em áreas como navegação e aviação (regimes). Os regimes podem existir paralelamente a uma organização, exemplo típico da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o regime de comércio internacional, ou mesmo como um instrumento jurídico sob o qual os Estados aderentes estão subordinados. No entanto, Keohane ressalta que «regimes com regras muito claras podem ser mais institucionalizados do que organizações com pouca autonomia e regras vagas».⁷⁵ A cooperação é pedra de toque indispensável ao sucesso dos regimes. Para Krasner, «os regimes não podem ser relevantes em situações de soma zero, nas quais os Estados agem para maximizar as diferenças entre a sua utilidade e as utilidades dos demais Estados».⁷⁶ Sem surpresa, é quase absoluta a escassez de regimes na área de segurança, na qual é impensável às potências compartilhar ganhos relativos.⁷⁷

Os regimes têm capacidade de influenciar o comportamento dos Estados na definição de seus interesses. Investigadores liberais admitem que «o termo é explicitamente amplo e captura os entendimentos e relacionamentos não escritos, bem como os acordos legais formais, que influenciam a forma como Estados e indivíduos se comportam em qualquer área de emissão».⁷⁸ Incorporados ao sistema em decorrência de interesses dos Estados, os regimes têm capacidade de resistir a possíveis transições do poder na arena internacional. De acordo com Moravcsik, «[r]egimes internacionais que induzem maiores demandas sociais por cooperação têm maior probabilidade de aprofundar-se ou expandir com o tempo, enquanto aqueles que não o fazem tendem a ser frágeis».⁷⁹

Os institucionalistas neoliberais adotam uma abordagem behaviorista e científica para classificar a cooperação entre Estados de acordo com duas dimensões empíricas distintas: campo de ação e profundidade.⁸⁰ O campo de ação mede a quantidade de áreas temáticas das organizações, podendo ser militar, econômica ou social. No que se refere à profundidade de

⁷⁵ Ibid., 19.

⁷⁶ Stephen D. Krasner, "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes", *Revista de Sociologia e Política*, 20, no. 42 (2012): 98.

⁷⁷ Sobre regimes aplicados à área de segurança, ver: Robert Jervis, "Security regimes", *International Organization*, 36, no. 2 (1982).

⁷⁸ Marc A. Levy et al., "The Study of International Regimes", *European Journal of International Relations*, 1, no. 3 (1995): 267.

⁷⁹ Moravcsik, 1997: 537.

⁸⁰ Jackson e Sørensen, *Introdução às Relações Internacionais: Teorias e Abordagens*, 162.

internacionalização, busca-se observar as ramificações dentro das áreas temáticas. Keohane sugere três caminhos para analisar a profundidade da institucionalização:

Comunidade. O grau em que as expectativas sobre comportamentos e compreensões adequadas sobre como interpretar ações são compartilhadas pelos participantes do sistema. *Especificidade.* O grau em que essas expectativas são claramente especificadas sob a forma de regras. *Autonomia.* O nível ao qual a instituição pode “alterar suas próprias regras ao invés de confiar inteiramente” em agentes externos para fazê-lo.⁸¹

Um exemplo da importância das instituições internacionais no comportamento do Estado se refere ao processo de implementação e desenvolvimento da União Europeia. Neste caso, a abordagem liberal vai de encontro ao pensamento realista sobre institucionalização das relações internacionais. Keohane e Nye entendem que as instituições fizeram enorme diferença na Europa Ocidental, no que tange à pavimentação do caminho para a estabilização política e social na sequência do fim do antagonismo bipolar.⁸² A abordagem das relações internacionais feita pelos institucionalistas neoliberais se assemelha bastante à dos liberais clássicos. Ambas as correntes desenvolvem quadro analítico focado na cooperação. Entretanto, até por admitir alguns princípios realistas como ponto de partida do seu trabalho, os institucionalistas neoliberais tratam a cooperação como resultado do interesse mútuo contínuo dos Estados em determinados domínios. Em sua argumentação não cabe mais a idealização centrada na tarefa de criar e reformar instituições voltadas para enquadrar Estados nem a aposta no lado racional de seus líderes para impulsionar interações colaborativas e vedar o uso da força para solucionar divergências. Apesar do ambiente anárquico sistêmico, a colaboração estatal é possível, desde que motivada por interesses comuns e conduzida por instituições criadas pelos Estados precisamente para este fim.

1.2.4 Liberalismo republicano

As democracias não entram em guerra umas contra as outras.⁸³ Esse é o princípio básico que norteia o pensamento liberal republicano na política internacional. Por uma questão moral, as

⁸¹ Keohane, “Institucionalismo neoliberal: uma perspectiva de la política mundial”: 18-19.

⁸² Os autores ressaltam o importante papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Comunidade Europeia durante os anos de Guerra Fria. Após 1989, além da OTAN, os autores destacam a relevância do Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio (base da futura OMC), do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) para estabilizar o continente, como também para as relações Europa-EUA. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, “The United States and International Institutions in Europe after the Cold War”, in *After the cold war: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*, ed. Robert O. Keohane, Joseph S. Nye e Stanley Hoffmann (London: Harvard University Press, 1993): 104-108.

⁸³ Doyle, 1983.

democracias liberais são cumpridoras das leis e buscam, racionalmente, a resolução de conflitos de forma pacífica. Entretanto, não está descartada a hipótese de envolverem-se em conflitos. A história mostra que as democracias também vão à guerra, mas quase sempre para defenderem-se de agressões de regimes não democráticos. Kant foi quem primeiro formulou este princípio ao defender a constituição republicana sobre as demais formas de governo como condição para a paz perpétua.⁸⁴ Em 1964 Dean Babst retoma o legado clássico do liberalismo kantiano e inaugura o debate acadêmico no campo da paz democrática. Em um curto artigo, Babst sugere que «a existência de nações independentes com governos eleitos aumenta muito as chances de manutenção da paz. O importante é a forma de governo, não o caráter nacional».⁸⁵

O otimismo com a possibilidade de paz permanente ganha força nos trabalhos de intelectuais liberais na década de 1980, ainda que o período tenha vivido a “pequena Guerra Fria”, expressão usada por Nye para caracterizar o retorno do tensionamento entre americanos e soviéticos, após a *entente* de mais de uma década.⁸⁶ Michael Doyle estuda o projeto de paz perpétua de Kant – estruturado em artigos definitivos – e aponta o direito constitucional como responsável pela criação de um ambiente interno tendencialmente pacífico nas democracias liberais, propensas a adotar instrumentos para harmonização de suas relações internacionais. «Complementando a garantia constitucional de cautela, o direito internacional acrescenta uma segunda fonte para os artigos definitivos: a garantia de respeito», observa Doyle.

Segundo sua origem clássica kantiana, a paz democrática deve ser apreendida enquanto uma paz processual, que necessita permanentemente de manutenção. Conforme ensina Joseph Schumpeter, é na interação entre capitalismo e democracia que reside a base do pacifismo liberal.⁸⁷ Em outras palavras, a ausência de guerras entre democracias decorre, primordialmente, da cultura dessas nações em adotar nas relações exteriores a mesma prática pacífica e legal com que conduz os negócios da sua política nacional. «Na realidade, quanto mais completamente

⁸⁴ Para Kant, a paz perpétua é o fundamento da constituição republicana. Nesta constituição, são os cidadãos que decidem se deve ou não haver guerra. Sendo o mais prejudicado pelas guerras (em vidas e em perdas materiais), o cidadão tende a optar pelo caminho pacífico para resultar as diferenças. Kant, “A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico”: 136-142.

⁸⁵ Dean V. Babst, “Elective governments — a force for peace”, *The Wisconsin Sociologist*, 3 (1964): 14.

⁸⁶ Nye Jr., *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*, 175. Nos anos 1990, um otimismo ainda maior, mas agora baseado em fato concreto (derrocada da ordem bipolar da Guerra Fria), inspira trabalhos de liberais a partir do fenômeno denominado por Samuel Huntington de “Terceira Onda” de democratização. Samuel P. Huntington, *A terceira onda: democracia no final do Século XX* (São Paulo: Editora Ática, 1994).

⁸⁷ Schumpeter define democracia como método. Em suas palavras, democracia «é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo». Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (São Paulo: Editora da Unesp, 2017): 181.

capitalista forem a estrutura e a atitude de uma nação, contata-se que mais pacifista e mais propensa a contar os custos da guerra ela é», escreveu Schumpeter.⁸⁸

O pacifismo entre nações democráticas reside nos valores morais comuns. Essa identidade compartilhada contribui para formar aquilo que Kant chamou de “união pacífica”, uma organização virtual que conecta os Estados mutuamente por meio de crenças e práticas superiores de relacionamento, privilegiando o diálogo e a confiança em detrimento da agressão e da suspeição. Doyle ressalta que as instituições domésticas das sociedades democráticas – assentes nas várias formas de liberdade, no direito à propriedade e na representação eleita – são fundamentais para evitar a guerra. «Quando os cidadãos que carregam os fardos da guerra elegem seus governos, as guerras tornam-se impossíveis. Além disso, os cidadãos reconhecem que os benefícios do comércio só podem ser desfrutados em condições de paz», explica Doyle em uma clara referência ao opúsculo de Kant.⁸⁹

O imperativo moral do liberalismo republicano faz com que esta abordagem se diferencie das correntes expostas anteriormente. O espírito militante de seus políticos e formuladores políticos pressupõe que a virtude cívica desenvolvida nas democracias liberais sobressai e seja levada a Estados não democráticos. Conforme este aspecto normativo, a promoção da democracia em nível mundial é responsabilidade de todos que aspiram um ambiente internacional de paz permanente, no qual valores superiores pautem a cooperação entre Estados, tornando a rivalidade e o conflito entre eles instrumentos de política externa obsoletos. Contudo, a hipótese de guerras contra regimes autoritários é admitida sob o argumento da nobre missão de fazer chegar o espírito democrático a nações subjugadas pela tirania, além do claro propósito de contribuir com a criação de um mundo mais seguro para as próprias democracias.

Entretanto, a busca pela disseminação da democracia pode fazer com que o pacifismo carregue as sementes do imperialismo liberal. A possibilidade de assumir vícios de regimes opressores não está descartada, e necessita ser combatida. A refletir sobre as intervenções armadas em países não democráticos do Terceiro Mundo, cujos regimes não representam os interesses dos seus cidadãos, Doyle chega a uma conclusão que revela a natureza ambígua do liberalismo de imposição. Se por um lado intervenções liberais podem ajudar a melhorar a vida de indivíduos

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Michael W. Doyle, “Liberalism and World Politics”, *The American Political Science Review*, 80, no. 4 (1986): 1151.

no exterior, por outro, podem gerar enorme sofrimento. Assim, preocupados com o futuro, os liberais republicanos entendem a necessidade de atuar no presente com a mente e o coração atentos ao passado, certos de que «preservar o legado da paz liberal sem sucumbir ao legado da imprudência liberal é um desafio moral e estratégico».⁹⁰

1.2.5 A reinvenção do internacionalismo liberal

O fim da Guerra Fria movimentou o debate sobre o futuro da ordem liberal criada à imagem e semelhança das instituições domésticas dos EUA e implementada para garantir a primazia americana no mundo pós-1945. Passadas três décadas desde a derrocada da ordem bipolar, o governo mundial, nos moldes pretendido por liberais mais otimistas, não vingou visto que a soberania vestefaliana ainda é um princípio no qual os governos se agarram. Por outro lado, a anarquia sistêmica descrita pelos realistas também não impediu que boa parte do mundo tenha experimentado o resultado original do progresso inventado no Ocidente, uma vez que a globalização acabou por envolver democracias e não democracias sob a estrutura governativa da ordem internacional liberal. O ressurgimento da China amplamente integrada às estruturas econômicas liberais serve de exemplo da tese liberal de que o constante desenvolvimento nas esferas social, econômica, institucional e política reflete positivamente nas relações exteriores. Ao contrário dos realistas, que enxergam no sistema internacional uma estrutura imutável no que tange à anarquia e à política de poder, os liberais são mais afeitos às mudanças, comportamento que se reflete também em suas produções intelectuais. A admissão de novos elementos analíticos permitiu aos liberais estarem mais preparados para o debate que emergiu na sequência imediata pós-Guerra Fria, apesar de, conjuntamente com os realistas, terem falhado em prever a derrocada do regime soviético.

Em 1997, Andrew Moravcsik desenvolveu uma proposta de atualização da teoria liberal face aos novos desafios da realidade internacional cambiante. Centrado na configuração das preferências dos Estados, o autor propõe uma abordagem «não-ideológica e não utópica apropriada para a ciência social empírica»,⁹¹ na qual os atores fundamentais da política internacional são indivíduos e grupos particulares, que racionalmente influenciam as políticas de Estados consoante interesses e motivações de diferentes origens. Portanto, estes atores

⁹⁰ Ibid., 1163.

⁹¹ Moravcsik, 1997: 513.

fundamentais determinam a performance da política governamental. «Instituições e práticas representativas determinam não apenas quais coalizões sociais são representadas na política externa, mas como elas estão representadas», explica Moravcsik.⁹²

No sistema internacional, as preferências determinam o comportamento de Estados interdependentes. Cada ator procura realizar suas prioridades particulares sob as restrições impostas pelas preferências do outro. Portanto, «os Estados exigem um “propósito”, uma participação subjacente percebida no assunto em questão, a fim de provocar conflitos, propor cooperação ou tomar qualquer outra ação de política externa significativa», defende Moravcsik.⁹³ Nesta linha de pensamento, os liberais estariam a rejeitar a suposição quanto à prevalência *per se* da cooperação sobre o conflito ou a inevitabilidade do progresso, que decorrem da correlação de forças que atuam sobre o sistema internacional, no qual as prioridades dos Estados podem ser influenciadas por princípios liberais. Caso esta influência não funcione, o conflito é uma hipótese a ser considerada.

Em sequência, Daniel Deudney e G. John Ikenberry lançaram novas teses sobre a natureza e fontes da ordem liberal. Em artigo publicado em 1999, ainda sob a efervescência intelectual pós-Guerra Fria, os autores propuseram a teoria do “liberalismo estrutural”, alicerçada na ideia básica de que a ordem liberal é uma fundação de valores e práticas fortes, suficientemente enraizados, não assentes numa balança de poder ou ameaça externa. Os autores definem os principais fundamentos sob os quais se desenvolvem as relações entre as democracias liberais: covinculação de segurança, hegemonia permeável, semissoberania e grandes potências parciais, abertura econômica e identidade cívica.⁹⁴ A ordem liberal é um complexo no qual estes elementos interagem e se reforçam mutuamente constituindo assim sua estrutura. Porém, a abordagem realista – limitada a responder demandas internacionais baseadas em teorias de anarquia sistêmica, equilíbrio de poder e hegemonia – não é capaz de explicar a natureza da ordem liberal que responde pela estabilidade e origem da estabilidade das relações entre os países ocidentais.

⁹² Ibid., 519.

⁹³ Ibid., 520.

⁹⁴ Daniel Deudney e G. John Ikenberry, “The Nature and Sources of Liberal International Order”, *Review of International Studies*, 25, no. 2 (1999): 65.

Por *segurança covinculada* os autores entendem a prática liberal dos Estados de gerar limitações uns aos outros mitigando a anarquia sistêmica, possibilitada por meio de instituições mutuamente coercitivas, como a OTAN, providas de força conjunta, estrutura de comando militar coordenadas e uma rede de tomada de decisões políticas e militares.⁹⁵ *Hegemonia permeável* relaciona-se à forma particular como os EUA lideram a ordem ocidental, abertos a pressões de aliados e receptivos a inovações. A tomada de decisão compartilhada aumenta a legitimidade americana, fortalecida por redes políticas transnacionais e transgovernamentais.⁹⁶ Como mecanismo para incorporar Estados problemáticos, a condição de *semissoberania e grandes potências parciais* confere *status* especial a Alemanha e Japão. Denominados por Rosecrance de “Estados comerciantes”, optaram por não adquirirem armas nucleares e adotaram “constituições pacíficas”. «A estrutura desses Estados é altamente excêntrica para modelos realistas, mas são características integrais e não incidentais da ordem política ocidental»,⁹⁷ garantem Deudney e Ikenberry.

A prevalência de economias capitalistas e instituições internacionais dedicadas à *abertura econômica* é reconhecida como a principal característica da ordem liberal ocidental. No mundo capitalista industrializado a abertura econômica tem a função de explorar a vantagem comparativa por meio da cooperação e criar e ampliar a interdependência.⁹⁸ Por fim, *identidade cívica* relaciona-se ao conjunto de valores peculiares ao “espírito” do Ocidente, responsável pelas normas comuns, costumes públicos e identidades políticas que dão à ordem política coesão e solidariedade. «Em todo o mundo ocidental, existe um esmagador consenso a favor da democracia política, economia de mercado, tolerância étnica e liberdade pessoal», defendem os autores.

Qualquer tentativa de compreender a ordem liberal ocidental sem considerar todos esses componentes não conseguirá capturar seu caráter estrutural, prescrevem Deudney e Ikenberry. A hegemonia americana e o equilíbrio bipolar, que ajudaram a dar forma e coesão à ordem liberal, são exemplos que embasam a argumentação dos autores. Do mesmo modo, as instituições e práticas de covinculação, tais como a OTAN, são uma resposta distintiva e independente ao problema da anarquia entre os Estados liberais e não algo derivado do equilíbrio bipolar. A Guerra Fria acabou e a OTAN permanece cumprindo sua função de

⁹⁵ Ibid., 183.

⁹⁶ Ibid., 185.

⁹⁷ Ibid., 187.

⁹⁸ Ibid., 189-190.

garantidora da segurança no Ocidente. Práticas da política doméstica tendem a ser aproveitadas na abordagem de assuntos externos, nomeadamente o respeito ao Estado de direito, à democracia e aos direitos humanos. «Em geral, o mundo industrial democrático exhibe padrões de ordem política que se situam entre imagens tradicionais de políticas domésticas e internacionais, criando assim um subsistema incomum e distintivo na política mundial»,⁹⁹ completam os autores.

1.3 Ordem internacional liberal: da euforia à frustração

O otimismo dos liberais depois da Guerra Fria manteve-se em alta a pronunciar a consagração do ideal humanitário pacifista há muito perseguido. A defesa entusiasmada de uma iminente vitória definitiva das democracias liberais sobre regimes recalcitrantes e da almejada paz permanente impulsionou trabalhos de autores na direção de um nirvana liberal. O controverso trabalho de Francis Fukuyama, *O Fim da História e o Último Homem*, não foi o primeiro, mas destacou-se pela originalidade retórica. A teoria do Fim da História elaborada por Hegel no século XIX foi retomada em 1989 num artigo não menos polémico que o livro publicado três anos depois. Em seu texto, Fukuyama afirma ter surgido «no mundo todo um notável consenso sobre a legitimidade da democracia liberal como sistema de governo».¹⁰⁰ A universalização da democracia liberal ocidental como forma definitiva de governança humana decretaria o “Fim da História”. Enquanto os mais ferozes regimes demonstram fraqueza em suas bases, «[e]mbora não tenham, em todos os casos, cedido lugar a democracias liberais estáveis, a democracia liberal continua como a única aspiração política coerente que constitui o ponto de união entre regiões e culturas diversas do mundo todo».¹⁰¹ Eventos de contestação de ordens políticas podem continuar a acontecer, mas a estabilização somente se dará pela adoção inescapável da democracia liberal. É a História resumida à pós-história.

No alvorecer do século XXI, Michael Mandelbaum, um dos mais renomados cientistas políticos dos EUA, celebrou o triunfo da ordem liberal em todo o mundo, embora sem adotar a mesma abordagem filosófica de Fukuyama. Revisitando a história política e econômica dos últimos dois séculos, Mandelbaum demonstra como as ideias primeiro proclamadas por Woodrow Wilson conquistaram o mundo depois de duas grandes guerras e uma guerra fria. «É um mundo

⁹⁹ Ibid., 196.

¹⁰⁰ Francis Fukuyama, *O Fim da História e o Último Homem* (Rio de Janeiro: Rocco, 1992): 11.

¹⁰¹ Ibid., 14.

dominado por três ideias principais: a paz como base preferencial para as relações entre os países; a democracia como forma ótima de organizar a vida política dentro deles; e o mercado livre como veículo indispensável para a produção de riqueza», descreve.¹⁰² O autor apoia-se na crença de Adam Smith no mercado como produtor de riquezas e paz entre os nações. «A posição de comando dos mercados livres e, em menor medida, a democracia, a dramática desvalorização da guerra e a ausência de uma alternativa plausível para a ordem global da qual estes são os principais elementos caracterizam a condução dos assuntos humanos no início do terceiro milênio», explica Mandelbaum.¹⁰³

O otimismo quanto ao futuro manifestou-se fortemente em estudos sobre a paz e a guerra entre as grandes potências reunindo intelectuais liberais de diferentes áreas do conhecimento. O credo comum no anacronismo do uso da força levou à elaboração de teses sobre um mundo mais pacífico que parecia aproximar-se do ideal da paz kantiana. Segundo o cientista político John Mueller, «[p]ode-se viver sem ela, na verdade muito bem. A guerra pode ser uma afeição social, mas em aspectos importantes também é uma afetação social que pode ser ignorada», assegura Mueller.¹⁰⁴ O argumento normativo liberal volta-se para a reprovação da guerra enquanto recurso moralmente condenável nas relações entre os Estados. O autor decretou o fim da guerra tal como aconteceu com os duelos e a escravidão, que desapareceram do convívio humano não por que deixaram de ser economicamente eficazes ou objetivamente viáveis, mas sim porque são vistos como indesejáveis.

Trabalhos mais recentes ampliam e reforçam a tese de Muller sobre a obsolescência da guerra. Steven Pinker, pesquisador liberal da área de psicologia cognitiva e evolutiva, acrescenta que a violência de modo geral está diminuindo e as pessoas têm trilhado o caminho da paz com mais frequência.¹⁰⁵ Confiante de que a humanidade está vencendo a guerra contra a guerra, Joshua Goldstein, pesquisador americano de RI, argumenta que menos guerras estão começando, mais terminam e as que permanecem são menores e mais localizadas. «Guerras entre as “grandes

¹⁰² Michael Mandelbaum, *The Ideas That Conquered The World: Peace, Democracy, And Free Markets In The Twenty-first Century* (New York, USA: Public Affairs, 2003): 5.

¹⁰³ Ibid., 25.

¹⁰⁴ John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books, 2001): 13.

¹⁰⁵ Em suas análises, Pinker conclui que: «as forças da modernidade – a razão, a ciência, o humanismo, os direitos individuais, – por certo não foram empurradas constantemente em uma mesma direção; nem trarão jamais uma utopia ou acabarão com as fricções e mágoas que surgem com o ser humano. Mas no alto de todos os benefícios que a modernidade nos trouxe em saúde, experiência e conhecimento, podemos agregar seu papel na redução da violência. Steven Pinker, *Os Anjos Bons da Nossa Natureza* (São Paulo: Companhia das Letras, 2013): 923.

potências” não ocorrem há mais de 50 anos. O número de guerras civis também está diminuindo, de forma menos dramática, assim como as velhas terminam mais rápido do que as novas começam», explica Goldstein.¹⁰⁶

No âmbito da governança mundial, Anne-Marie Slaughter defende a tese sobre a redução do poder estatal e sua consequente perda de exclusividade na condução das interações com demais atores internacionais. Agentes de escalões inferiores de governos e entidades da sociedade civil, local ou estrangeira, passaram a compor complexas redes governamentais de alcance global. O fenômeno, classificado pela autora de “Estado desagregado”, projeta uma ordem mundial também desagregada à medida em que o conceito de centralização de poder é extinto por atuação em redes verticais e horizontais, nas esferas interna e externa. Adepta do transnacionalismo, Slaughter acredita que essa forma de atuação «poderia criar uma genuína lei de direito global sem instituições globais centralizadas e poderia envolver, socializar, apoiar e restringir funcionários de governos de todos os tipos em todas nações».¹⁰⁷

O otimismo liberal das duas últimas décadas não tem tantos motivos para prevalecer entre analistas atentos aos desafios do retorno da geopolítica nas relações internacionais. O professor Johan Galtung, renomado investigador na área de Estudos sobre Paz e Conflitos, pensa que a violência não é inerente ao ser humano, e sim produto de contingências culturais. Assim sendo, como um desafio ao Estado democrático há a necessidade de formular políticas para o aprendizado da convivência pacífica, na sequência de uma educação para a paz.¹⁰⁸ Da mesma forma que os liberais convictos, Galtung também acredita que quase não há guerras entre Estados, elas praticamente desapareceram. Porém, mantendo olhar crítico sobre o presente contexto, afirma que «agora temos outro fenômeno, a que chamo terrorismo de Estado, e que é largar bombas em cima da população civil. Em relação ao outro terrorismo é 99 para 1. As pessoas ou andam a dormir ou fizeram-lhes uma lavagem cerebral».¹⁰⁹

O dilema de segurança voltou a figurar na ordem do dia das potências. As perspectivas de paz prolongada exigem dos defensores dos valores da ordem liberal, no mínimo, um olhar mais crítico. A iminência do retorno de conflitos entre importantes Estados tem provocado nova escalada armamentista. Dados recentes do Instituto para a Pesquisa da Paz Internacional,

¹⁰⁶ Joshua S. Goldstein, *Winning The War On War* (New York, USA: Dutton, 2012): 18.

¹⁰⁷ Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004): 261.

¹⁰⁸ Ver: Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, vol. 16 (London: Sage, 1996).

¹⁰⁹ Johan Galtung, entrevista a Rita Siza, Público, 24 de Novembro, 2017.

sediado em Estocolmo, revelam que o volume de vendas de armas pesadas, que apresentava-se em declínio, é o mais alto desde 1990. De acordo com números divulgados pela ONG sueca, o crescimento medido no quinquênio 2012-2016 atingiu o maior patamar desde o fim da Guerra Fria.¹¹⁰ Paralelamente ao avanço do comércio de armas pesadas, sabendo-se que estas sozinhas não iniciam guerras, um conjunto de Estados hostis emerge como ameaça à ordem liberal.

A resposta aos recalcitrantes pode assumir a forma militante do liberalismo republicano, em que a força é uma alternativa para preservar os interesses e os valores dos EUA. Eliot A. Cohen, embora admita o erro no Iraque e o sucesso limitado no Afeganistão, defende um compromisso renovado do governo americano não apenas para investir em armamentos militares, mas também para usar substancialmente a força em todo o mundo de forma proativa, visando promover a segurança e ideais dos EUA. Em seu livro de 2016, o autor destaca o desafio real da China ao *status* de grande potência solo dos Estados Unidos e a ameaça imediata de agressão jihadista ao mundo ocidental.¹¹¹ Em seguida, alerta para o perigo representado por Rússia, Irã e Coreia do Norte, denominados “Estados perigosos”, cujos regimes afirmam-se em oposição aos EUA. Cohen explica que, presos às experiências negativas do passado recente, nestes Estados «sua hostilidade, enraizada num ressentimento permanente e muitas vezes irracional, é diferente da China, que reflete mais a antipatia do poder crescente de um Estado que dominou o sistema internacional. Nem se parece com o *animus* dos jihadistas, que é oculto, ideologicamente cego».¹¹²

Depois de um começo promissor de reformas liberais, a partir de 2004 a Rússia passou a ser considerado um país “não livre” pela Freedom House. Anualmente a ONG americana registra os firmes passos do governo Putin rumo ao autoritarismo, consolidando-se no poder com a

¹¹⁰ De acordo com o relatório divulgado em fevereiro de 2017, os maiores importadores, de armas pesadas por ordem crescente, são: Índia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, China e Argélia. Estados Unidos e Rússia são os maiores exportadores. Juntos respondem por 55% do total dos negócios do setor. Os EUA lideram com 33%, e Rússia responde por 23% das vendas. SIPRI, “Increase in arms transfers driven by demand in the Middle East and Asia, says SIPRI”, news release, 20 February 2017, 2017.

¹¹¹ Cohen explica que: «A China é, em virtude de seu tamanho, riqueza e aspirações, o grande desafiante geopolítico dos Estados Unidos; os jihadistas são, por suas convicções e práticas assassinas, a ameaça mais imediata. Apenas o primeiro, em função de sua riqueza, população e poder militar em rápido crescimento, pode desafiar o status da América como a única superpotência. Apenas estes últimos estão, no momento, travando uma guerra aberta contra os Estados Unidos». Eliot A. Cohen, *The Big Stick. The Limits of Soft Power & the Necessity of Military Force* (New York: Basic Books, 2016): 149. A integrar a secretaria de Estado americano de marco de 2007 a janeiro de 2008, Eliot A. Cohen integra a entourage neoconservadora que governou os EUA durante o governo de George W. Bush.

¹¹² Ibid., 150.

ajuda de uma elite de antigos militares e agentes de segurança.¹¹³ O crescente incremento nos gastos na área de segurança e defesa, apesar de distante dos patamares dos tempos de União Soviética, reflete o modo de governar do ex-agente do KGB. No âmbito doméstico, o governo russo impõe dura repressão aos direitos civis e ordena a supressão de adversários políticos. No chamado exterior próximo, desrespeita e atropela a soberania dos vizinhos. A Rússia tem-se mostrado um império relutante. «Não há dúvida de que a agressividade russa no exterior é, em certa medida, uma reação defensiva de seus líderes ao medo de um contágio democrático», sentencia Cohen.¹¹⁴

No caso do Irã, o orgulho imperial persa fornece à República Islâmica confiança para reivindicar papel de liderança numa região marcada por disputas envolvendo complexas questões religiosas e imensas reservas de hidrocarbonetos. Após a revolução de 1979, movidos pela intolerância aos valores ocidentais e hostis à liderança norte-americana, os radicais iranianos retomaram o programa nuclear iniciado pelo Xá Reza Pahlavi em 1957 e apoiado pelos Estados Unidos. Os desafios às normas que persistiam desde a década de 1980 ganharam proporção de impasse internacional. Em 2010, no afã de evitar medidas asfixiantes contra o governo de Teerã, Brasil e Turquia prontificaram-se a mediar um acordo entre o P5+1 e o Irã. A Declaração de Teerã fracassou e novas sanções foram impostas para evitar a marcha iraniana rumo ao armamento nuclear.¹¹⁵ Entre avanços e retrocessos nas negociações, em 2015 os iranianos finalmente concordaram em restringir seu programa nuclear.¹¹⁶

Não menos pacífica e capaz de impor um regime brutalmente opressor contra seus cidadãos, a Coreia do Norte mira o mesmo objeto de desejo dos senhores da guerra: pertencer ao clube das potências nucleares. Empobrecido, isolado como Estado pária e praticamente esquecido pela China – seu patrono ideológico –, o Norte da península assistiu ao enriquecimento do Sul, que se tornou uma ameaça maior no caso de conflagração de uma guerra convencional. Adquirir capacidade nuclear converteu-se numa das poucas possibilidades de a Coreia do Norte preservar

¹¹³ Freedom House, “Freedom in the World”: Freedom House, (2004).

¹¹⁴ Cohen, *The Big Stick. The Limits of Soft Power & the Necessity of Military Force*, 153.

¹¹⁵ Sobre a declaração de Teerã, ver: Luiz Felipe Lampreia, *Aposta em Teerã. O Acordo Nuclear entre Brasil, Turquia e Irã* (Rio de Janeiro: Objetiva, 2014).

¹¹⁶ A reportagem revela um dado importante: «o pacto se aplica exclusivamente ao programa nuclear. Ele não vale para o programa de mísseis balísticos, abusos dos direitos humanos, apoio a organizações terroristas e supostas atividades de desestabilização no Oriente Médio». Chase Winter, “Entenda o acordo nuclear com o Irã”, *Deutsche Welle*, 12 de outubro, 2017.

sua soberania sob o manto vermelho do comunismo *démodé*. A escalada desafiadora de Kin Jong-un coloca o mundo em prontidão a cada novo teste de míssil balístico. Como alerta Eliot A. Cohen sobre a ameaça à paz configurada por Rússia, Irã e Coreia do Norte: «Estes são Estados perigosos; perigosos não só em virtude de como eles entendem seus próprios interesses, mas como eles interpretam as ações dos outros», o que torna mais complexa e preocupante a relação entre as democracias ocidentais e seus rivais recalcitrantes.¹¹⁷

Contudo, Estados autoritários antiamericanos e organizações jihadistas, admitido o perigo imediato que principalmente estas representam para a segurança das pessoas no Ocidente, não são a maior preocupação dos Estados Unidos. A China, sim, representa o desafio estratégico que os americanos deveriam priorizar. Os trunfos chineses são muitos e têm substância: legado histórico de já ter sido nação hegemônica, população de mais de 1,3 bilhão de pessoas, orientação cultural voltada para a guerra,¹¹⁸ pertença ao clube das potências nucleares, economia dinâmica e em crescimento, vasto estoque de moeda estrangeira e enorme poupança interna. E ainda mais: a sua liderança política. O presidente Xi Jinping, tem reafirmado sua posição no comando do país e, como um dos mais influentes estadistas do momento, manifestou: «o nosso sistema socialista demonstra uma grande força e vitalidade, o povo chinês e a nação chinesa deparam-se com excelentes perspectivas».¹¹⁹

Se a hegemonia dos Estados Unidos está ameaçada, o mesmo não se pode garantir sobre o futuro da ordem liberal, pelos menos no imediato. É sob os pilares da ordem criada e liderada pelos EUA que os chineses têm projetado seu poder pelos quatro cantos do mundo.¹²⁰ Andrew Hurrell entende que «o sucesso econômico da China tem sido construído com base em sua integração na economia, e esse sucesso ofereceu muitas oportunidades para barganha e tem funcionado como limite ao poder norte-americano».¹²¹ A política de acomodação pragmática adotada nas últimas décadas parece continuar a dar o tom da estratégica chinesa. Um *soft*

¹¹⁷ Cohen, *The Big Stick. The Limits of Soft Power & the Necessity of Military Force*, 150.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Na reportagem publicada pelo jornal Público por ocasião do XIX Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), o jornalista João Ruela Ribeiro destaca a posição alcançada pelo presidente Xi Jinping. O prestígio e poder do atual secretário-geral do PCC alcança patamares de líderes como Mao Tse-Tung e Deng Xiaoping. À vontade para discursar para seus camaradas, Xi arrisca que o modelo chinês é uma alternativa para outros países em desenvolvimento. João Ruela Ribeiro, "A partir de agora, as ordens de Xi Jinping são leis", *Público*, 24 de outubro, 2017.

¹²⁰ Dani K. Nedal, "Multilateralismo na política externa chinesa", in *Multilateralismo nas Relações Internacionais: visões cruzadas*, ed. Elena Lazarou (Rio de Janeiro: Elsevier, 2014): 61-62.

¹²¹ Andrew Hurrell, "Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: Qual é o Espaço Para Potências Emergentes", in *Os Brics e a Ordem Global* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014): 37.

bandwagoning, na medida em que vai a reboque da ordem liberal ocidental, mesclado a um *hedging*, garantia representada pela participação em fóruns internacionais e organizações multilaterais, bem como pelo desenvolvimento de laços regionais e mundiais no caso de uma contenção imposta pelos Estados Unidos.¹²²

A julgar pelo que vem ocorrendo no ambiente global nos últimos anos, a China pode vislumbrar um horizonte mais amplo e num prazo inferior aos 30 anos projetados durante o XIX Congresso do PCC (2016). Em artigo no Washington Post e n'O Estado de S. Paulo, o âncora da CNN Fareed Zakaria sublinha a confiança do presidente Xi Jinping no potencial de liderança de seu país enquanto que «os EUA, criadores, executores e mantenedores do sistema internacional existente se retiram para o isolamento autocentrado».¹²³ Ferramentas que antes eram muito bem usadas pelo Ocidente para internacionalizar seus valores, agora tem a China a lançar mão delas. «As lideranças ocidentais não têm mostrado criatividade alguma. Mas encontro enorme criatividade na China, por exemplo na ideia que tiveram de convidar todo o mundo a usar a nova rota da seda, a infraestrutura de estradas e caminhos-de-ferro e portos que estão a construir», explica Galtung.¹²⁴

1.4 Multilateralismo, cooperação e governança global

A realização do projeto de ordem internacional liberal está inteiramente vinculada ao desenvolvimento do multilateralismo. Os liberais acreditam que a coordenação de políticas estatais visando resolver problemas comuns auxilia na estabilização sistêmica, contribuindo para a paz. Aplicada em diversas áreas de interesses dos Estados, a cooperação multilateral contribuiu decisivamente para o desenvolvimento econômico e social global. Embora não seja recente, o multilateralismo ganhou força institucional somente com a reconstrução da ordem mundial na sequência da Segunda Guerra. OI criadas sob a liderança dos EUA forneceram os mecanismos de uma governança baseada em regras, a qual imaginava-se edificada sob pilares dos valores superiores da democracia e da liberdade. Desde então, mesmo tendo seu potencial constrangido pelas disputas estabelecidas entre as superpotências líderes da ordem bipolar, o fenômeno avançou como instrumento de coordenação política dos Estados, nomeadamente entre as democracias liberais.

¹²² Rosemary Foot, “Estratégias Chinesas em uma Ordem Global Hegemônica: Acomodação e Hedging”, in *Os Brics e a Ordem Global* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014).

¹²³ Fareed Zakaria, “A grande narrativa global de nossa era”, *O Estado de S. Paulo*, 2 de janeiro, 2018.

¹²⁴ Galtung, 2017.

1.4.1 Multilateralismo: conceituação e características

O conceito de multilateralismo a que se refere esta investigação baseia-se na interpretação nominal de Robert Keohane, complementada pela dimensão normativa adotada por Gerard Ruggie. Ao incorporar elementos desenvolvidos pelos dois investigadores, o multilateralismo pode ser definido com uma forma de cooperação que envolve a coordenação das relações entre três ou mais Estados, de acordo com regras e princípios generalizados.¹²⁵ A institucionalização das interações estatais determina duas condições para que o multilateralismo seja concretizado. A primeira relaciona-se à natureza dos atores envolvidos. O Estado mantém amplo protagonismo nas relações de cooperação multilateral a reafirmar a soberania vestefaliana como princípio ordenador das interações estatais. Apesar da crescente influência de integrantes da sociedade civil – a exemplo da enorme variedade de ONG – e de corporações transnacionais na definição da agenda global, o Estado tem reconhecido, jurídica e politicamente, seu papel de tomador de decisão nacional, a quem cabe assumir compromissos em âmbito internacional.

A segunda característica se refere à operacionalização do engajamento estatal em interações multilaterais. A coordenação das relações entre os Estados é mediada por OI que funcionam como fóruns legais da diplomacia multilateral. Uma organização internacional é estabelecida precisamente com a finalidade de «monitorar e administrar um conjunto de regras que regem o comportamento do Estado em uma área específica».¹²⁶ Entretanto, não raro arranjos multilaterais podem assumir a forma de regimes, que também são instrumentos aos quais os governos recorrem para prescrever normas e regras que moldam as expectativas dos Estados nas relações internacionais.¹²⁷ De forma generalizada, tanto os regimes como as OI que normalmente os acompanham – a exemplo do regime de não proliferação nuclear e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) – são considerados instituições multilaterais, todos manifestações do fenômeno multilateralismo.

¹²⁵ Keohane, 1990. Ruggie, 1992.

¹²⁶ Keohane, 1990: 733.

¹²⁷ No estudo sobre a teoria dos regimes, Krasner define assim esta forma de multilateralismo: «Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área temática». Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, 36, no. 2 (1982): 185.

Corolário da institucionalização do multilateralismo, as OI assumiram relevância e abrangência na política mundial pós-1945.¹²⁸ O congelamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas devido ao uso sistemático do veto pela URSS esvaziou politicamente a principal instituição multilateral da nova ordem mundial. Objetivando destravar e coordenar a cooperação entre os países ocidentais e se proteger de agressões vindas do bloco soviético, os americanos desenvolveram uma arquitetura sistêmica multicamadas paralela.¹²⁹ O Plano Marshall e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) representam o ponto de partida da criação em sequência de instituições multilaterais com o propósito de promover um mundo mais seguro para as democracias.¹³⁰ Por outro lado, parecia natural que a inserção de um ator com elevado prestígio no cotidiano das relações internacionais tivesse efeito sensível no comportamento dos Estados. Como observa Keohane, as instituições internacionais «reduzem os custos de fazer e aplicar acordos, ajudam a fornecer informações sobre as políticas de outros Estados e aumentam os custos de renegar compromissos, aumentando assim a credibilidade das promessas».¹³¹ Da mesma forma, podem modular expectativas, alterando o cálculo relativamente aos ganhos dos Estados. «O interesse próprio de curto prazo é afetado por restrições impostas às escolhas de políticas por regras acordadas; concepções de longo prazo de interesse próprio podem ser remodeladas como resultado, em parte, de práticas desenvolvidas ao longo do tempo».¹³²

Regras comuns alteram o comportamento do Estado e geram previsibilidade na abordagem de questões de interesse comum, diminuindo a possibilidade de atrito. A incorporação de princípios normativos, conforme sugere Ruggie, ajuda a diferenciar o multilateralismo de outras formas de cooperação devido à qualidade de suas interações, permitindo restringir a política do poder e estabelecer uma ordem entre as potências. Regras emitidas por instituições

¹²⁸ Conforme aponta Keohane, o número de organizações intergovernamentais multilaterais evoluiu de menos de 100 em 1945 para cerca de 200 em 1960 e mais de 600 em 1980. Keohane, 1990: 731. Dados mais recentes, no entanto, dão conta de que existem atualmente cerca de 238 OI e aproximadamente 6.500 ONG internacionais (criadas por cidadãos e/ou associações). Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffman, *Organizações Internacionais: história e práticas* 2ª ed. (Rio de Janeiro: Elsevier, 2015): 9.

¹²⁹ Ver: Bruce D. Jones e Will Moreland, "Afterword: of Statecraft and War", in *The Marshall Plan and the Shaping of American Strategy*, ed. Bruce D. Jones e Strobe Talbott (Washington, US: Brookings Institution Press, 2017).

¹³⁰ Os valores da ordem liberal ficaram registrados no discurso do presidente Truman na data de fundação da OTAN: «Por meio desse tratado, não buscamos apenas estabelecer a liberdade contra a agressão e o uso da força na comunidade do Atlântico Norte, mas também nos esforçamos ativamente para promover e preservar a paz em todo o mundo». Disponível em: <https://www.archives.gov/press/press-releases/2019/nr19-42>. Consultado em: 22 de novembro de 2020.

¹³¹ Robert O. Keohane, "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", in *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, ed. Edward Newman, Ramesh Thakur e John Tirman (Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2006): 57.

¹³² Keohane, 1990: 8.

internacionais *per se* não impedem arranjos multilaterais de funcionarem como bilaterais ou imperiais, em que há discriminação entre Estados.¹³³ No entendimento de Ruggie, princípios de reciprocidade difusa e de indivisibilidade elevam o multilateralismo “genérico” à categoria “substantiva”.¹³⁴ Diferentemente do que ocorria no Concerto Europeu, por exemplo, em que as potências observavam um conjunto de normas não escritas para orientar as relações entre elas – o reconhecimento da imunidade diplomática e o sistema de consulta em questões de ajustes territoriais –, institucionalizar o multilateralismo ajudou aprofundar os fundamentos sob os quais idealmente ele deveria funcionar.

A criação da ONU sob a égide da segurança coletiva foi decisiva para esta transformação, afinal, a paz é um bem público mundial indivisível e seus benefícios universais. De acordo com Caporaso, «[a] indivisibilidade pode ser considerada como o escopo (tanto geográfico quanto funcional) sobre o qual os custos e benefícios são distribuídos, dada uma ação iniciada nas ou entre as unidades componentes». ¹³⁵ Por outro lado, a cooperação com base na reciprocidade difusa elimina a expectativa de ganhos imediatos, permitindo, sob a coordenação institucional, interações de longo prazo baseadas na confiança entre atores egoístas. Na reciprocidade específica as trocas processam-se preferencialmente de forma bilateral entre os Estados, e os ganhos são contabilizados em decorrência de cada interação. De acordo com Keohane, «[o]s participantes normalmente veem a reciprocidade difusa como uma série contínua de ações sequenciais que podem continuar indefinidamente, nunca se equilibrando, mas continuando a implicar concessões mútuas no contexto de compromissos e valores compartilhados». ¹³⁶

Entretanto, nem todo multilateralismo existente atualmente é regido pelos princípios de indivisibilidade e reciprocidade difusa. A depender do formato de interação, as relações multilaterais podem não expressar a qualidade substantiva perseguida por Ruggie. Em vista disso, G. John Ikenberry assume que «[o] multilateralismo também pode ser entendido em termos do caráter vinculante das regras e princípios que norteiam as relações interestaduais». ¹³⁷ Nesse sentido, o multilateralismo pode assumir desde formas mais frouxas, integrando países em torno de arranjos consultivos, até estruturas rígidas e complexas de alcance universal, que envolvem áreas sensíveis à ordem internacional. A qualidade das interações define o nível de

¹³³ Ruggie, 1992: 568-571.

¹³⁴ Ibid., 569-571.

¹³⁵ Caporaso, 1992: 602.

¹³⁶ Keohane, 1986: 4.

¹³⁷ G. John Ikenberry, “Is american multilateralism in decline?”, *Perspectives on Politics*, 1, no. 3 (2003): 534.

transferência de soberania e vinculação jurídica com o qual o Estado se compromete. Com isso, a existência de instituições multilaterais sem qualquer compromisso substantivo torna-se uma alternativa para Estados interessados em operar uma cooperação meramente utilitária, sem envolvimento de ideais e valores de democracia e liberdade.

As instituições multilaterais – ou falta delas – em duas regiões do mundo representam os extremos da disposição dos Estados em limitar a autonomia política para cooperarem multilateralmente. Na Ásia Oriental vários fóruns de diálogos compõem um sistema informal de segurança em que as partes mantêm intacta a soberania, mas optam por limitá-la na prática devido ao interesse comum de paz e desenvolvimento. Ao incluir as alianças estratégicas dos EUA na região, a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), o Fórum Regional da Associação das Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN), a ASEAN Plus Three e a Conferência de Cúpula Asiática, o multilateralismo praticado nesta parte do mundo remete ao Concerto da Europa, em que os países equilibravam suas expectativas conforme às das demais potências.¹³⁸ Em contraste, os países da Europa Ocidental entenderam ser vantajoso delegar parte substancial de seus interesses a uma organização multilateral supranacional. Identificada como zona de paz Kantiana, a União Europeia é o melhor exemplo de multilateralismo efetivo, como os europeus gostam de referir, sendo sua integração baseada em regras vinculantes e valores comuns.¹³⁹

A estrutura e dinâmica do sistema de Estados influenciam na prática multilateral, sendo também decisivos para a qualidade das interações estatais. Como descreve Ikenberry, o multilateralismo pode operar em três níveis da ordem internacional. Em nível sistêmico, emerge dos princípios vestefalianos, tendo os Estados soberania para constituir atores jurídicos, além de observarem os princípios de reconhecimento mútuo, igualdade formal e prática diplomática na contratação do compromisso multilateral. «Isso é multilateralismo no que se refere à organização profunda das unidades e seu reconhecimento e interação mútuos». No nível da ordem, os arranjos são estruturados em conformidade com os princípios de organização e características da ordem internacional liberal, a exemplo da indivisibilidade, presente desde 1945 nas áreas econômica

¹³⁸ Sobre o multilateralismo na Ásia Oriental, ver: Kent E. Calder e Francis Fukuyama, *Multilateralismo na Ásia Oriental: perspectivas para a estabilidade regional* (Rio de Janeiro: Rocco, 2012).

¹³⁹ Desafios de perseguir o multilateralismo efetivo estão presentes em: Louise van Schaik, *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations. More than the Sum of Its Parts?* (London, UK: Palgrave Macmillan, 2013); Robert Kissack, *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making* (London, UK: Palgrave Macmillan, 2010).

e de segurança, podendo ser regionais ou internacionais. «A organização geral das relações entre os países industriais avançados tem essa característica multilateral básica». No nível do contrato, encontram-se os acordos e tratados celebrados individualmente entre grupos de Estados. «Esses podem ser considerados “contratos” distintos entre os estados».¹⁴⁰

A oferta multilateral, na expressão do diplomata brasileiro Gelson Fonseca Jr.,¹⁴¹ pode surgir de fontes externas e internas, que atuam para estimular ou constranger o engajamento estatal na cooperação.¹⁴² Há demandas que decorrem das características da dinâmica conjuntural do sistema de Estados. De acordo com Ikenberry, a distribuição do poder global, o aprofundamento da interdependência econômica complexa e a ação violenta coletiva não estatal podem deflagrar problemas que conduzem ao enfrentamento conjunto pelos Estados.¹⁴³ A criação do G20, em contraste com o G7, por exemplo, reflete a ascensão política de economias emergentes à mesa do debate sobre o desenvolvimento global. Em sentido contrário, as divergências de interesses entre as potências do CSNU impediram uma resposta multilateral ao desafio global do terrorismo provocado pelo radicalismo para a violência de grupos muçumanos. Ainda como fonte externa, o multilateralismo pode emergir do trabalho influente das OI preexistentes. É notável o envolvimento da AIEA em ações de não proliferação nuclear, auxiliando as potências na formulação, implementação e fiscalização de acordos protocolos de segurança.¹⁴⁴

Preferências domésticas também podem influenciar o desenvolvimento do multilateralismo. A identidade e tradições políticas do Estado e da sociedade civil estão presentes nas fontes internas. Governos liberais tendencialmente encontram-se inclinados para o multilateralismo. No caso dos EUA, por exemplo, os últimos governos democratas buscaram mais soluções compartilhadas no estrangeiro do que os republicanos, que demonstraram maior apetite para resolver tudo sozinhos. Do lado da sociedade civil, o multilateralismo decorre do interesse das elites políticas e econômicas e das ONG. Grupos e segmentos sociais podem influenciar governos e parlamentos a encaparem soluções multilaterais voltadas para problemas comuns. A pressão da sociedade civil para governos aderirem a acordos sobre mudança climática é representativo de fonte interna de multilateralismo – fenômeno que ocorre com mais facilidade nas democracias. A verdade é que regimes democráticos são mais abertos ao multilateralismo

¹⁴⁰ Ikenberry, 2003: 534.

¹⁴¹ Gelson Fonseca Jr., *O Interesse e a Regra: Ensaios sobre o Multilateralismo* (São Paulo: Paz e Terra, 2008).

¹⁴² Ikenberry identifica quatro tipos de fontes de multilateralismo: sistêmicas, institucionais, domésticas e agentes. Ikenberry, 2003: 535.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ver: Mohamed ElBaradei, *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros* (São Paulo: Leya, 2011).

do que os autoritários. Não há comparação – quantitativa ou qualitativa – do envolvimento multilateral dos EUA e Europa de um lado e da China e Rússia e de outro.

Não obstante os liberais convictos pensarem que não deveriam, algumas áreas são mais suscetíveis em incorporar soluções multilaterais do que outras. O cálculo dos governos mostra que em questões consideradas estratégicas, como de segurança, são priorizados os ganhos relativos que o Estado pode alcançar de acordo com suas capacidades e esforços próprios, prevalecendo uma abordagem realista que dificulta o florescimento do multilateralismo.¹⁴⁵ É sobre as bases do multilateralismo que funcionam os sistemas comerciais e financeiros internacionais, sendo as regras emitidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) fornecedoras dos mecanismos segundo os quais os Estados devem operar na realidade de interdependência complexa produzida pela globalização. Do mesmo modo, as questões globais como meio ambiente, migração, pandemias, direitos humanos e controle de armas tendem a ser tratadas preferencialmente de forma multilateral.

A disposição para cooperar num ambiente anárquico não está relacionada a inclinações altruístas. Antes, liga-se ao interesse do Estado, disposto a trocar parte da sua autonomia política em uma área específica por benefícios que fluam para ele de acordos multilaterais. Ou seja, os benefícios devem ser maiores do que os custos de caminhar sozinho com a soberania debaixo do braço. Axelrod e Keohane descartam a obrigatoriedade de harmonia de interesses entre Estados, argumentando que «a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou previstas de outros».¹⁴⁶ Combinados com o contexto de interação, as percepções dos tomadores de decisão e a estratégia definida para o problema, três fatores determinam a ocorrência da cooperação: mutualidade de interesses, a sombra do futuro e o número de *players*.¹⁴⁷ Os problemas nas relações internacionais não se apresentam isoladamente, estão conectados uns aos outros em níveis e camadas diferentes, atacados de diversas maneiras por atores com expectativas distintas. No momento de definição de uma estratégia, o interesse particular está em questão, bem como seu reflexo no comportamento dos demais *players*, no tabuleiro do jogo, e ao longo do tempo.

¹⁴⁵ Ver: Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", *World Politics*, 37, no. 1 (1984).

¹⁴⁶ Robert Axelrod e Robert O. Keohane, "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions", *World Politics*, 38, no. 1 (1985): 226.

¹⁴⁷ Axelrod e Keohane utilizam o Dilema do Prisioneiro, da teoria dos jogos, para explicar por que atores cooperaram. Ibid., 229-238.

1.4.2 Os desafios do multilateralismo

A lógica da cooperação nas relações internacionais mudou significativamente depois da Guerra Fria. O multilateralismo universal está cada mais difícil de ser alcançado – talvez impossível. Em um contexto de retorno da geopolítica às relações internacionais, a cooperação multilateral tem perdido cada vez mais credibilidade nas democracias Ocidentais. A complexidade de interesses produzida pela fragmentação política de uma nova ordem mundial em formação faz com que os Estados não tenham convicção quanto a vinculação de sua autonomia política a instituições sem força para constranger as grandes potências a cumprirem as regras. A necessidade de cooperação em questões fulcrais aumenta, mas as negociações quase sempre esbarram em interesses particulares de algum Estado.

Para além da nova realidade sistêmica, outro obstáculo ao multilateralismo é a multiplicidade de atores, que faz com que as negociações tendam a prolongar-se no tempo sem perspectiva de acordo. As inúmeras divergências políticas impedem o nivelamento de interesses. O melhor exemplo da dificuldade de barganha envolvendo muitos participantes está na Rodada Doha. Iniciada em 2001, a estagnação nas negociações mostra que não há qualquer indicativo de encerramento.¹⁴⁸ Da mesma forma, a falta de alinhamento dos objetivos políticos dos atores impediu que se alcançasse uma reforma substantiva da ONU, liderada por Kofi Annan no início dos anos 2000. Questões importantes como a proteção humanitária e o combate ao terrorismo internacional foram relegadas a segundo plano. A ostentar uma formação condizendo com a distribuição do poder da metade do século passado, o Conselho de Segurança permanece sofrendo com o déficit de legitimidade de seus membros.

Encontrar uma fórmula que envolva uma quantidade mínima de Estados – mas que confira caráter multilateral ao arranjo –, ou formar coalizões de atores interessados e relevantes em áreas específicas são alternativas sugeridas por analistas para corrigir o problema do excesso de participantes.¹⁴⁹ Entretanto, entendidas como forma de multilateralismo de elite, estruturas como o G7 – depois ampliado para G20 –, tiveram sua criação acompanhada pelo crescimento do regionalismo, a refletir o poder projetado de potências médias em suas respectivas áreas de

¹⁴⁸ As dificuldades de entendimento são uma ameaça a ordem comercial internacional, área que parecia imune às ambições egoístas dos Estados. «Com o fim da Guerra Fria, embora o interesse econômico recíproco pela sobrevivência de uma economia internacional integrada e estável ainda estimule os países a cooperar, os interesses e ambições nacionais conflitantes ameaçam cada vez mais minar a cooperação sobre a qual tem repousado a economia mundial». Robert Gilpin, *O desafio do capitalismo global* (Rio de Janeiro: Record, 2004): 78.

¹⁴⁹ Sobre o minilateralismo e o multilateralismo funcional, ver: Moises Naím, “Minilateralism”, *Foreign Policy*, (2009); Richard Haass, “The case for messy multilateralism”, *Financial Times*, 5 de janeiro, 2010.

influência. A proliferação de acordos bilaterais e OI regionais funcionam como opção ao multilateralismo universal, cada vez mais difícil de alcançar também por causa da sobreposição institucional. Na área do comércio internacional, entretanto, esses mecanismos são inferiores, de escopo específico, não abrangem a complexidade de situações de um regime internacional. «Eles também podem ter o efeito perverso de retardar o comércio, discriminando os não-membros. Mas alguma expansão comercial é preferível a nenhuma», analisa Haass.¹⁵⁰

Fonte de multilateralismo durante a Guerra Fria, as OI têm contribuído para dificultar a cooperação estatal. Muitas vezes assumindo características disfuncionais, elas tendem a tornar-se irrelevantes na medida em que alguns Estados não respeitam as normas acordadas ou quando sistematicamente abusam de regras *opt-out* e escapes disponíveis em tratados. A cultura da exceção institucionalizou a leniência, facilitando a vida de Estados pouco comprometidos moralmente. Outro problema gerado pela atuação disfuncional das OI decorre de prerrogativas superdimensionadas assumidas por algumas delas na implementação e aplicação de tratados multilaterais. Instituições autônomas com ambições supranacionais enfrentam a resistência do Estado, que opta em conservar a soberania em matérias consideradas sensíveis, impedindo o aprofundamento do multilateralismo.¹⁵¹ Num contexto dominado pelo regresso da geopolítica, o unilateralismo pode significar a sobrevivência de governos e nações.

A ordem em transformação alterou também as preferências domésticas em relação ao multilateralismo. A diferença de visão de mundo entre EUA e Europa lançou dúvidas sobre o futuro da governança multilateral desenvolvida no pós-1945. Os americanos não medem esforços para esconder a predileção de atuarem sozinhos, enquanto os europeus defendem um mundo regado, baseado na cooperação e restrição mútua. Contudo, sem força política, militar e econômica suficientes para fazer desenvolver o multilateralismo, a Europa abraça o unilateralismo sempre que seus autoproclamados interesses vitais são ameaçados. Muitas vezes, a adesão abstrata à cooperação em instituições genéricas, como as de defesa ambiental, serve para mascarar o endurecimento em negociações comerciais.¹⁵² A comunidade pacífica das democracias liberais parece ainda sustentada no interesse comum na preservação da OTAN.

¹⁵⁰ Haass, "The case for messy multilateralism".

¹⁵¹ «O [Tribunal Penal Internacional (TPI)] claramente vai mais longe nessa direção ao criar um promotor independente e uma burocracia de apoio com poderes para investigar, acusar e julgar indivíduos com pouca autorização política prévia dos Estados envolvidos». John Van Oudenaren, "What is 'multilateral'?", *Policy Review*, (2003).

¹⁵² Os compromissos do Acordo de Paris sobre o clima são usados pela Europa para não ratificar o acordo comercial com o Mercosul. André Marinho, "Parlamento europeu diz que acordo Mercosul-UE 'não pode ser ratificado como está'", *O Estado de S. Paulo* 2020.

Entretanto, mesmo o pilar mais importante da parceria transatlântica foi alvo de ataques durante o governo Trump.

O distanciamento dos EUA e o oportunismo da Europa oferece países não liberais ambiente promissor para fazerem avançar suas ideias de ordem internacional. A percepção das OI como mecanismo criado para defender os interesses e disseminar os valores ocidentais faz países como Rússia e China adotarem um comportamento cínico. Enquanto reforçam sua posição de poder, mostram total disposição para defender as instituições multilaterais.¹⁵³ Mas quando estas oferecem qualquer risco aos seus regimes ou interesses, põem-se a trabalhar para fundar OI com perfil adequado à sua visão de ordem internacional baseada na política do poder – outra alternativa tem sido aparelhar as instituições preexistentes. A corromper seus estatutos e influenciar a formação do seu corpo diretivo, matam por dentro os princípios que definem o multilateralismo liberal.¹⁵⁴ Esta parece ser consequência natural de uma ordem internacional aberta e inclusiva.

1.5 Conclusão

O internacionalismo liberal aposta na razão para conduzir as relações internacionais. De acordo com esse paradigma teórico, a cooperação entre atores racionais contribui para a estabilização do sistema de Estados, sendo base do processo de conquista e manutenção da paz mundial. Importante fonte de interação estatal, o comércio proporciona desenvolvimento constante para os povos que se dispõem a comerciar no lugar de guerrear. A abordagem idealista do internacionalismo liberal, entretanto, fracassou no propósito de conter o egoísmo de governos envolvidos na política do poder no período entre guerras. A Liga das Nações de Woodrow Wilson sucumbiu diante das ambições revisionistas de Estados recalcitrantes, bem como da defesa de privilégios do poder por países que não concordaram com reduções em seu direito soberano de decisão sobre questões consideradas de interesse vital. A admissão de pressupostos realistas ajudou Roosevelt e outros líderes mundiais na implementação de uma organização multilateral em conexão com a realidade do ambiente internacional. Ter em conta a anarquia sistêmica, a possibilidade da guerra e a centralidade do Estado deixou a ONU em condições de converter em legitimidade seu direito de governar as relações internacionais.

¹⁵³ Charles Grant, "Multilateralism à la Carte", *The New York Times*, april 16, 2012.

¹⁵⁴ Ver: Robert O. Keohane e Julia C. Morse, "Contested Multilateralism", *International Organizations* 9(2014).

A ordem liberal do pós-Segunda Guerra foi moldada em conformidade com os ideais e valores domésticos dos EUA visando um mundo mais seguro para as democracias liberais. Única potência com capacidades para subscrever um novo modelo de ordem internacional, os EUA criaram uma estrutura de governança operada por organizações multilaterais. A possibilidade de ter seu poder, à época absolutamente assimétrico, restringido por normas generalizadas servia de atrativo para Estados mais fracos aceitarem a coordenação política. Embora sua abrangência tenha sido reduzida com o início da Guerra Fria, cujas disputas bipolares congelaram o Conselho de Segurança, a ONU foi amplamente bem-sucedida em áreas que não envolveram questões de segurança e defesa. Sobretudo no Terceiro Mundo, o papel desempenhado por suas agências assumiu grande relevância em questões humanitárias. Entretanto, a contrariar liberais mais otimistas, o fim da Guerra Fria e a vitória do mundo livre sobre o comunismo não fizeram emergir um mundo governado por organizações multilaterais.

Como única superpotência mundial, os EUA usaram seu poder para agir preferencialmente segundo suas convicções. O momento unipolar coincidiu com o unilateralismo exacerbado do governo de Washington no início do século XXI, cujo apetite intervencionista afastava antigos aliados enquanto motivava a resistência de rivais. O objetivo de disseminar valores liberais a outros pontos do mundo como uma cruzada benfeitora não levou em conta a relação seletiva de Estados autoritários com as instituições da ordem. Punido pelos próprios erros, os EUA assistiram o enfraquecimento da ordem liberal com a qual pretendiam envolver o mundo nos valores de democracia e liberdade. Junto com o arrefecer da Pax Americana, o multilateralismo passou a ser desafiado em várias dimensões. Num ambiente de competição das grandes potências e de redistribuição do poder mundial, a soberania dos Estados e estruturas normativas desconectadas da realidade contribuíram para o enfraquecimento da capacidade do multilateralismo de coordenação das interações estatais.

Independentemente da forma que venha assumir dentro da classificação desenvolvida por seus teóricos, o institucionalismo liberal é distinguido pela relevância teórica e prática dada aos valores morais nas relações internacionais. É inegável a supremacia da influência dos interesses sobre as preferências dos Estados. Entretanto, os valores parecem funcionar como catalizadores das relações que moldam a comunidade pacífica em torno da qual as democracias liberais cooperam. Corolário da importância da moral nas interações estatais, sob a visão liberal, o homem é ator privilegiado. Embora aceite a centralidade do Estado, o internacionalismo liberal entende que, de uma forma ou outra, tudo aquilo que é realizado no estrangeiro tem como agente o indivíduo, para quem também flui o produto das relações internacionais.

CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS EXTERNAS DE RÚSSIA E BRASIL

A evolução das políticas externas de Rússia e Brasil no período investigado apresenta abordagens firmemente direcionadas para o aumento de poder relativo desses países, que se percebiam merecedores de melhor posição no sistema internacional. No momento em que as potências divergiam sobre a distribuição do poder global, movidos por ambições revisionistas de russos e brasileiros assumiram comportamentos que apresentavam em sua base um conflito entre o interesse particular e a estrutura normativa das relações internacionais. Detentores de histórias e processos civilizacionais distintos e a viverem momentos particulares em suas políticas domésticas, ao perseguirem objetivos da política do poder, Rússia e Brasil questionaram a hierarquia da estrutura de Estados bem como a liderança hegemônica dos EUA no momento unipolar. A construção de uma ordem multipolar apresentava-se como solução às aspirações de Rússia e Brasil por maior protagonismo internacional. Entretanto, os pressupostos do mundo multipolar presentes em foros de articulação política criados na esteira do movimento de contestação pareciam conflitantes com fundamentos da ordem liberal, nomeadamente o multilateralismo ocidental.

A análise a seguir foi desenvolvida com o olhar voltado para os ensinamentos da Ciência Política e das Relações Internacionais para interpretar as transformações do comportamento no estrangeiro de Rússia e Brasil no período 2000-2010. O presente capítulo encontra-se dividido em duas grandes seções. A primeira trata da evolução da política externa da Rússia durante os dois primeiros mandatos de Vladimir Putin (2000-2008) e a segunda sobre a condução da política externa do Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-2010). Cada seção encontra-se subdividida em três níveis de análise: um correspondente à conjuntura da política interna; outro sobre o papel da liderança política responsável por dar personalidade especial e conduzir a política externa de cada país; e por fim, o terceiro concentra no grau de envolvimento no estrangeiro por eles implementado. Importa ressaltar que no caso da Rússia a discussão sobre as lideranças e a política interna foi sintetizada na subseção dedicada à análise do *putinismo*. Formulado pelo Kremlin para controlar as aspirações de democracia e liberdade de suas populações, o *putinismo* resulta em uma ordem política autoritária que concentra o poder nas mãos de Vladimir Putin e sua camarilha. A caracterização dos princípios que regem essa doutrina e a reflexão sobre seu impacto no comportamento de atores domésticos, demonstram como as lideranças e a estrutura do Estado da Federação Russa influenciam nas relações exteriores do país.

2.1 A Rússia e os dilemas do gigante apequenado

Após o final da Guerra Fria, a Rússia foi obrigada a conviver com o rebaixamento de sua condição de grande potência, elegendo a recuperação do *status quo* perdido como objetivo principal de sua política exterior. A ascensão de Putin ao poder, em 2000, marca o ponto de inflexão da busca de Moscou por maior protagonismo internacional. A abordagem inicial foi marcada pelo controle racional dos impulsos egoístas pelo poder combinado com a necessidade de compor parcerias com o Ocidente em questões de segurança. No entanto, essa abordagem foi paulatinamente cedendo espaço a uma política externa cada vez mais afirmativa dos interesses nacionais russos. As mudanças na ordem política interna, que culminaram na centralização e na verticalização do poder, e a melhora da economia proporcionada pelas altas nos preços do petróleo e do gás, permitiram à Rússia mudar o tom do debate sobre questões de interesse vital segundo a ótica do Kremlin. A comportar-se como Estado revisionista da ordem liberal, Moscou pretendia tornar-se polo de poder num mundo multipolar, posição que julgava mais condizente com a realidade do cenário internacional.

2.1.1 Em compasso de espera

Afora o objetivo de recuperar o *status* de grande potência, a política externa da Rússia expressa a combinação dos domínios interno e externo, em que um influencia o outro, como mecanismos de um regime autoritário que solapou os princípios de democracia e de liberdade implantando um Estado policial.¹⁵⁵ Como tal, o uso da força frequentemente requisitado para manter a ordem doméstica é um fantasma com o qual os países vizinhos devem conviver. Práticas não democráticas criadas para contornar as leis e fugir aos tribunais – tais como as usadas para perseguir e enquadrar os críticos do regime –, e condutas desleais de negociação podem ser encontradas no comportamento da Rússia no exterior.

Quando Vladimir Putin assumiu o poder, o país encontrava-se sob uma conjuntura formada por confusão política, retração econômica, colapso social e declínio de sua relevância internacional. No entanto, a calamitosa situação econômico-social havia se iniciado nos anos 1980, devido à incapacidade do regime soviético de responder à crise provocada pelo fraco desempenho econômico combinado com o aumento relativo nos gastos com a defesa.¹⁵⁶ As reformas empreendidas por Gorbachev não foram suficientes para conter a degradação avassaladora das

¹⁵⁵ Ver: Maria Raquel Freire, “Política externa russa no «interméstico». Uma abordagem construtivista”, *Relações Internacionais*, Setembro, no. 55 (2017).

¹⁵⁶ Leon Aron, “Everything You Think You Know About the Collapse of the Soviet Union Is Wrong”, *Foreign Policy*, (2011).

condições de vida da sociedade. No início dos anos 1990, concomitantemente ao movimento centrífugo das nacionalidades que compunham o gigante comunista, a tentativa falhada de salvar a União Soviética acabou contribuindo para o seu fim definitivo. Todavia, a difícil situação da Rússia continuaria a piorar antes de começar a melhorar.

Nos anos iniciais da era Putin, sem recursos de poder que possibilitassem ao Kremlin inovar, a evolução de política externa da Rússia apresenta uma síntese de comando centralizado, com a maioria de suas ações orientadas/direcionadas à restauração do *status* de grande potência internacional. Esta linha de abordagem estratégica, definida na segunda metade da década de 1990 sob a orientação de Yevgeny Primakov, foi reafirmada por Putin e executada de acordo com os recursos internos de poder disponíveis e as oportunidades oferecidas pelo sistema de Estados. Na prática, os objetivos definidos na estratégia eram incompatíveis com a condição de poder da Rússia, que se viu obrigada a fazer um jogo de paciência e apostar na absoluta imprevisibilidade da correlação de forças sistêmicas. Para reconstruir sua posição de destaque, a Rússia precisava ser assertiva nas políticas interna e externa –, enquanto esperava pelos erros dos rivais, que não se mostravam dispostos a ceder parcelas do poder à vacilante potência. Ao contrário, na perspectiva do Kremlin, era patente o objetivo dos EUA e seus aliados europeus de isolar e constranger a Rússia nos seus autoproclamados interesses vitais.

De acordo com o Conceito de Política Exterior de 2000, dentre as prioridades definidas, era imperativo adquirir capacidades de poder «para alcançar posições firmes e de prestígio na comunidade mundial, mais plenamente coerente com os interesses da Federação Russa como uma grande potência, como um dos mais influentes centros do mundo moderno, e que são necessários para o crescimento de seu potencial político, econômico, intelectual e espiritual».¹⁵⁷ Neste ínterim, a Rússia passa a conviver com um drama peculiar a países com pretensões além de suas capacidades, o comportamento ambíguo no momento de escolha a forma como lidar com questões sensíveis envolvendo os principais vetores de sua estratégia. A personalidade ambivalente decorre da necessidade de ajustar a todo momento a retórica pretensiosa do Conceito de Política Exterior, reforçada pelas diretrizes articuladoras do Conceito Nacional de Segurança, à difícil realidade conjuntural. Dessa forma, de um lado o país declara a importância de uma abordagem colaborativa visando integrar-se ao sistema internacional, sobretudo

¹⁵⁷ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”: fas.org, (2000).

aderindo às estruturas multilaterais do comércio para alavancar seu desenvolvimento, e de outro elege os EUA e a OTAN como ameaças à sua segurança.¹⁵⁸

Em compasso de espera para a efetivação de um balanceamento de poder mais direto com o Ocidente, a Rússia definiu os objetivos considerados imprescindíveis à recuperação do *status* de grande potência, os quais seriam implementados gradativamente. Assim, à medida em que a economia ganhasse fôlego e caminhasse para uma dimensão autossustentável, a Rússia procuraria aprofundar e estabilizar sua presença no *estrangeiro próximo*;¹⁵⁹ confrontar o Ocidente naquilo que considera vital aos seus interesses nacionais, buscando diferenciar o tratamento dado à Europa e aos Estados Unidos; expandir relações para outros polos regionais de poder, mirando países da Ásia-Pacífico (China, Índia e Japão principalmente), do Oriente Médio e, finalmente, da África e da América Latina.¹⁶⁰

O Conceito de Política Externa da Rússia elegeu o *estrangeiro próximo* como vetor prioritário a ser trabalhado pela diplomacia do Kremlin. A hegemonia no espaço pós-soviético era percebida como a primeira e mais importante de várias camadas de projeção dos interesses russos no mundo. O entorno do país foi o que melhor e mais intensamente reproduziu as dimensões fulcrais das relações exteriores do país – securitária, econômica e civilizacional. As relações com a vizinhança se deram por meio da parceria com todos os membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), reservando a Moscou privilégios dignos do histórico imperialista que se pensava acabado com o colapso soviético. «As relações práticas com cada um deles devem ser estruturadas tendo em devida conta a abertura recíproca à cooperação e a disponibilidade para ter em devida conta os interesses da Federação Russa, inclusive em termos de garantias de direitos dos compatriotas russos».¹⁶¹

O imperativo de aprofundar a integração regional fez a Rússia desenvolver com os Estados da CEI uma enorme rede de acordos bilaterais e multilaterais. Para além do encorajamento da cooperação institucionalizada visando a resolução de problemas em uma ampla gama de áreas,

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ De acordo com Franco, «[o] termo “estrangeiro próximo” é usado pelas autoridades russas em referência a todas as antigas repúblicas soviéticas e traduz a dificuldade em aceitar o fato de esses países serem Estados independentes». Livia Franco, “A NATO aos 60: a travessia do rubicão. (ou a importância dos valores)”, *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, no. 3 (2010): 20.

¹⁶⁰ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 2000.

¹⁶¹ Ibid.

o complexo de tratados impulsionado pela influência política do Kremlin contribuiu para o fortalecimento das bases da integração em áreas específicas – por exemplo, político-militar, sob a estrutura da Organização para Cooperação de Xangai, e econômica, orientada para a Comunidade Econômica Eurasiática.¹⁶² Contudo, é preciso registrar que nos primeiros anos da era Putin a CEI pouco se desenvolveu se comparada à União Europeia, como aponta Sakwa, embora o autor reconheça que a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO) tenha apresentado qualidades de coesão.¹⁶³

Na dimensão da segurança, o entorno da Rússia passou a ser tratado como elemento de contenção a evitar o espalhamento da violência para dentro do território da Federação, sobretudo aquela promovida pelo radicalismo islâmico na vizinhança. Os ataques perpetrados por terroristas chechenos estavam na raiz das preocupações do governo. A cooperação com os Estados vizinhos tornou-se imprescindível ao enfrentamento do terrorismo que Putin, ainda no início de 2000, alertava os colegas no estrangeiro constituía-se a nova ameaça à estabilidade internacional.¹⁶⁴ Para atender a ambição da Rússia de se tornar potência mundial, conforme registrou Trenin, «as antigas fronteiras imperiais da Rússia são consideradas tanto elementos de seu centro de poder quanto um amortecedor para proteger a própria Rússia de invasões indesejáveis de outras grandes potências».¹⁶⁵

Para além de questões de segurança, fatores econômicos também orientaram o comportamento da Rússia na região, abrangendo os países da Transcaucásia e a Ásia Central. O escoamento da produção de gás e óleo desses países utiliza os antigos *pipelines* da época soviética, tendo a Rússia como centro de distribuição para os mercados mundiais.¹⁶⁶ Os russos encarregam-se de

¹⁶² J. Willerton et al., "Treaty networks, nesting, and interstate cooperation: Russia, the FSU, and the CIS", *International Area Studies Review*, 15, no. 1 (2012).

¹⁶³ Richard Sakwa, "Senseless Dreams and Small Steps: The CIS and CSTO between Integration and Cooperation", in *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the 'Great Game'*, ed. Maria Raquel Freire e Roger E. Kanet (London: Palgrave Macmillan, 2010).

¹⁶⁴ Numa reunião com representantes da CEI da área de segurança, Putin declarou: «A luta contra o terrorismo transcendeu as fronteiras nacionais no antigo território soviético e em outras partes do mundo. Infelizmente, agora se tornou óbvio que o terrorismo internacional tem um amplo sistema de informação, apoio financeiro e ideológico em muitos países. A cooperação entre governos é a única forma de combater esse mal internacional». Vladimir Putin, "Speech at a Meeting of the Council of Heads of CIS Security and Law Enforcement Agencies", Moscow: President of Russia webpage, (2000).

¹⁶⁵ Dmitri Trenin, "Russia's Spheres of Interest, not Influence", *The Washington Quarterly* 32, no. 4 (2009): 4.

¹⁶⁶ Mankoff observa que, «considerando a importância da energia para as economias da Rússia e seus vizinhos, o poder sobre os oleodutos dá a Moscou influência política significativa». Jeffrey Mankoff, "Russia, the Post-Soviet Space, and Challenges to U.S. Policy", in *The Policy World Meets Academia: Designing U.S. Policy toward Russia*, ed. Timothy Colton, Timothy Frye e Robert Legvold (Cambridge, USA: American Academy of Arts and Sciences, 2010): 45.

exportar e repassar aos Estados produtores uma fração daquilo que a Gazprom vendia. A relação econômica assimétrica favorável à Rússia confere primazia a Moscou em questões políticas. A vantagem comparativa de seus produtos é potencializada por um mercado cativo das manufaturas russas. Na dimensão civilizacional, os estreitos laços culturais e étnicos que ligam mutuamente a Rússia e seu *estrangeiro próximo* podiam facilitar a cooperação entre eles, mas também serviriam de motivo para a Rússia imiscuir-se nos assuntos domésticos em desrespeito à soberania dos Estados vizinhos.¹⁶⁷ O colapso das relações com a Geórgia, que levou à guerra em 2008, teve como justificativa oficial a defesa das minorias russas no território vizinho.¹⁶⁸ O mesmo golpe seria aplicado pelo Kremlin, a partir de 2014, na anexação da Crimeia e da Ucrânia Oriental.

A funcionar como catapulta para projetar a Rússia na direção do *status* de grande potência, fazendo Moscou centro do poder regional, o *estrangeiro próximo* se tornou fonte quase inesgotável de divergências com o Ocidente. A percepção de ameaça representada pelos EUA, que decidiam preferencialmente de forma unilateral no auge do seu momento unipolar, definiu a abordagem de dois trilhos do governo russo em suas relações com a potência hegemônica. Sem capacidades para equilibrar o poder americano, Moscou buscou constituir parcerias com Washington em questões fundamentais para a sua política externa, como o combate ao terrorismo internacional e à proliferação de ADM. Essa abordagem foi recorrente sobretudo durante o primeiro mandato de Putin (2000-2004), e ficou marcadamente expressa nos desdobramentos dos ataques do 11 de setembro. No entanto, depois de conquistar o *status* de potência energética, a Rússia passou a se comportar muito mais afirmativamente na defesa dos seus interesses. Negar a presença dos EUA no *estrangeiro próximo* e conter a disseminação de ideias e valores liberais nos seus domínios foram diretrizes que nortearam as ações operadas pelos russos na implementação de uma política exterior mais assertiva e conduzida cada vez mais em direção à restauração do posto de grande potência.

¹⁶⁷ Numa reunião com chefes de Estados da CEI, «Putin observou que cada pessoa que considera a Rússia como sua pátria deve ter o direito de viver na Rússia. E aqueles que vivem em outros países devem ter a oportunidade de preservar sua cultura e se sentir como cidadãos de pleno direito. Ele disse que a Rússia continuará trabalhando para atingir esses objetivos». The Kremlin, “The Kremlin hosted a meeting of the Council of CIS heads of State”, news release, 25 de janeiro de 2000.

¹⁶⁸ A narrativa construída em torno da Rússia como uma civilização multiétnica, amalgamada pela cultura russa, fornecerá os pressupostos morais para uma Rússia expansiva no futuro.

Putin foi o primeiro líder mundial a manifestar solidariedade aos EUA, gesto retribuído por George W. Bush no dia seguinte, numa ligação telefônica em que ressaltou a agilidade do colega russo. Como parte da coalização internacional antiterrorista, a Rússia consentiu, ainda que relutante, na criação de bases militares americanas no Uzbequistão (Karshi-Khanabad) e no Quirguistão (Manas). Como nota MacFarlane, «o governo Putin herdou uma política de forte resistência à penetração militar ocidental na região da antiga União Soviética, e enfrentou significativa oposição a essa concessão».¹⁶⁹ O Conceito de Segurança Nacional, em 2000, já previra «possível aparecimento de bases militares estrangeiras e grandes contingentes de tropas nas proximidades das fronteiras da Rússia».¹⁷⁰

Naquele momento a Rússia pouco podia fazer para impedir a iniciativa americana de estacionar tropas nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central para apoiar as operações no Afeganistão. Uma ação negativa de Moscou, além de não dissuadir Washington, poderia prejudicar a agenda de cooperação mais ampla dos EUA, igualmente importante para a Rússia. O mesmo comportamento foi adotado quando Bush rompeu unilateralmente o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (ABM), em 2002.¹⁷¹ Putin compensava os inevitáveis constrangimentos avançando sobre questões sensíveis à comunidade internacional. Sob o silêncio da ONU, a Rússia travou uma feroz guerra contra os chechenos até o conflito passar a ser tratado pelas grandes potências no âmbito da “guerra ao terror”.¹⁷²

O cenário internacional mostrava-se pouco receptivo às pretensões da debilitada Rússia. Alianças *ad hoc* poderiam melhorar seu desempenho na mesa de discussão das grandes questões mundiais. Entretanto, a invasão do Iraque em 2003 demonstrou a absoluta incapacidade da Rússia, naquela altura, em liderar uma coalização que fizesse frear a determinação dos EUA. A defesa da posição de Moscou na questão não passou do campo retórico. Para um país acostumado a tomar parte em conflitos visando defender seus interesses, agarrar-se ao

¹⁶⁹ Neil MacFarlane, “O “R” dos Brics: a Rússia é uma potência emergente?”, in *Os Brics e a ordem global* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014): 89.

¹⁷⁰ NSC, “National Security Concept of the Russian Federation”, ed. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow (10 January 2000).

¹⁷¹ O tratado ABM foi considerado um resquício da era da Guerra Fria pelo governo Bush. No entendimento de Washington, era preciso desenvolver defesas antimísseis para se proteger de ataques lançados por Estados pequenos. O quadro do ABM atendia à corrida armamentista da ordem bipolar. Era preciso desvencilhar-se de compromissos que engessavam a estratégia de defesa dos EUA permitindo a instalação de escudos antimísseis em países do Leste europeu. O plano de Washington foi entendido como uma ameaça por Moscou. Ver: Emily K. Penney, “Is that Legal? The United States' Unilateral Withdrawal From the Anti-Ballistic Missile Treaty”, *Cath. U. L. Rev.*, 51, no. 4 (2002).

¹⁷² Antes de 2001, o Ocidente não reconhecia a Rússia como parceiro da luta global contra o terror, referindo-se à resistência chechena como “separatista” em vez de “extremista” ou “fundamentalista”. John Russell, “The Geopolitics of Terrorism: Russia's Conflict with Islamic Extremism”, *Eurasian Geography and Economics*, 50, no. 2 (2009): 186.

argumento segundo o qual o uso da força militar seria admitido somente sob a estrutura da ONU era uma demonstração de que a Rússia lutava contra as próprias fraquezas. Todavia, reduzida a disputa à retórica de seus líderes, Alemanha e França acabaram exercendo o protagonismo que se esperava da Rússia.

A dimensão econômica da parceria com os EUA mostrou-se mais favorável à Rússia do que as disputas sobre a agenda de segurança, endurecida pelos americanos traumatizados pelo terrorismo internacional. Os russos tinham interesse em aprofundar a inserção do país nas estruturas multilaterais do comércio mundial, tornada obrigatória devido à globalização em curso. A necessidade de abertura de mercados para seus fabricantes e empreendedores norteou a declaração expressa no Conceito de Política Externa que «a principal prioridade da política externa da Federação Russa nas relações econômicas internacionais é promover o desenvolvimento da economia nacional».¹⁷³ Nesse sentido, era importante a manutenção de relações minimamente amistosas com o governo de Washington. Em 2002, quando a economia global começava a embarcar em um período de crescimento, os EUA reconheceram a Rússia como economia de mercado. A boa vontade dos americanos na área comercial se estenderia ao incentivo para que Moscou completasse o processo de adesão ao G-8, agrupamento fortemente influenciado pela política dos EUA.¹⁷⁴ Porém, em relação às negociações de ingresso na OMC os russos não encontrariam a mesma disposição de ajuda dos americanos, enfrentando um périplo de 18 longos anos de batalhas até vencer todas as etapas da negociação.¹⁷⁵

A abordagem definida nas relações externas da Rússia para lidar com o Ocidente se completa com a definição de “prioridade tradicional” dada aos países europeus, uma vez que a tendência europeísta de Putin era evidente. Em 2006, o presidente russo escreveu artigo no qual afirmou:

¹⁷³ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 2000.

¹⁷⁴ Em 2002, a Rússia tornou-se membro efetivo do G-8 e, em 2006, recebeu a Cúpula do agrupamento em São Petersburgo. A adesão foi entendida como mais um esforço da Rússia para expandir os valores das democracias liberais e aumentar seu papel na cooperação da segurança internacional. Para a Rússia significou uma demonstração do «seu potencial para desempenhar um papel pleno e significativo na abordagem dos problemas globais que todos enfrentamos». Disponível em: <http://en.kremlin.ru/supplement/3457/print>. Consultado em: 19 de setembro de 2020.

¹⁷⁵ O processo de adesão à OMC arrastou-se de 1993 até 2012, devido à dificuldade da Rússia em adequar sua economia, travada por barreiras protecionistas, aos princípios da organização. De acordo com Cooper, «para alguns membros do Congresso e outras partes interessadas dos EUA, a experiência da adesão da China à OMC em 2001 alimentou o interesse e levantou preocupações em relação à adesão da Rússia. Eles argumentam que os Estados Unidos não devem repetir o que consideram os erros cometidos com a adesão da China, garantindo que a Rússia só aceda em condições que reforcem as regras e princípios da OMC». William H. Cooper, “Russia’s Accession to the WTO and Its Implications for the United States”, *Congressional Research Service*, (2012).

«Tanto pelo espírito como pelas tradições históricas e culturais, a Rússia é um membro natural da família europeia».¹⁷⁶ A Rússia enxergava a Europa sob vários domínios estratégicos, e por isso, passou a perseguir uma ampla «interação com os Estados da Europa Ocidental, principalmente com países influentes como Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e França».¹⁷⁷ Talvez devido à familiaridade com a Alemanha – onde servira como oficial do KGB em Dresden e por ser fluente em alemão –, Putin estabeleceu com o então chanceler Gerard Schröder uma relação de camaradagem fundamental para as pretensões comerciais da Rússia na Europa, sobretudo no negócio do gás. A cooperação entre Rússia e Alemanha foi estruturada sob os seus interesses de poder. Enquanto defendia a adesão da Rússia à OTAN,¹⁷⁸ Schröder fazia abertamente campanha por uma cadeira alemã no CSNU, contrariando a conduta tradicional do seu país, que vinha sendo a de buscar um assento para a União Europeia.¹⁷⁹

As boas relações comerciais com a Europa, entretanto, não foram suficientes para evitar sismos provocados no domínio da segurança. A manutenção de blocos e alianças político-militares na Europa era percebida pela Rússia como a continuidade da estrutura da ordem bipolar e do isolamento do país em decisões sobre questões de seu interesse vital. A insistência do Ocidente na preservação da OTAN, reforçada pelos alargamentos consecutivos para o Leste, contrariava frontalmente os planos de Moscou. Para coordenar a cooperação com a Europa, o objetivo principal era «a criação de um sistema estável e democrático de segurança e cooperação europeias».¹⁸⁰ No lugar da OTAN, a estrutura quadro preferida por Moscou era a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). No entanto, ao mesmo tempo em que apresentava a organização como alternativa de atuação, o Conceito de Política Externa indicava seus limites: «A Rússia se oporá fortemente ao estreitamento das funções da OSCE, especificamente às tentativas de redirecionar suas atividades especializadas para o espaço pós-soviético e os Bálcãs».¹⁸¹

¹⁷⁶ Vladimir Putin, “Russia – EU partnership crucial for united, prosperous Europe”, Moscow: President of Russia webpage, (2006).

¹⁷⁷ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 2000.

¹⁷⁸ Franco, 2010: 24. *ibid.*

¹⁷⁹ Charles Grant, “Germany’s foreign policy: What lessons can be learned from the Schröder years?”, *Centre for European Reform*, (2005).

¹⁸⁰ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, 2000.

¹⁸¹ *Ibid.*

As dificuldades da Rússia em cumprir compromissos assumidos relativos à não intervenção em assuntos internos de vizinhos, sob o que perspectivaram como o assédio da Política Europeia de Vizinhança, nomeadamente na vertente da Parceria Oriental a partir de 2008, e a ligação da OTAN na definição dos termos dos tratados negociados, fez ruir as bases da relação com a OSCE.¹⁸² Os russos entendem o *estrangeiro próximo* como sua área de influência e, portanto, esta serviria de cordão securitário contra os avanços da OTAN e da Europa em direção a suas fronteiras.¹⁸³ A resistência ao cumprimento de regras vinculativas de respeito aos princípios e valores das democracias liberais da OSCE demonstra a dificuldade da Rússia em atender a uma improvável adesão à OTAN. O mesmo se pode concluir sobre aprofundar as relações institucionais com uma União Europeia comprometida com os pressupostos do multilateralismo efetivo. Talvez fosse mais interessante para Moscou uma atuação visando minar a Aliança Atlântica e aumentar sua influência sobre a Europa. Em uma inversão de valores, Putin pensava na possibilidade de exportar sua democracia soberana para outros Estados europeus.¹⁸⁴

A partir de 2003, a Rússia iniciou uma gradativa mudança em seu comportamento relativo ao Ocidente. As possibilidades de manobra foram sensivelmente ampliadas devido à condição de potência energética, visto que fornecer boa parte do gás consumido por países da Europa Central e de Leste permitia ao Kremlin maior criatividade na abordagem da política externa. A Rússia passou a vincular o fornecimento de energia a elementos geopolíticos, moderando preços para os aliados e submetendo os recalcitrantes ao estrangulamento de valores arbitrados conforme a preferência do país em relação à disputa entre a Rússia e o Ocidente.¹⁸⁵ Para conter movimentos centrífugos de vizinhos, a ameaça de corte no fornecimento de petróleo e gás servia para mostrar a disposição de Moscou em manter o controle sob seu *estrangeiro próximo*,

¹⁸² Ver: Wolfgang Zellner, "Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment", *Cambridge Review of International Affairs*, 18, no. 3 (2005).

¹⁸³ O fortalecimento da integração da CEI tornou-se uma pedra angular para a segurança e política externa russa. O espaço pós-soviético é discutido por Tuncer na perspectiva da segurança em: İdil Tuncer, "The security policies of the Russian federation: The "Near Abroad" and Turkey", *Turkish Studies*, 1, no. 2 (2000).

¹⁸⁴ Numa reunião do *Valdai International Discussion Club*, Putin declarou: «Queremos muito trabalhar com uma União Europeia independente que defenderá os seus próprios interesses, sobretudo através do diálogo conosco. Eu recomendo pensar sobre a democracia soberana. É um conceito que pode ser do interesse da União Europeia e de alguns países europeus». Vladimir Putin, "Meeting with Members of the Valdai International Discussion Club", Moscow: President of Russia webpage, (2007).

¹⁸⁵ Segundo Stuermer, «a utilização, por parte do Kremlin, da energia como catapulta para projetar as suas ambições muito além da esfera comercial será um fato que marcará as relações internacionais por muito tempo e seria aconselhável que as nações europeias mantivessem a sua dependência em relação a um tipo de energia e a um determinado tipo de fornecedor sob controle. Michael Stuermer, *Putin e o Despertar da Rússia* (Lisboa: Editorial Presença, 2009): 184-185.

impedindo o avanço de negociações para admissão de adesões às estruturas multilaterais ocidentais. A Ucrânia, por exemplo, foi tratada com base na sua dependência do gás russo, fator utilizado para conter as pretensões de Kiev de se desvencilhar da influência de Moscou. Em 2007, no Valdai Club, Putin enviou o recado:

Quanto às nossas relações com os nossos vizinhos no que se refere aos preços da energia, já disse, e ninguém o contesta, que há 15 anos subsidiamos as ex-repúblicas soviéticas. No caso da Ucrânia, por exemplo, isso representou de US \$ 3 bilhões a US \$ 5 bilhões a cada ano. Quem mais está preparado para fazer isso? Se o Ocidente quer apoiar movimentos “laranja”, então deixe-os pagar por eles. Ou você quer apoiá-los, mas nos faz pagar a conta? Você acha que somos idiotas ou algo assim? Esta é uma posição tão obviamente insincera que qualquer cidadão comum pode ver.¹⁸⁶

Em um movimento de ampliação do poder da potência energética, a Rússia começou a explorar fissuras da relação entre europeus e americanos e as divergências internas dos Estados-membros da União Europeia. Diante do unilateralismo dos EUA que consideravam excessivo e do engessamento normativo da Europa, Putin passou a dar preferência à via bilateral, sobretudo com a Alemanha,¹⁸⁷ parceira na construção do *pipeline* Nord Stream. Para os russos o acordo significou a oportunidade de escoamento de gás para Europa Ocidental independente das ex-repúblicas soviéticas a Leste, pois a Alemanha tornou-se distribuidora do gás russo na Europa.¹⁸⁸ França e Itália foram outros dois importantes países que se deixaram seduzir pelo rentável negócio, permitindo à Gazprom abrir filiais em seus territórios e comercializar o produto diretamente com a indústria local.¹⁸⁹ Por sua vez, os Estados bálticos perderam o trunfo que detinham para barganhar o preço dos hidrocarbonetos russos, assim como viram fragilizada sua política de segurança, expondo-se ainda mais às intemperes do dilema de segurança russo.

Paralelamente à evolução das divergências com o Ocidente, Moscou passou a expandir suas relações para o Oriente, como prolongamento de parte de sua política para o *estrangeiro*

¹⁸⁶ Putin, “Meeting with Members of the Valdai International Discussion Club”, 2007.

¹⁸⁷ Rahr descreve a evolução histórica da relação especial entre Rússia e Alemanha. No trabalho fica claro o esforço do chanceler Gerard Schröder em incluir a Rússia no contexto alargado de cooperação europeia. Entretanto, o trabalho do antigo chanceler esbarra na preferência europeia pela comunidade de valores e leis compartilhados, caminho que, ao contrário da Alemanha, a Rússia não perseguiu após o término da Guerra Fria. Alexander Rahr, “Germany and Russia: a special relationship”, *Washington Quarterly*, 30, no. 2 (2007): 139.

¹⁸⁸ De acordo com a Deutsche Welle, Schröder teria trabalhado em estreita colaboração com os negócios russos do setor energético. «O ex-chanceler manteve uma longa amizade com Putin, chegando a chamar o líder russo de “democrata impecável”. Logo após deixar a chancelaria, em 2005, Schröder tornou-se presidente do conselho do gasoduto russo-alemão, Nord Stream». Deutsche Welle, “Former Chancellor Gerhard Schröder takes seat on Rosneft board”, *Deutsche Welle*, 29 de setembro, 2017.

¹⁸⁹ Massari observa que o Reino Unido foi uma das exceções à expansão da Gazprom. Os ingleses tomaram contramedidas mudando a legislação para impedir a compra de empresas locais pela gigante russa Gazprom. Maurizio Massari, “Russia and the EU ten years on: a relationship in search of definition”, *The International Spectator*, 42, no. 1 (2007): 10.

próximo. De acordo com Diesen, «[a] estratégia geoeconômica da Rússia para a Grande Eurásia é um repúdio à sua antiga iniciativa da Grande Europa. O objetivo é remover a Rússia da periferia dupla da Europa e do Leste Asiático e se reposicionar no centro de uma constelação geoeconômica mais ampla da Eurásia».¹⁹⁰ A funcionar como pivô entre Europa e a Ásia-Pacífico, a Rússia concentrou esforços no projeto de institucionalização da cooperação com o vetor asiático de suas relações exteriores. O eurasianismo foi adotado como fundamento deste eixo da política externa. Ainda que não demonstrasse o mesmo vigor das estruturas ocidentais, as organizações criadas pela Rússia e seus novos parceiros estratégicos continham as bases para ações coordenadas no enfrentamento de ameaças comuns. O terrorismo internacional de grupos islâmicos radicais, o tráfico de drogas e o separatismo foram combatidos pela OCX, num esforço em que Rússia e China eram os maiores interessados em restabelecer o controle sob áreas fronteiriças conflagradas. A OCX foi especialmente importante, também, como contraponto ao aprofundamento da OTAN na Ásia Central, embora a comparação com a Aliança Atlântica não seja completamente apropriada.

Para atender suas expectativas nas áreas econômica e financeira, a Rússia expandiu as relações bilaterais na região do mundo das economias mais dinâmicas do início do século XXI, fazendo da Ásia-Pacífico um dos principais destinos de energia e outros recursos naturais. A partir de 2003, na esteira do pacto de amizade assinado dois anos antes e à medida que as relações com o Ocidente azedavam, Rússia e China começaram a incrementar os negócios no setor energético.¹⁹¹ Em 2006, contrariando expectativas e pressões de oligarcas, foi permitida a participação de capital estrangeiro (chinês) na indústria russa de petróleo e gás.¹⁹² Entretanto, as relações entre Rússia e China, que trabalham para superar antigas animosidades e gerir conflitos de interesses – os dois Estados têm pretensões hegemônicas regionais coincidentes –, evoluíram para uma coligação negativa. Como o objetivo comum é impossibilitar a hegemonia de uma potência extra regional, por exemplo os EUA, russos e chineses passaram a coordenar iniciativas na área de segurança. Porém, este é um jogo em que ambos se vigiam para que um não seja mais influente do que o outro.

¹⁹⁰ Glenn Diesen, “How Russia’s Greater Eurasia plan may spell the end of EU-centric model”, *Russia in Global Affairs*, (2018).

¹⁹¹ As expectativas sobre a aliança entre Rússia e China assinada em 2001 são analisadas em: Sherman Garnett, “Challenges of the Sino-Russian Strategic Partnership”, *The Washington Quarterly*, 24, no. 4 (2001).

¹⁹² O uso da energia como instrumento de política externa da Rússia e os interesses estratégicos envolvidos de ambos os lados encorajaram uma maior aproximação entre dois adversários do passado. O negócio entre as duas gigantes do petróleo pode ser consultado em: Nicklas Norling, “Russia’s energy leverage over China and the Sinopec-Rosneft deal”, *China and Eurasia Forum Quarterly* 4, no. 4 (2006).

Nos demais vetores de sua política externa a Rússia não repetiu o mesmo desempenho da relação com o Ocidente. Apesar de alguma presença no Oriente Médio, que do ponto de vista geopolítico pode ser entendido como uma continuidade do *estrangeiro próximo*, o interesse dos russos na África e América Latina foi ainda bastante incipiente, o que não significou nulidade. Com a debacle dos EUA no Iraque, o governo russo soube aproveitar o vácuo de poder deixado pela deterioração da presença americana no Oriente Médio. A colaboração com o programa nuclear de Teerã ajudou Moscou a melhorar sua posição na ordem política emergente na região. Ao ampliar sua presença no mundo, sobretudo no segundo mandato de Putin (2004-2008), a Rússia passou a aprofundar cooperação com ditaduras africanas, como Argélia e Líbia, e com regimes autoritários latino-americanos, a exemplo de Venezuela e Bolívia. Desta forma, o envolvimento russo no estrangeiro carregava a marca comum de resistência à promoção da democracia liberal.

2.1.2 Putinismo, a sofisticação da tirania

Estruturado para camuflar a face tirânica do novo czar e apoiado por simpatizantes do mundo livre, o *putinismo* surgiu com a promessa de recuperar o país da humilhante situação na qual se encontrava no início do século XXI e restituir-lhe o *status* de grande potência. Suas bases foram delineadas conforme as ambições e os valores dos homens – o gênero na Rússia tem particular significado – que dominaram a política do Kremlin, visando controlar o comportamento da população enquanto se apossavam da riqueza do país. A ordem política centrada na personalidade do presidente transformou a cleptocracia de Yeltsin no Estado mafioso de Putin e sua camarilha, logrando emergir uma relação patrimonial que lhes garantisse poder e riqueza, fortalecendo uma oligarquia cujo maior interesse era trabalhar para a perpetuação do monopólio do poder.

Os anos como oficial da KGB certamente influenciaram o comportamento e as escolhas de Putin, o político, que, em razão de seu passado, geram dúvida sobre quem comanda o país, se o presidente ou o espião. O período em que serviu em Dresden, Alemanha Oriental, entre 1985 e 1989, coincide com a turbulência vivida pela Rússia. Enquanto Gorbachev tentava desesperadamente salvar o Estado-partido comunista fazendo reformas liberalizantes, a Cortina de Ferro desmoronava sob a marcha indômita das manifestações que conduziram a Europa do Leste à revolução de 1989. Longe de casa, Putin assistiu aterrorizado a liberdade desafiar o poder que já não mais se constituía. O povo havia reassumido o comando e a prerrogativa de

decidir, inclusive sobre o destino dos arautos da tirania que por décadas controlaram suas vidas limitadas do alto de privilégios quase inesgotáveis.

Contudo, o KGB não esperou o regime cair para definir o seu lugar na ordem política da Rússia pós-comunismo. Favorecido pelo estoque de informação sigilosa e de profissionais de inteligência determinados em não abrir mão das benesses restritas à nomenclatura, o papel do serviço secreto não seria de coadjuvante subalterno, mas de protagonista. A cuidadosa operação montada por Putin e um reduzido grupo de homens para desviar bilhões de dólares de empresas estatais para contas *offshore* no Ocidente, que financiariam o futuro assalto ao poder na Rússia, teve início ainda nos estertores do regime soviético.¹⁹³ As marcas de ilicitude presentes nesse roteiro hollywoodiano explicam como um político saído do anonimato passou rapidamente de vice-prefeito de sua cidade natal, São Petersburgo, tornou-se uma das pessoas mais influentes do governo Yeltsin em Moscou, e foi eleito posteriormente presidente do país.¹⁹⁴ Por outras palavras, as mudanças na política russa pós-Guerra Fria quase sempre representam a continuidade do autoritarismo burocrático, não sua modernização. Oportunamente Shevtsova observa que «o regime de Putin demonstrou que depende de um equilíbrio delicado entre o poder personalizado e a burocracia, que sempre foi poderosa na Rússia».¹⁹⁵

Um homem de ação e poder é o que define o perfil político de Putin. Porém, faltam-lhe habilidades próprias de um ideólogo.¹⁹⁶ Na brecha da deficiência do presidente russo, Vladislav Surkov, profissional das relações públicas e da publicidade, tornou-se a mente por trás do *putinismo*. Melhor do que ninguém em seu país, Surkov soube explorar a comunicação de massa aplicada à construção e venda de marcas (produtos ou pessoas), atividade comum nas sociedades ocidentais, mas uma grande novidade na Rússia pós-comunismo. A principal característica de Surkov é adaptar-se às mudanças sem parecer perder o ritmo. Sua flexibilidade

¹⁹³ Catherine Belton, *Putin's People: How the KGB Took Back Russia and Then Took On the West* (London, UK: William Collins, 2020).

¹⁹⁴ O domínio por Putin e o KGB do maior país mundo é narrado e documentado por Felshtinsky e Pribilovski. De acordo com os autores, existe uma sutil diferença moral entre Putin e Yeltsin. Os crimes econômicos sob Yeltsin foram cometidos por seus amigos magnatas que dominaram o governo. Na Rússia de Putin, o próprio presidente seria o autor de uma lista enorme de crimes visando o enriquecimento pessoal, demonstrando sua falta de limite moral. Ver: Yuri Felshtinsky e Vladimir Pribilovski, *A era dos assassinos. A nova KGB e o fenômeno Vladimir Putin* (Rio de Janeiro: Record, 2008): 97-100.

¹⁹⁵ Lilia Shevtsova, "Post-communist Russia: a historic opportunity missed", *International Affairs* 83, no. 5 (2007): 897-898.

¹⁹⁶ Há quem acredite que Putin não seja exatamente um fanático por poder político. O presidente russo estaria mais inclinado a aproveitar das facilidades e do estilo de vida que o poder proporciona a quem o detém, significando que quanto mais poder mais privilégios. «Ele gosta muito mais de um estilo de vida saudável e de esportes do que do poder político. O que Putin deseja do poder político são principalmente os prazeres inacessíveis a um atleta comum: um voo em um caça, um passeio de submarino, a oportunidade de lançar um míssil Topol-M ou usar um relógio Patek Philippe Calatrava». Felshtinsky e Pribilovski, *A era dos assassinos. A nova KGB e o fenômeno Vladimir Putin*, 213.

moral fez com que assumisse o posto de vice-chefe da administração do governo Yeltsin, em 1999, depois de ter sido descoberto profissionalmente pelo mais rico oligarca da Rússia, Mikhail Khodorkovsky. Preso por Putin em 2003, Khodorkovsky teve sua reputação arruinada pela campanha de mídia comandada por Surkov, que galgou o poder do Kremlin chegando a vice-primeiro ministro de Medvedev.

Surkov assumiu protagonismo pleno na condução do governo depois de ter sido um dos principais articuladores da ascensão de Putin à presidência. Agindo essencialmente nas sombras, encarnou o papel de cardeal cinza desempenhando por Mikhail Suslov na era soviética, influenciando diretamente na criação do novo sistema político russo. A *democracia soberana*, termo preferido por Putin, nada mais é do que a corrupção dos pilares da democracia por meio de práticas antidemocráticas, onde tudo é cuidadosamente gerenciado para produzir um simulacro de ordem espontânea, cujo cardápio de opções é definido pelo operador do sistema, Vladislav Surkov. O governo criou uma fórmula para controlar as pessoas sem que elas se sentissem forçadas a desistir da noção de liberdade. Por trás da retórica democrática, a intenção é autoritária e trata a chutes e pontapés a democracia que o Ocidente tem como conquista civilizacional. Em síntese, Pomerantsev descreve o mecanismo:

Na Rússia contemporânea, ao contrário da antiga URSS ou na atual Coreia do Norte, o cenário muda constantemente: o país é uma ditadura pela manhã, uma democracia na hora do almoço, uma oligarquia na hora do jantar, enquanto, nos bastidores, petroleiras são expropriadas, jornalistas mortos, bilhões desviados. Surkov está no centro do show, patrocinando *skinheads* nacionalistas em um momento, apoiando grupos de direitos humanos em outro. É uma estratégia de poder baseada em manter qualquer oposição que possa aparecer constantemente confundida, uma mudança de forma incessante que é imparável porque é indefinível.¹⁹⁷

Surkov tinha clareza da importância do desenvolvimento de uma doutrina que abarcasse o projeto de poder de Putin e seus apoiadores. À revista *Itogi*, o cardeal cinza declarou que «um regime democrático não pode prescindir de uma ideologia reconhecida por toda a nação, caso contrário “a estrutura burocrática dura pouco”». ¹⁹⁸ O *putinismo* teria a função de garantir o poder dos atuais governantes e servir de ligação harmônica entre o governo e a sociedade, e, por isso, a primeira providência de Putin foi consolidar e ampliar o próprio poder. Congruente com a tradição dos czares, esse objetivo implica a personificação de todo o poder da Rússia na figura de um único governante. Um dia antes da renúncia que abriu caminho à escalada do poder por

¹⁹⁷ Peter Pomerantsev, “Putin’s Rasputin”, *London Review of Books*, 33, no. 20 (2011).

¹⁹⁸ Andrey Kamakin, “Caminho especial [Poputnaya pesnya]”, *Itogi* 1º de julho de 2006.

Putin, indicando ser a saída de cena de Yeltsin parte de uma ação concertada, o futuro presidente publicou o que se pode considerar sua “carta de intenções” para governar o país:

A Rússia não se tornará tão cedo, se é que será, a segunda edição, digamos, dos Estados Unidos ou da Inglaterra, onde os valores liberais têm profundas tradições históricas. Em nosso país, o Estado, suas instituições e estruturas sempre desempenharam um papel extremamente importante na vida do país e das pessoas. Um Estado forte para um russo não é uma anomalia, não é algo contra o qual se deve lutar, mas, ao contrário, uma fonte e fiador da ordem, um iniciador e principal motor de qualquer mudança.¹⁹⁹

A linha de comando vertical montada desde os departamentos do Kremlin até a menor das vilas no interior do país direciona ao chefe do Executivo em Moscou a prerrogativa final de decidir sobre a vida das pessoas. Os outros poderes e as instituições em geral são meros adereços do simulacro do Estado de Direito que existe para legitimar o poder de tiranos desavergonhados, mas que encontraram na *democracia soberana* o disfarce modernizador do velho autoritarismo russo. Porém, quando escrutinado, o embuste se revela. As mudanças promovidas pelo Estado não fogem muito à substituição dos métodos cruentos de Stalin pela aparente diligência de Putin. A autoridade absoluta do presidente, que confiou o governo a seus capangas do KBG, foi garantida pelas reformas promovidas nos primeiros anos do regime.

No domínio político, a incipiente democracia legada por Yeltsin foi atingida frontalmente, de maneira que as instâncias democráticas que incentivavam a autonomia administrativa como forma de barganha política e comercial foram suprimidas. Para o Kremlin, a autonomia de poder dos membros da federação representava um risco à unidade confederada e uma barreira ao comércio interno. Putin reconstruiu a hierarquia entre Moscou e as regiões criando sete distritos suprarregionais comandados por representantes plenipotenciários, e, em 2004, fez aprovar no parlamento o fim da eleição direta para governadores, que passaram a ser indicados pelo presidente. No mesmo curso, foram adotadas medidas de centralização da arrecadação fiscal e repactuação da divisão do bolo pago pelo contribuinte.²⁰⁰ Putin atuou também na formação do parlamento, tendo tratado os partidos e seus políticos de acordo com a inclinação ideológica, visando garantir um ambiente mais favorável para impor o regime e governar com o mínimo de constrangimento.

¹⁹⁹ Vladimir Putin, “Russia on the cusp of the Millennium”, *Nezavisimaya Gazeta*, 30 de dezembro, 1999.

²⁰⁰ Maria Raquel Freire, *A Rússia de Putin: vectores estruturantes da política externa* (Coimbra: Almedina, 2011): 40.

O estabelecimento de pleno controle sobre a dimensão política – entendida como submissão das instituições do Estado aos desígnios do Kremlin – foi especialmente pensado visando manter o poder de Putin e blindá-lo de possíveis constrangimentos impostos por seus adversários. Applebaum considera a forma de lidar com o processo eleitoral o elemento mais central do *putinismo*,²⁰¹ pois é nas escolhas dos representantes do povo que a face autoritária da *democracia soberana* fica mais evidente. O sistema político-eleitoral é controlado para evitar surpresas nos resultados, e ao menor sinal de ameaça ao *establishment*, o governo age para impedir a independência, a transparência e a equidade de condições das disputas. «Não há vencedores acidentais nas eleições russas – porque não há candidatos acidentais», cravou Applebaum.²⁰² Nem a presença de missões internacionais é suficiente para intimidar os fraudadores. Observadores da OSCE acompanharam a eleição para a Duma, em 7 de dezembro de 2003, e emitiram relatório extremamente crítico sobre a condução da disputa, apontado várias irregularidades cometidas pelo governo.²⁰³

Os partidos de oposição não são formados por aqueles que verdadeiramente visam a alternância no poder. Estes nem chegam a concorrer, barrados por algum obstáculo burocrático criado propositadamente para eliminar os adversários críticos do regime. Talvez o caso mais representativo de opositores impedidos de registrar candidatura, naquele momento, seja o de Garry Kasparov. O antigo campeão mundial de xadrez, feroz adversário de Putin – suas estreitas relações com o Departamento de Estado americano também contam –, foi impedido de participar da eleição presidencial de março de 2008 por conta de uma bizarrice. Ninguém em Moscou teve coragem de alugar um salão para Kasparov realizar o encontro no qual pelo menos 500 pessoas deveriam endossar sua candidatura, conforme exigido pela lei.²⁰⁴ O medo de indispor-se com o regime afastou os colaboradores, muitos dos quais presos por participarem de manifestações não autorizadas pelo governo. Em dezembro de 2007, isolado, Kasparov

²⁰¹ Anne Applebaum, “Putinism: the ideology”, *LSE Ideas*, (2013): 4.

²⁰² Ibid.

²⁰³ «Embora as vantagens do cargo possam ser geralmente reconhecidas, no contexto das eleições para a Duma de 7 de dezembro, essas vantagens distorceram gravemente o processo. As normas democráticas de acesso do eleitor à informação e condições iguais para candidatos e partidos transmitirem sua mensagem ao eleitorado foram gravemente comprometidas. O uso generalizado de recursos administrativos do Estado obscureceu a distinção entre o Rússia Unida e a administração executiva. As principais emissoras nacionais do Estado mostraram favoritismo em relação ao Rússia Unida e, ao fazê-lo, não cumpriram sua obrigação legal de oferecer tratamento igual aos participantes, também um princípio fundamental das eleições democráticas». Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/57864>. Consultado em: 25 de setembro de 2020.

²⁰⁴ Andrew E. Kramer, “Kasparov Says He Was Forced to End Bid for Presidency”, *The New York Times*, 13 de dezembro, 2007.

desistiu da disputa facilitando a eleição de Dmitri Medvedev, o escolhido de Putin para esquentar sua cadeira no Kremlin.

O processo de verticalização e centralização das alavancas do poder, representado pela subordinação direta das instâncias governativas ao Kremlin, foi realizado tanto no domínio político quanto no econômico. Setores considerados estratégicos pelo governo tiveram empresas reestatizadas em procedimentos conduzidos ao arrepio da lei. Os controladores de grandes empresas do setor energético foram coagidos a devolver as ações ao governo e aqueles que resistiram foram duramente penalizados. O caso da poderosa petrolífera Yukos, do magnata Mikhail Khodorkovsky, é representativo da inflexível determinação do regime em cumprir sua missão. É certo que a empresa atraía a cobiça do governo devido ao bilionário faturamento, mas a ousadia de Khodorkovsky, que ameaçava fazer sombra ao poder de Putin, foi o principal motivo para o início de uma operação típica de Estado policial. A subordinação das instituições ao Kremlin e a falta de transparência nas investigações envolvendo a Yukos levou uma analista escrever: «os aplicadores da lei russos pisotearam descaradamente a lei».²⁰⁵ Sem o devido processo legal, Khodorkovsky foi preso e sua empresa comprada pela estatal Rosneft.

No início de 2000, Putin prometeu acabar com os oligarcas, percebidos pelo presidente como «representantes dos grupos que estão se fundindo ou contribuindo para a fusão do governo e do capital. [...] A luta contra o crime tem vários aspectos, e um deles é o combate à corrupção. Nesse sentido, não haverá “oligarcas”».²⁰⁶ Entretanto, os magnatas que compunham a “família”, grupo de empresários protegidos pelo Kremlin, enriquecidos pelas facilidades assentidas por Yeltsin e coordenados por sua filha, foram substituídos pelos oligarcas que aceitaram as novas regras do governo. Em alguns casos, os recalcitrantes foram simplesmente substituídos por pessoas da confiança de Putin. A cumplicidade e o espírito de corpo construído em antigas operações secretas facilitaram a designação de ex-agentes da época do KGB para postos-chave no governo e no comando de estatais. O enquadramento de oligarcas poderosos serviu de exemplo às elites quanto aos custos da política de oposição, sinalizando para a inflexibilidade do sistema.

O sistema russo operado por Surkov necessitava de meios de transmissão do pensamento e das ideias do *putinismo*. Da mesma forma, era imperativo negar o acesso dos críticos do governo aos veículos de comunicação de massa. Calar o discurso dissonante da oposição é uma das

²⁰⁵ Masha Lipman, “Lawless Russia”, *The Washington Post*, 31 de outubro, 2003.

²⁰⁶ Vladimir Putin, “Interview with Mayak radio station”, Moscow: President of Russia Webpage, (2000).

marcas de regimes antidemocráticos, entretanto, a remoção dos oligarcas do controle da mídia foi executada sob a narrativa de corrigir o curso de uma inversão de interesses. Putin argumentou que os oligarcas «em essência, começaram a se comportar com a mídia de massa e os canais de televisão nacionais da mesma forma que se comportavam com os recursos naturais, subjugando-os aos interesses de seu grupo e substituindo os interesses nacionais por interesses de grupo».²⁰⁷ Na *democracia soberana* o Estado forte deve agir para garantir a ordem social, a expropriação dos magnatas donos dos principais canais de rádio e televisão e de meios impressos da Rússia seguiu o mesmo roteiro usado na tomada das empresas do setor energético. As empresas que não foram reestatizadas tiveram o controle acionário transferido para oligarcas títeres do Kremlin. O ataque ao direito de propriedade e à liberdade de expressão, que mais tarde também atingiu a mídia *online*, decorreu sob o mais absoluto silêncio das instituições do Estado.

Pouco hábil no trato com a mídia, embora ciente da sua importância, Putin avançou em direção às empresas de comunicação e seus proprietários. O domínio dos meios de comunicação dotou o governo de capacidade para controlar amplamente o estoque informacional que o cidadão médio consome na Rússia. A supremacia do Kremlin sobre a mídia, entretanto, aumentou ainda mais quando Putin mandou alterar a legislação visando o aumento do controle do conteúdo veiculado pelos canais de rádio e televisão por meio da criação de um conselho supervisor da atividade jornalística no país. É a retórica democrática subjacente às intenções autoritárias da *democracia soberana* contra a liberdade de expressão.

No discurso anual à Duma, em 2005, Putin deu o tom da censura que estava por vir: «Precisamos estabelecer garantias que irão assegurar que a televisão estatal e a radiodifusão sejam tão objetivas quanto possível, livre da influência de qualquer grupo particular, e que reflitam todo o espectro de forças públicas e políticas no país».²⁰⁸ Enquanto domesticava e amordaçava as empresas de comunicação, o país se tornava um dos lugares mais perigosos para o trabalho jornalístico. Segundo a organização Repórteres Sem Fronteiras, 14 profissionais foram assassinados no país entre 2000 e 2007. Na classificação mundial de liberdade de imprensa compilada pela ONG, a Rússia aparece em 149º lugar entre 180 países.²⁰⁹

²⁰⁷ Vladimir Putin, "Interview to The New York Times", Moscow: President of Russia webpage, (2003).

²⁰⁸ Vladimir Putin, "Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation", Moscow: President of Russia webpage, (2005).

²⁰⁹ Disponível em: <https://rsf.org/en/ranking>. Consultado em: 27 de setembro de 2020.

Os domínios da Comunicação Social e suas aplicações midiáticas adquiriram papel especial no *putinismo* como instrumento de reforço da personificação do poder na Rússia. Veículos de mídia, conteúdos informacionais, jornalistas e outros profissionais, tudo foi articulado para priorizar a concentração do poder no presidente. De fato, a mídia russa espelha o Estado patrimonialista que a controla. A página oficial do presidente da Rússia na internet é o *locus* onde se encontra não só toda comunicação sobre o presidente Putin, como também do candidato, do líder político, e diversas atividades extragovernamentais desempenhadas pelo chefe do executivo que possa contribuir positivamente para a sua imagem segundo a estratégia do Kremlin. A elementar separação entre o público e o privado é princípio estranho aos donos do poder na Rússia, que não se importam em manter uma mínima camada de verniz para encobrir o personalismo.²¹⁰ Fica evidente que é necessário um tremendo esforço de comunicação à tarefa de contornar o paradoxo apontado por uma jornalista francesa: «Putin: desconfiado, temido e, ainda assim, reverenciado».²¹¹ Na verdade, o *putinismo* é isso, a criação de paradoxos.

Na Rússia sob a *democracia soberana*, a sociedade civil passou a seguir o protocolo definido por Surkov para simular a espontaneidade da qual manifestações e organizações devem emergir. Evidentemente que um Estado forte, que concentra o poder no presidente, não estaria disposto a permitir contestações fora de um roteiro predefinido. Manifestações públicas eram permitidas, porém se autorizadas pelo Kremlin, que decide segundo suas necessidades políticas. Por outro lado, obcecado pela manutenção da ordem, o governo impôs às ONG – entendidas como pertencentes a prováveis redes de espiões ou agentes a serviço de interesses externos na esteira das *revoluções coloridas* –, gradativo processo de restrição de atividades, enquadrando-as em uma legislação criada por Putin para dificultar o trabalho deste tipo de organização, sobretudo as estrangeiras.²¹²

Enquanto o governo endurecia a relação com atores que deveriam ser tratados como aspecto natural da democracia, Surkov criava o Nashi, o equivalente russo, segundo Pomerantsev, da Juventude Hitlerista, «treinado para lutar batalhas de rua com possíveis apoiadores pró-

²¹⁰ Com facilidade é possível encontrar cartas e artigos de Putin aos eleitores em época de eleição. Nesta carta de fevereiro de 2000, o candidato Putin proclamou: «Devíamos finalmente dizer a nós mesmos: somos um país rico de gente pobre. Em geral, somos um país de paradoxos, não tanto políticos quanto sociais, econômicos e culturais». Vladimir Putin, "Open Letter to Voters. Published in the newspapers Izvestia, Kommersant, and Komsomolskaya Pravda", Kremlin: President of Russia webpage, (2000).

²¹¹ Natalie Nougayrède, "The Putin paradox: distrusted, feared, and yet revered", *The Guardian* 2015.

²¹² Ver: Thomas Carothers, "The Backlash against Democracy Promotion", *Foreign Affairs*, no. 2 (2006).

democracia e queimar livros de escritores não patrióticos na Praça Vermelha».²¹³ Em um encontro com organizações juvenis, em 2007, Putin usou de tom paternal para dizer: «Gostaria muito de ver os jovens desempenhar um papel mais ativo na vida política do nosso país do que atualmente».²¹⁴ Obviamente o presidente se referia à juventude domesticada pelo Kremlin.

Doutrina política para justificar e manter o poder nas mãos da oligarquia russa, o *putinismo* começou a alcançar seus objetivos a partir de 2005. À medida que a economia se recuperava e o país se tornava potência energética, o Kremlin continuava a reverter os avanços democráticos do governo Yeltsin. A perda de direitos civis e individuais, entretanto, não foi suficiente para mobilizar sentimentos de contrariedade na sociedade. De modo geral, as pessoas se mantiveram indiferentes à intromissão do Estado em suas vidas, enquanto crescia a aprovação popular do presidente. De acordo com sondagem da Pew Global Attitudes Survey, realizada em abril de 2006, «três em cada quatro russos (75%) expressaram confiança em Putin para fazer a coisa certa nos assuntos mundiais».²¹⁵ Sob a presença do Estado gestor das relações sociais, a democracia perdeu espaço na preferência dos russos, talvez acomodados com a aparente melhora no padrão de vida. Numa reversão dramática da democracia, a mesma sondagem apontou que «6 em cada 10 russos disseram que prefeririam que a Rússia fosse governada por um líder com “mão forte”, enquanto 3 em cada 10 preferiam líderes eleitos democraticamente para governar o país».²¹⁶ Em sondagem de 1991, a democracia era preferida por 51% dos russos.

No domínio econômico, o crescimento não era resultado do aumento da produtividade, da melhora do ambiente de negócios, da redução da corrupção, ou de qualquer outro indicador que normalmente responde pelo desenvolvimento sustentável das economias desenvolvidas. O desenvolvimento da Rússia estava associado ao acelerado aumento no preço mundial do petróleo.²¹⁷ As altas taxas de crescimento apresentadas no período, entretanto, não se refletiam na qualidade e no volume dos serviços prestados pelo governo. Embora tenha quase dobrado o contingente do funcionalismo público para 1,5 milhão de funcionários, sobretudo alocados nas

²¹³ Peter Pomerantsev, "The hidden author of putinism. How Vladislav Surkov invented the new Russia", *The Atlantic*, 7 de novembro 201

²¹⁴ Vladimir Putin, "Excerpts from Transcript of Meeting with Members of Russian Youth Organisations", Zavidovo, Tver Region: President of Russia webpage, (2007).

²¹⁵ Richard Morin, "The Putin Popularity Score", *Pew Research Center*, (2006).

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Na primeira metade de 2008, a cotação da commodity atingiria a máxima histórica de US\$ 132,83 o barril. Index Mundi, "Petróleo bruto. Preço mensal - E.U. dólares por barril", (2020).

áreas de segurança, o Estado estava longe de ter um desempenho satisfatório, limitando-se quase somente à suposta garantia da ordem. Analistas especializados chegaram a uma conclusão trágica: «A segurança, o bem público mais básico que um Estado pode fornecer para sua população, é um elemento central no mito do *putinismo*».²¹⁸ Trágica situação, uma vez que, de acordo com dados levantados pelos autores, as áreas que mais necessitavam da presença do Estado apresentavam números piores do que na década de 1990, contexto da conturbada transição conduzida por Yeltsin. Portanto, embora o Kremlin tentasse surfar na onda de um capitalismo de Estado bem-sucedido como justificativa de seus excessos autoritários, o *putinismo* representou tremendo retrocesso nos padrões dos serviços prestados pelo Estado. Na prática, a ordem interna alcançada parece atender somente à necessidade dos operadores do sistema, que desavergonhadamente eliminam seus adversários ao modo chequista.

A forma como teve lugar a verticalização da autoridade e a centralização do poder demonstra que o *putinismo* é uma continuidade da tradição autoritária da Rússia, que pensava-se ter sido enterrada junto com o colapso do império soviético, bem como com o hediondo KGB. Depois de 70 anos vivendo sob o terror de Lenin e Stalin, a população poderia até achar normal permanecer tutelada pelo Estado que devia estar ao seu serviço. Porém, os novos donos do poder descartaram os métodos grosseiros dos tiranos do passado. Era preciso dar uma roupagem pós-moderna aos conceitos políticos que orientariam o poder de Putin, criando narrativas para vestir o antigo autoritarismo, agora cinicamente chamado de *democracia soberana*.

Uma das marcas do *putinismo* tem sido reinterpretação da história para restabelecimento do controle sobre a vida das pessoas em suas várias dimensões, enquanto absolve seus governantes incompetentes, mas de ilimitado apetite para roubar o país. A declaração de Putin à Duma, em 2005, de que «devemos reconhecer que o colapso da União Soviética foi o maior desastre geopolítico do século», exemplifica o esforço de reabilitação das aspirações imperiais russas. Por outro lado, presta-se como justificativa aos vários males provocados pela «epidemia da desintegração», que, segundo Putin, seria responsável por «dezenas de milhões» de russos espalhados fora do território, o empobrecimento da população, o fim de importantes instituições

²¹⁸ Os autores fazem uma radiografia da conjuntura socioeconômica da Rússia, para chegar à conclusão de que, mesmo com a economia indo bem, as condições de vida colapsaram. Os dados referentes a suicídio, alcoolismo, taxa de natalidade, expectativa de vida da população russa, entre outros, são analisados em: Michael McFaul e Kathryn Stoner-Weiss, "The myth of the authoritarian model: how Putin's crackdown holds Russia back", *Foreign Affairs*, 87, no. 1 (2008).

e, incrivelmente, a ação de grupos oligarcas avarentos que «serviam exclusivamente aos seus próprios interesses corporativos».²¹⁹

A eleição de um personagem a quem responsabilizar pelos próprios erros foi uma constante na história do comunismo soviético, ardil copiado pelo *putinismo*. O regime de Putin necessita da constituição de inimigos – internos e externos –, que podem ser pessoas, instituições ou mesmo ideias, para impor seu *modus operandi* fora da lei. É fundamental haver um adversário, real ou imaginário, a quem culpar pelos desvios cometidos no exercício do poder e, mais importante, justificar os excessos autoritários. Arbitrariedades idênticas às cometidas para salvar o socialismo dos inimigos da revolução agora são cometidas visando reconquistar à Rússia o *status* de grande potência, condição que em muitos momentos Putin deixa entender ter sido subtraída pelo Ocidente, interessado em ver a Rússia humilhada, de joelhos, fragmentada territorialmente e dividida ideologicamente. O ressentimento fica evidente no discurso anual à Assembleia da Federação em abril de 2002:

[P]or algum tempo, muitos políticos e cidadãos do país estavam certos, ou viviam na ilusão, de que o fim do período de confronto militar e político no mundo abriria quase automaticamente o caminho da Rússia para o sistema econômico internacional, e que o mundo iria “nos abraçar economicamente”. A realidade se mostrou muito mais complicada.²²⁰

No discurso anual de 2007, o ressentimento assume características de delírio persecutório. Putin, então, elege a democracia como o inimigo do momento. O alvo do governo russo é atingir um tema central da administração George W. Bush, a promoção da democracia ocidental:

Tem havido um influxo crescente de dinheiro do exterior, sendo usado para intervir diretamente em nossos assuntos internos. Olhando para um passado mais distante, lembramos a conversa sobre o papel civilizador das potências coloniais durante a era colonial. Hoje, a “civilização” foi substituída pela democratização, mas o objetivo é o mesmo – garantir ganhos unilaterais e vantagens particulares, e perseguir os próprios interesses.²²¹

A centralização e verticalização do poder, abrangendo as instituições governativas, o processo político-eleitoral, a atividade empresarial, o direito à propriedade, o domínio da mídia e o controle da sociedade civil independente são aspectos reveladores do verdadeiro temor de Putin: a democracia ocidental. A capacidade de dissuasão bélica da Rússia é suficiente para garantir a integridade e a existência do Estado, atribuições vitais dos governos, porém um profundo processo de democratização poderia transformar de forma irreversível as relações das elites do

²¹⁹ Putin, “Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation”, 2005.

²²⁰ Vladimir Putin, “Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation”, Moscow: President of Russia webpage, (2002).

²²¹ Vladimir Putin, “Annual Address to the Federal Assembly”, Moscow: President of Russia webpage, (2007).

país com as populações russas e russificadas. O principal mérito do sistema inventado por Surkov talvez tenha sido o de interromper a introdução de princípios e instituições ocidentais iniciada no governo Yeltsin, reconduzindo o país na direção do autoritarismo.

Entretanto, Putin não se contentou apenas em destruir os fundamentos da democracia no seu próprio país. O momento de recessão democrática que começara a ganhar forma e atrair a atenção de autocratas no início do século, ensaiando um movimento organizado no futuro, foi capitalizado pelo presidente russo. Os excessos cometidos pela administração Bush, violando repetidamente o Estado de Direito na condução da cruzada impositiva da democracia, criou uma resistência à própria democracia. O intervencionismo americano foi usado por regimes autoritários para deslegitimar a causa da promoção da democracia, inclusive com a simpatia de importantes governos de um Ocidente imerso em crises intermitentes. A benevolência de tempos passados, que levou a classe bem pensante ocidental a glorificar o ditador do momento, voltou a se manifestar. Ainda que a ligação com o poder real deste tipo de homenagem seja algo impreciso, Putin foi eleito *person of the year* da revista *Time* em 2007. É preciso ter em conta que a principal arma da tirania não é a força, e sim a mentira. Da mesma forma, o que o tirano mais deseja é não ser percebido como tal.

2.1.3 O mundo sob a ameaça do terrorismo

O ambiente internacional no início do século XXI foi marcado por rápidas transformações na distribuição do poder global. No intervalo de uma década, os EUA viram eclipsar sua influência no mundo depois de anos de absoluta primazia sob o momento unipolar. O desafio ao poder hegemônico foi encabeçado pela China, confiante no acelerado crescimento de sua economia para ressurgir como poder global; pela Rússia, a perseguir obstinadamente a restituição do *status* de grande potência ao país; e pela Europa, que optou pelo multilateralismo efetivo enquanto os americanos caminhavam preferencialmente sozinhos. Entretanto, o golpe símbolo da vulnerabilidade do poder dos EUA foi desferido por um ator não estatal, evidenciando o complexo contexto mundial que os atentados do 11 de setembro de 2001 ajudaram a produzir. Além de se preocupar em equilibrar o poder relativo dos rivais, as potências ganharam novo inimigo, o terrorismo internacional. Em coordenação ou de forma unilateral, várias iniciativas dos Estados na primeira década de 2000 se voltaram para esse desafio comum. Ataques registrados em cidades de diferentes partes do mundo fizeram com que a questão de segurança tivesse mais um motivo para figurar no topo da lista de prioridades dos países.

Embora no início do século XXI o terrorismo em si não representasse novidade como meio para indivíduos e organizações tentarem impor posições e ideologias políticas, somente depois dos ataques da Al-Qaeda aos EUA é que o fenômeno entrou para a agenda mundial como ameaça à paz. A possibilidade de a radicalização para a violência emergir combinada com ADMs mobilizou diferentes governos do mundo para o enfrentamento de uma forma de agressão que parecia estruturada para enfraquecer os valores ocidentais de democracia e liberdade. «O fenômeno do terrorismo islâmico é em parte uma consequência da modernização global, que vê um choque entre o estilo de vida tradicional (baseado na religião) e a modernidade (identificada principalmente com a cultura ocidental)»,²²² argumenta Sulowski. A motivação civilizacional do terrorismo, entretanto, não impede a ocorrência de ataques em localidades extra ocidentais. A geopolítica do terror consistia em expandir seu domínio do Oriente Médio para várias cidades do mundo, inclusive para a Europa.

Moscou conhecia o potencial desestabilizador presente no terrorismo internacional, uma vez que o governo se ocupava há algum tempo desse tipo de ameaça. A Rússia vinha sofrendo com ataques efetuados por radicais islâmicos do movimento separatista da Chechênia desde a metade da década de 1990. De 2001 a 2005, o país sofreu a mais intensa onda de ataques terroristas. Os mais graves foram as crises dos reféns do Teatro de Dubrovka, em 2002, e da escola de Beslan, em 2004, que juntos deixaram cerca de 500 mortos. O Ocidente não reconhecia a Rússia como parceiro na luta global contra o terrorismo até 2001.²²³ Entretanto, antes de ocorrerem os ataques aos EUA, o presidente russo alertara a Europa para o perigo iminente do terrorismo. «Hoje estamos testemunhando a criação de uma internacional extremista ao longo do chamado arco de instabilidade que se estende das Filipinas ao Kosovo. Isso é muito perigoso, especialmente para a Europa, porque possui uma grande população muçulmana», disse Putin à revista semanal *Paris Match*.²²⁴

Putin acreditava que uma das causas do aumento da ameaça do terrorismo internacional era «a falta de unidade nas abordagens, avaliações e métodos de combate ao terrorismo no cenário internacional» e acusava as iniciativas não terem «uma base legal adequada». ²²⁵ Corolário desse

²²² Stanislaw Sulowski, "Counter-Terrorism: Correlating Security and Freedom", in *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, ed. Anna Sroka, Fanny Castro-Rial Garrone e Rubén Darío Torres Kumbrián (Frankfurt am Main: Peter Lang AG, 2017): 12.

²²³ Russell, 2009: 186.

²²⁴ Vladimir Putin, "Interview with the French weekly *Paris-Match*", Moscow: President of Russia webpage, (2000).

²²⁵ Vladimir Putin, "Joint Press Conference with President of France Jacques Chirac", Moscow: President of Russia webpage, (2004).

desentendimento, formas multilaterais para o enfrentamento do problema tendiam a ser vetadas por Moscou. Putin tinha uma concepção própria de combate ao terrorismo internacional, na qual as ações deveriam ser coordenadas diretamente pelas potências sem envolver alianças militares, nomeadamente a OTAN. A resistência de institucionalização da cooperação na área da segurança era motivada pela diminuição do poder russo, o que poderia fazer do país mais um entre os iguais numa coligação sob a liderança americana. Sem condições para fazer frente ao poder projetado pela Aliança Atlântica, a Rússia procurava insistentemente deslegitimar qualquer contribuição da OTAN na luta contra o terrorismo. Embora a ameaça atingisse a Rússia de diversas maneiras, o aprofundamento de laços com uma organização militar ocidental soava como trazer o adversário para dentro de casa. Por isso, Putin foi claro em sua intervenção em Munique, em 2007:

É necessária a Rússia para lutar contra o terrorismo? Claro! É preciso a Índia para lutar contra o terrorismo! Claro! Mas não somos membros da OTAN e outros países também não. Mas só podemos trabalhar nessa questão com eficácia unindo nossas forças. Como tal, expandir a infraestrutura, especialmente a infraestrutura militar, para nossas fronteiras não está conectada de forma alguma com as escolhas democráticas de cada Estado. E eu pediria que não misturássemos esses dois conceitos.²²⁶

O unilateralismo dos EUA representou graves problemas para o encaminhamento de soluções cooperadas voltadas para o combate ao terrorismo. No âmbito da Guerra ao Terror, o uso da força pelo governo Bush sem aprovação da ONU funcionou como alerta para as potências médias sobre o risco que o comportamento americano passou a representar, inclusive para antigos aliados de Washington. A campanha no Afeganistão foi amplamente admitida pelos Estados devido ao quadro de comoção provocado pelos ataques à América, porém a invasão do Iraque, em 2003, dividiu a opinião da comunidade internacional. Os valores de democracia e liberdade que contribuíram para que a comunidade ocidental de países industrializados operasse durante a Guerra Fria sob a coordenação institucional não foram suficientes para auxiliar a nivelar interesses de países como França e Alemanha, que visavam agir no estrangeiro com mais independência, sem serem contidos por compromissos multilaterais assumidos sob diferente contexto geoestratégico. A iniciativa americana no país árabe quebrava paradigmas sobre o uso da força nas relações internacionais e abria precedentes para que novas intervenções pudessem acontecer com base em motivações vinculadas aos interesses dos EUA.

²²⁶ Vladimir Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", Moscow: President of Russia webpage, (2007).

A desunião e a desconfiança entre as democracias liberais criaram o ambiente de instabilidade no qual regimes autoritários ampliaram suas ambições de escalada do poder baseadas na contestação dos fundamentos da ordem internacional ocidental. A resistência mais frontal à tentativa de universalização da ordem liberal partiu da Rússia. À medida em que recuperava sua economia, o país aumentava a presença no mundo, a começar pelo *estrangeiro próximo*, responsável por fortalecer o vetor oriental da política exterior russa. A coordenação política com a vizinhança sob a primazia da Rússia atendia a critérios econômicos, em especial o controle da infraestrutura que fornece boa parte do gás consumido pela Europa, e de segurança, com a contenção de movimentos separatistas e terroristas, como os do Cáucaso. Não por acaso, as lutas contra o separatismo, extremismo e o terrorismo internacional integram a lista de objetivos da OCX, principal OI que a Rússia integra juntamente com a China.

A globalização promovida pelo Ocidente forneceu instrumentos para que regimes autoritários desafiassem a ordem liberal. Ao mesmo tempo em que usufruíam das vantagens da integração econômica em escala mundial, as autocracias perseguiram um mundo multipolar governado pelas grandes potências sem mediação institucional. Em um contexto de recessão democrática, o acelerado desenvolvimento econômico da China e o ressurgimento da Rússia como potência energética de ambições globais renovaram as ambições das lideranças políticas destes países.²²⁷ Confiantes devido o sucesso de suas economias e perante um Ocidente dividido e a viver crises intermitentes, os governos russo e chinês entenderam que suas ordens políticas domésticas poderiam servir de alternativa a Estados governados por regimes não democráticos. O modelo de Estado centralizador e administrado verticalmente por líderes autoritários alcançou boa aceitação em países eurasiáticos, a exemplo de Cazaquistão, que permaneceu por quase três décadas governado por Nursultan Nazarbayev. Mais além, atraiu a simpatia de líderes como Hugo Chávez, da Venezuela, que adaptou a *democracia soberana* da Rússia à necessidade de manutenção do poder do líder bolivariano.

No final do segundo mandato de Putin, em 2007, a crise financeira que liquidou algumas das mais tradicionais instituições financeiras ocidentais contribuiu para fortalecer a narrativa de regimes antidemocráticos quanto à capacidade das democracias liberais de entrega de resultados às sociedades. A deterioração das relações com os EUA, atolados nas areias do

²²⁷ O crescimento das economias asiáticas e a tendência de redistribuição do poder mundial aumentaram as chances para a criação da real multipolaridade aspirada por Putin. A Rússia passou a apresentar-se na correlação de forças da região como potência energética e fornecedora de armas. Tatiana Zakaurtseva, "The Current Foreign Policy of Russia", *Eager Eyes Fixed on Eurasia*, 16, no. 1 (2007): 94-98.

Orientes Médio, encontrou uma Rússia cada vez mais assertiva na perseguição aos seus interesses no exterior. A apoteótica performance de Putin na Conferência de Munique sobre Política de Segurança inaugurou aquela que seria a futura abordagem de Moscou.

Assistimos a um desdém cada vez maior pelos princípios básicos do direito internacional. E as normas jurídicas independentes estão, na verdade, se aproximando cada vez mais do sistema jurídico de um Estado. Um estado e, é claro, principalmente os Estados Unidos, ultrapassou suas fronteiras nacionais em todos os sentidos. Isso é visível nas políticas econômicas, políticas, culturais e educacionais que impõe a outras nações. Bem, quem gosta disso? Quem está feliz com isso?²²⁸

A condição de potência energética e seus consequentes os privilégios de poder deram confiança à Rússia para apresentar-se perante a comunidade internacional com autoridade moral sobre temas substanciais nos quais o Ocidente assumiu papel de interlocutor altaneiro nas últimas duas décadas. Porém, Putin ambicionava mais. Em um mundo fragmentado onde as potências buscavam garantir o poder relativo no sistema em transformação, a Rússia avançou com sua máquina de comunicação. A rede de televisão global *Russia Today* (RT) ampliou suas bases em outros países para servir de contraponto ao noticiário produzido pelos grupos internacionais de mídia, produzindo análises e conteúdos condizentes com a visão de mundo do Kremlin, uma vez que o controle do acesso a conteúdos políticos e culturais ajudara a manter a ordem doméstica. Naquele momento, aproveitando-se da abertura das democracias liberais, a Rússia recorre a seus recursos de *sharp power* para tentar influenciar a opinião pública mundial.²²⁹

2.1.4 Conclusão

A política externa da Rússia no período investigado assumiu características voltadas à reversão do processo de declínio político-econômico dos anos 1980 e 1990. O principal objetivo definido pelos formuladores do Kremlin foi a promoção do retorno do país ao *status* de grande potência, compatível com a grandeza simbólica de sua história, sobretudo durante o século XX. Isso significou uma abordagem russa no exterior orientada para a recuperação da capacidade de influência nas grandes questões mundiais perdida após o colapso soviético, buscando praticar, sempre que possível, uma política do poder. O uso da força em questões domésticas, bem como em relação à vizinhança, foi sempre uma opção sobre a mesa. Para o governo russo, a aquisição de capacidade de projetar poder no exterior era uma tarefa cuja execução começava em casa, incluindo, em um conceito alargado das relações domésticas, o antigo espaço soviético. A maior

²²⁸ Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", 2007.

²²⁹ Sobre o conceito de *sharp power*, ver: Christopher Walker e Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence", *Foreign Affairs*, no. 16 de Novembro (2017).

assertividade no exterior, porém, repercutia como autorização para o Kremlin aumentar a firmeza no modo como lidar com os assuntos internos.

No avançado estágio de desarticulação da ordem política doméstica verificado no final do governo Yeltsin a abordagem ambígua dos agentes refletia sensivelmente na política externa do país, a denunciar a fragilidade russa. Depois da estabilização e aprofundamento do próprio poder, os elevados índices de aprovação permitiram a Putin controlar a Duma e promover forte centralização do poder. A política externa iria assumir, portanto, características próprias de uma Rússia que flerta com seu passado autoritário. Progressivamente, à medida que a política interna estabilizava e a economia se recuperava, impulsionada pelas constantes altas nos preços dos hidrocarbonetos, a política externa se tornava mais assertiva. Putin, que se mantivera em compasso de espera, agindo conforme as condições oferecidas pelo sistema internacional, passa a criticar abertamente o tratamento, que avalia injusto, concedido à Rússia em questões vitais à segurança do país, decididas à revelia do Kremlin.

Os objetivos secundários da política exterior da Rússia foram definidos de forma a contornar a perda de relevância sistêmica e visando reforçar o propósito de recuperar o estatuto de grande potência do país. Vital nas dimensões econômicas e securitárias, o antigo espaço soviético recebeu atenção estratégica. O chamado *estrangeiro próximo* foi alvo de iniciativas que, concomitantemente, aprofundaram a presença russa no seu entorno e procuravam negar aos EUA e aos europeus qualquer tipo de influência na região, inclusive ideológica. No que tange ao relacionamento com Washington, nos primeiros anos da era Putin o governo buscou estabelecer parcerias em questões de interesse mútuo, como o terrorismo e a proliferação de ADM. Em matérias que considerava de relevância exclusiva da Rússia, Moscou tentou evitar o confronto com a potência hegemônica, admitindo administrar frustrações a ter de arcar com as consequências de agir de forma imprudente.

Similarmente, a abordagem utilizada para lidar com os EUA foi adotada em relação à Europa, à diferença de que esta compartilha com a Rússia o espaço geoestratégico comum. Contudo, o esforço de aproximação quase sempre considerava o histórico de compromissos da Aliança Atlântica. Pela parte da Rússia, as relações foram mantidas em alto nível até a OTAN cruzar a linha vermelha – em 2004, as ex-repúblicas soviéticas do Báltico aderiram à Aliança Atlântica. O fato de passar a ter fronteira comum com a Europa azedou a opinião das elites russas, fazendo aflorar um sentimento de traição aos princípios da política de segurança estabelecida para a orientar as relações russo-europeias após o colapso soviético. Ao perceber as portas do Ocidente

fechadas para uma Rússia cada vez mais resistente aos valores das democracias liberais, Putin rendeu-se definitivamente ao projeto euroasiático, claudicante desde os anos 1990. Simultaneamente com a derivada para o Oriente vieram as alianças com China e Índia que, além de proporcionar trocas no âmbito das relações bilaterais, uniu os três países na Organização para Cooperação de Xangai, levando-os a agir de forma coordenada em um espaço importante para as garantias de segurança dos EUA e seus aliados.

A cumprir uma estratégia de política externa voltada para a recuperação do perdido *status* de grande potência, os seus objetivos secundários, ordenados em vetores geográficos para encaixar numa estratégia de alcance limitado, visavam sobretudo garantir a primazia russa na sua vizinhança. Ciente de suas reduzidas capacidades de poder, à Rússia não interessava voltar a se envolver em disputas hegemônicas de âmbito mundial. Portanto, exceto o modo de lidar com os EUA – decorrente muito mais da necessidade de responder aos constrangimentos provocados pela presença global americana –, a abordagem em relação ao *estrangeiro próximo*, à Europa e à Ásia resultava essencialmente do objetivo de conquistar e manter a liderança de um polo de poder regional em um mundo que imaginava-se caminhar para multipolar.

Doutrina política criada pelo Kremlin para manter o monopólio do poder nas mãos de Putin e seus camaradas, a *democracia soberana* centralizou a autoridade política e verticalizou o processo de tomada de decisão. Sob a orientação desta nova ordem política, o governo passou a ter domínio sobre todas dimensões da sociedade russa. A necessidade de controle da situação para evitar surpresas desagradáveis motivou ataques constantes às liberdades individuais, especialmente aos alvos preferidos: o sistema político-eleitoral e as formas espontâneas de manifestação da sociedade civil. A reproduzir o nacionalismo reacionário dos seus antigos impérios, e em consonância com o comportamento doméstico autoritário, a Rússia desenvolveu uma política exterior contrária às práticas e valores ocidentais. Por isso, não causou surpresa a abordagem agressiva contra a vizinhança nem tampouco o uso político do negócio do gás para estrangular parceiros e submeter recalcitrantes a seus interesses. A reivindicar privilégios do poder, o liberalismo tornou-se o inimigo a ser batido em casa e no exterior.

2.2 Brasil, um emergente pouco modesto

A política exterior do Brasil sob Lula da Silva reflete, em grande medida, os objetivos de governos passados que se mostraram insatisfeitos com o lugar que país ocupava no sistema internacional. Contudo, a abordagem dos interesses nacionais brasileiros em seu governo apresentou aspectos muito diferentes dos seus antecessores. O momento vibrante da economia

interna e um ambiente internacional favorável a potências emergentes contribuíram para aumentar a aposta do Brasil na estratégia de política externa ativa e altiva. Com as grandes potências envolvidas nas disputas em torno da redistribuição do poder global, a reforma da ONU apresentou-se como a oportunidade de, finalmente, o país conquistar o assento de membro permanente do Conselho de Segurança, oportunidade esta que se tornou a prioridade de Lula da Silva na política externa. Por conseguinte, os objetivos secundários foram formulados quase inteiramente para aumentar as chances do Brasil de atingir este propósito. A integração da América Latina, a ampliação e consolidação das relações Sul-Sul e a construção de nova arquitetura comercial, dentre outras iniciativas, foram pensadas em função de aumentar o prestígio internacional do país. Tal como a Rússia, o Brasil comportou-se como um poder revisionista da ordem ao reclamar uma governança mais democrática e sem hegemonias.

2.2.1 A política externa do impávido colosso

A convicção do crescimento econômico como elemento essencial para a inserção do Brasil no mundo, por si mesmo capaz de proporcionar ao país posição de destaque na estrutura do poder global, influenciou fortemente o governo de Lula da Silva.²³⁰ A política externa ativa e altiva adotada no governo do antigo sindicalista fazia crer que o gigante havia despertado de vez. O projeto de “Brasil potência”, proclamado pelo regime militar, tornou a pautar a agenda dos formuladores em Brasília. Puxado pela locomotiva desenvolvimentista, o país seria forte candidato a escalar o poder mundial e tornar-se uma grande potência. A vibração de Lula da Silva era capaz de capturar o interesse das mais diversificadas plateias ao falar do *novo* Brasil em todos os quadrantes. No seu discurso inaugural, após as saudações iniciais, a primeira palavra emitida pelo presidente, seguida por uma pausa para realce, foi: «Mudança».²³¹

Lula da Silva logo percebeu que as transformações sistêmicas em processo no início do século poderiam ser usadas oportunamente para elevar o estatuto internacional do Brasil. A ideia de ajudar na construção de um mundo multipolar aguçava o interesse do presidente. A reforma da ONU passou a orientar as ações do Itamaraty no sentido de conquistar para o Brasil o assento de membro permanente do CSNU. Da mesma forma, ocupar a liderança de um possível polo

²³⁰ O nacionalismo na política externa brasileira, conforme postulado por Rio Branco, deveria voltar-se para a integração do grande espaço nacional, diferentemente de um nacionalismo expansionista de outros países. O ideal de Rio Branco, analisado aqui por Rubens Ricupero, propunha a «busca do equilíbrio internacional por meio de desenvolvimento que elimine ou reduza o diferencial de poder, responsável pela vulnerabilidade do continente sul-americano». Rubens Ricupero, *Rio Branco: o Brasil no mundo* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2000): 62.

²³¹ A frase completa é: «"Mudança": esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro». Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso de posse – 1º mandato”, Brasília: Biblioteca Presidência da República, (2003).

de poder formado pela união dos países da América do Sul e, com um pouco de sorte – habitual para quem se considera predestinado –, da América Latina e Caribe, ditou as ações do governo em nível regional. Contudo, a promessa de mudança não passava de repetição do receituário prescrito por governos anteriores. De novidade, só o manto do ineditismo produzido pela retórica de Lula da Silva para encobrir a ideia de pretensa grandiosidade do Brasil, que na percepção dos principais homens do governo deveria ser convertida em capacidade de projetar de poder.

No trecho de seu discurso inaugural, quando arriscou anunciar os princípios de uma suposta estratégia de política externa, percebe-se que a promessa de Lula da Silva poderia ser colada ao *script* do discurso de vários políticos que no passado ocuparam a cadeira presidencial:

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.²³²

Embora a política externa de Lula da Silva tenha tido o mesmo objetivo declarado de outros governos – servir de “instrumento do desenvolvimento nacional” –, bem como ter persistido na busca por afirmação de autonomia na arena internacional, a forma como foi perseguido difere do *modus operandi* de seus antecessores, nomeadamente de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de não aceitar passivamente a posição determinada pela correlação de forças sistêmicas, a administração do sociólogo buscava interferir no redirecionamento de abordagens e no remodelamento da estrutura governativa internacional de maneira compatível com o poder relativo do Brasil.²³³ Com Lula da Silva aspirando o rompimento de antigos paradigmas que, no seu entender, tendencialmente submetiam a política externa do país a uma agenda acanhada, o Brasil assumiria comportamento muito mais ativo visando equiparar o protagonismo das grandes potências. É Celso Amorim quem explica como Lula da Silva enfrentou os principais desafios no mundo:

A política externa de seu governo escolheu, desde a primeira hora, rebater, com atos, “aquela velha opinião formada sobre tudo”: opinião de que a integração sul-americana e latino-americana era um ideal inatingível; de que o comércio Sul-Sul era um objetivo puramente ideológico; de que uma nova

²³² Ibid.

²³³ Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula* (São Paulo: Unesp, 2016): 9.

geografia comercial e política era uma quimera. Sobretudo contrapôs-se ao conceito, ou melhor dizendo, “pré-conceito”, de que as questões globais só podem ser decididas entre os países ricos”.²³⁴

A diplomacia baseada na *autonomia pela diversificação*, que orientou a forma como o governo Lula da Silva buscou concretizar o projeto de “Brasil potência”, enfatizou a necessidade de ampliar o leque de parcerias. Entretanto, do modo como fora concebida, a fórmula exigia pré-requisitos incomuns a um país de capacidades limitadas de poder. Como se verificará, sobretudo no capítulo 4, se é arriscado colocar todos os ovos em um mesmo cesto, espalhá-los de forma aleatória, sem atestar a qualidade do recipiente, também pode soar insensatez. A começar pela questão regional, a integração sul-americana e latino-americana, rapidamente percebida pelos vizinhos como trampolim para o Brasil melhorar sua performance em nível global, obrigou o país a assumir compromissos incompatíveis com sua capacidade de financiamento do processo de união.²³⁵ Acumular condições mínimas necessárias para substituir a influência de grandes potências na vizinhança exigiria investimentos massivos para dotar a região de infraestrutura ideal à integração, além do desenvolvimento de um sistema de defesa coletivo – tudo a ser pago com empréstimos concedidos pelo Estado brasileiro.²³⁶

A grandiosidade característica da política externa de Lula da Silva não dava margem a soluções medianas. Tudo deveria ser proporcional ao tamanho do Brasil, o que não permitia apenas um desfecho, ou poderia dar muito certo ou culminar em fracasso retumbante. Criado para equilibrar a influência dos EUA no Cone Sul e ser plataforma de competição global, o Mercosul teve o aprofundamento de sua institucionalização negado – não passou de área de livre comércio. Celso Amorim preferiu criar a comunidade de países sul-americanos, a Unasul, que segundo seu tratado constitutivo, seria dotada de parlamento próprio e banco de fomento.²³⁷ A proposta era, com o tempo, fazer da Unasul uma organização supranacional que assumisse as funções de coordenação de outras instituições multilaterais, como o Mercosul e a Comunidade Andina. Algo como uma União Europeia, mas com a devida peculiaridade de antidemocrática latino-americana.

²³⁴ Celso Amorim, *Conversa com jovens diplomatas* (São Paulo: Benvirá, 2011): 271-272.

²³⁵ Enquanto elemento a cimentar a integração regional, a Estratégia Nacional de Segurança (END), divulgada em 2008, foi concebida em bases econômicas completamente irrealistas. De acordo com Almeida, «a END é essencialmente antieconômica, não apenas por propor uma estratégia grandiosa, inalcançável no plano dos recursos disponíveis, mas, sobretudo, por propor um caminho de realização dessa estratégia que não leva em conta o princípio básico da escassez de recursos». Paulo Roberto de Almeida, “A Estratégia Nacional de Defesa e a Unasul: afinidades pouco eletivas”, in *Anais da IV ENABED* Brasília(2010): 3.

²³⁶ Ver: Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, Brasília: Casa Civil, (2008).

²³⁷ Sobre o processo de criação da Unasul, ver: Celso Amorim, *Breves narrativas diplomáticas* (São Paulo: Benvirá, 2013).

A aposta na UNASUL como instrumento de ação concertada no cenário internacional, a dar expressão aos interesses de potências pequenas e médias, incluía os países da América Latina e Caribe no projeto integracionista conduzido pelo Brasil. As relações de cumplicidade com o regime cubano, a defesa do presidente hondurenho Manuel Zelaya – deposto em 2009 diante do silêncio dos EUA – e a participação no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, 2004-2017) tinham o propósito de dar profundidade hemisférica à política externa do Brasil e ampliar o poder de atração da UNASUL. Entretanto, sem os mesmos compromissos com os valores de democracia política e liberalismo econômico imprimidos ao Mercosul durante a gestão de Cardoso, após o término do mandato de Lula da Silva a UNASUL foi reduzida à trincheira da luta ideológica que servia como elemento de equilíbrio entre as forças favoráveis e contrárias a presença dos EUA na região.

A lógica segundo a qual o poder atrai poder parece se aplicar também aos Estados emergentes. A história dos últimos 150 anos, sem registro de conflito com os vizinhos, pode ser interpretada como uma situação de satisfação do Brasil com suas fronteiras. Mas esta satisfação para aí. A ambição de projetar a sua influência direta no subcontinente remonta à época da colonização, o que lhe rende ostentar o gigantesco território que hoje possui. No entanto, não demorou para o governo Lula da Silva passar a ser percebido pelos demais países sul-americanos como imperialista. A relação assimétrica com os vizinhos caracterizou-se pelo aumento da presença de produtos e serviços das corporações brasileiras em seus territórios, sendo mais significativa na construção de obras – muitas obras – e na exportação de manufaturas e capitais. Como observa o diplomata Paulo Roberto de Almeida, «em consequência, foi solicitado que pagasse os custos da ‘situação assimétrica’ criada por sua enorme presença. Bolívia, Paraguai, Uruguai, outros países – até Argentina – obrigaram o Brasil a aceitar novos e muito generosos termos para o reforço de suas relações».²³⁸

²³⁸ De acordo com Almeida, «a Bolívia nacionalizou os recursos de petróleo e gás explorados pela estatal brasileira Petrobras; O Paraguai exigiu pagamentos adicionais por sua parcela da eletricidade gerada pela usina hidrelétrica binacional de Itaipu; A Argentina impôs unilateralmente salvaguardas e outras restrições comerciais defensivas a vários produtos manufaturados brasileiros que seriam normalmente exportados por meio da área de livre comércio do Mercosul; Uruguai e outros países, incluindo a Venezuela, queriam investimentos ou financiamento do Brasil». Paulo Roberto de Almeida, “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”, *Rev. Bras. Polit. Int.*, 53, no. 2 (2010): 166.

A pecha de imperialista,²³⁹ pouco usual ao brasileiro, aos poucos parecia colar na imagem de um povo que historicamente bradou contra o imperialismo americano.²⁴⁰ Contrariamente à expectativa de Lula da Silva, a integração regional parecia emergir como o caminho mais curto para a desestabilização sul-americana.²⁴¹ Entre os muitos riscos – calculados ou não – havia ainda o agravante de que o poder ampliado, ao mesmo tempo em que poderia atrair Estados mais fracos para apoiar a agenda reformista proposta pelo Itamaraty, contribuía para o aumento da desconfiança e inveja de concorrentes como Argentina e México, dispostos a rivalizar com o Brasil na disputa pelo assento permanente no CSNU. A verdade é que o país não dispunha de condições de poder para empreender um projeto de governança regional no qual Brasília ocupasse centralidade. Os Estados vizinhos não tinham receio de falhar a cooperação, vez que o Brasil não possuía excedente de poder para persuadir nem tampouco para garantir o engajamento dos outros países à sua proposta.

Na dimensão global, a política externa hiperativa de Lula da Silva voltou-se para o desafio de construir nova geografia comercial e política. Celso Amorim estava certo ao afirmar que o comércio Sul-Sul não era somente um objetivo puramente ideológico, era também fator de equilíbrio de poder regional. Ao objetivo de conquistar novos mercados para as corporações brasileiras, estava associado o propósito de negar aos EUA e seus aliados ocidentais privilégios antes tidos como permanentes. A diplomacia comercial do governo voltou-se fortemente para o estabelecimento de parcerias estratégicas destinadas a conferir maior autonomia aos países do Sul, libertando-os da dependência do mundo desenvolvido, a fim de cimentar as relações entre si e com as grandes potências. Países em desenvolvimento da Ásia, África e Oriente Médio eram os *stakeholders* preferenciais para a composição de fóruns de diálogo com vistas à atuação em bloco nas negociações de acordos multilaterais – obviamente, sempre que possível, a relação comercial era matizada pelos projetos de poder dos Estados envolvidos.

²³⁹ A integração como estratégia de exercício imperialista é analisada em: Raul Zibechi, *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo* (Rio de Janeiro: Consequência, 2012).

²⁴⁰ No Paraguai, em 2007, o jornal ABC Color dedicou o editorial de capa de duas edições para criticar a “vil exploração” nas relações bilaterais envolvendo a operação da hidrelétrica de Itaipu. Denize Bacoccina, “Jornal paraguaio chama Brasil de ‘imperialista e explorador’”, *BBC Brasil*, 20 de maio, 2007.

²⁴¹ «A América do Sul renova a confiança na capacidade de seus povos de construir um destino comum de desenvolvimento, justiça social, democracia e paz», discursou Lula da Silva na reunião da Unasul, em 2008. Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União SulAmericana de Nações - Unasul”, Brasília, Brasil: Biblioteca da Presidência da República, (2008).

A viver momento vibrante em suas economias – embora sem resolução dos graves problemas sociais que parecem constituir o lugar comum destes países –, África do Sul, China, Índia e Rússia tornaram-se os principais aliados do Brasil no processo de institucionalização visando «reequilibrar o jogo político e econômico mundial»,²⁴² ainda completamente favorável ao Ocidente. Com África do Sul e Índia, o país formou o IBAS (ou G3), parceria estratégica sobretudo em negociações envolvendo temas sensíveis, como a questão árabe-israelense. O foco do governo brasileiro era mesmo a ampliação de sua presença mundial. Enquanto o IBAS era composto por países cujas democracias caminhavam rumo ao amadurecimento, o BRIC, com Rússia e China a endurecer o autoritarismo em questões universais como direito humanos, apresentava-se como um fórum de perfil revisionista. Os valores da ordem liberal tinham pouco ou nenhuma relevância como critério normativo para o envolvimento do país em estruturas multilaterais. A preocupação parecia estar voltada exclusivamente para os ganhos em termos de influência internacional que cada agrupamento poderia resultar.

Os brasileiros deveriam saber que chineses e russos não só demonstram dificuldade em respeitar os direitos humanos como também são completamente refratários a instituições cujas regras interfiram na política doméstica dos seus países, sobretudo pela imposição de valores da ordem liberal. O fortalecimento de parcerias estratégicas que pudessem minar a influência global dos EUA conduziu a China a tornar-se maior parceiro comercial do Brasil em 2009.²⁴³ Por outro lado, o interesse de Lula da Silva em tecnologia e defesa fez da Rússia um dos principais fornecedores do país nestes segmentos.²⁴⁴ Efetivamente, os valores da ordem liberal não foram o principal critério a orientar as escolhas do Brasil na estruturação de parcerias. A capacidade do Estado de influenciar o processo de transformação das relações internacionais é que parecia atrair a atenção de Lula da Silva e seus companheiros, regra que contribuiu para definir o escopo geral dos arranjos multilaterais importantes para o envolvimento brasileiro.

A relação com o Oriente Médio assumiu a forma de um institucionalismo mais fluido. Proposta por Lula da Silva no início do governo, mas somente concretizada em 2005, a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) respondia à necessidade de diversificação das relações externas em uma região até então pouco atrativa à diplomacia comercial brasileira. Em 2009,

²⁴² Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, 120.

²⁴³ Governo do Brasil, “China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo”, news release, Novembro, 2009.

²⁴⁴ Renata Giraldi e Carina Dourado, “Brasil e Rússia querem ampliar relações comerciais”, *Exame* 2010.

ao discursar na segunda cúpula em Doha, o presidente brasileiro comemorou os resultados da ousada iniciativa: «O crescimento acelerado do intercâmbio birregional confirmou o que já sabíamos: o enorme potencial do comércio Sul-Sul. Entre a América do Sul e os países árabes, as trocas saltaram de US\$ 11 bilhões em 2004, para US\$ 30 bilhões no ano passado, um aumento de 170% em somente quatro anos».²⁴⁵ Em um momento que o mundo desenvolvido tentava recuperar suas economias devastadas pela crise de 2007-2008, Lula da Silva, a denunciar suposta ameaça de ressurgimento do protecionismo, conclamou seus parceiros a «construir espaços econômicos que assegurem uma prosperidade compartilhada».²⁴⁶

As parcerias estratégicas reunindo países líderes de suas respectivas regiões e com capacidades de poder similares às do Brasil, com os quais partilha idênticos dramas sociais e a falta de capacidades para equilibrar o poder hegemônico, forneceram a Lula da Silva confiança para conduzir negociações em foros multilaterais com protagonismo elevado. As relações no âmbito dos arranjos Mercosul, IBAS, BRICS e ASPA, os objetivos eram políticos redundaram na ampliação de trocas comerciais e ajudaram a tonificar a musculatura da diplomacia brasileira em negociações de alto nível na Rodada de Doha. O país assumiu a liderança dos emergentes no G-20 articulando a oposição ao protecionismo dos EUA e União Europeia. O agrupamento foi decisivo para bloquear as pretensões dos países desenvolvidos em matérias nas quais os emergentes detinham enorme vantagem competitiva – nomeadamente na questão dos subsídios agrícolas –, embora, para decepção do presidente, a Rodada de Doha permanecesse inconclusa no término do seu mandato.

Movido pelo ideal de “Brasil potência”, Lula da Silva queria provar que países emergentes também poderiam influenciar na decisão de questões globais. Fazer emergir uma nova arquitetura política e comercial no mundo conduziu o Brasil ao centro de algumas das disputas mais intrincadas da história recente das relações internacionais. Depois de tentar se imiscuir na questão árabe-israelense, com enorme disposição para testar as novas potencialidades do país, Lula da Silva saiu em defesa do direito do Irã de desenvolver um programa nuclear para fins pacíficos. A intermediação de um acordo objetivava precisamente mostrar ao P-5 + 1 que o Brasil poderia inspirar mais confiança ao relutante país persa. Suas capacidades de poder

²⁴⁵ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na sessão de abertura da 2ª Cúpula América do Sul-Países Árabes”, Doha: Biblioteca da Presidência da República, (2009).

²⁴⁶ Ibid.

idênticas os aproximavam, permitindo uma negociação de boa fé – ao contrário do método draconiano usado pelo Ocidente, conforme relata ElBaradei em suas memórias.²⁴⁷

Entretanto, a imprudência do presidente brasileiro foi punida pela ação implacável do instinto de autopreservação das grandes potências que, tendencialmente, faz qualquer moralidade se tornar irrelevante. A Declaração de Teerã foi solenemente ignorada dando lugar a novas sanções impostas por uma resolução do CSNU, negociada nos bastidores do poder internacional, com votos de China e Rússia, aliados do Brasil em foros multilaterais. Para o governo Lula da Silva, o multilateralismo serviu, ao mesmo tempo, como meio de integrar-se à ordem liberal bem como instrumento para contestação de seus fundamentos. Todavia, na prática, o desejo de afirmação dos interesses nacionais de grandiosidade do país dificilmente seria concretizado com base na ilusória cooperação externa.

2.2.2 O apelo populista do lulismo

A vocação política de Lula da Silva responde pelo carisma com o qual o presidente liderou o Partido dos Trabalhadores (PT) e governou o Brasil, sempre imprimindo sua marca pessoal de ineditismo – se retórico ou concreto, isso não faz muita diferença para um populista demagogo. Da mesma forma, com habilidade para arrastar multidões e seduzir plateias conseguiu fazer descolar sua imagem de político “pai dos pobres” – que trabalha pelos ideais de solidariedade e justiça social, dentro e fora do país –, do radicalismo intratável de esquerda do PT e da reputação desgastada do partido depois de sucessivos escândalos de corrupção. Viver para a política ajuda a explicar por que o personagem político se tornou maior do que o partido que ajudara a fundar. Acima das falcaturas promovidas por seu partido, as quais o presidente nunca admitiu saber, o fenômeno do *lulismo* se alimentava de certa gratidão popular pelo aumento momentâneo na qualidade de vida observada no país. Para o povo, viver melhor parecia ser suficiente para relevar os desvios de conduta do governo, separando-os da pessoa do presidente.

A imagem de Lula da Silva permanecia a do político que resolveu problemas relacionados à injustiça social crônica do Brasil. O mito havia sido criado. Foi preciso um presidente de origem operária e sem formação acadêmica para resolver aquilo que as elites supostamente se negaram a fazer durante séculos. A contar com a complacência da maioria dos brasileiros, o presidente

²⁴⁷ O antigo diretor-geral da AIEA comentou sobre as expectativas do Ocidente nas negociações com o Irã: «Era incompreensível e algo ingênuo pedir ao Irã – ou a qualquer país – que desistisse de tudo antes do início das negociações e esperasse uma resposta positiva. Mas uma coisa era a de sempre: nada seria satisfatório, a não ser que o Irã se dispusesse a negociar completamente despedido». ElBaradei, *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros*, 351.

fez da capacidade de mobilização popular do *lulismo* instrumento político determinante em importantes momentos da cena política brasileira. A reeleição de Lula da Silva em 2006 – embora se visse enredado no escândalo do mensalão – e as vitórias da companheira de partido Dilma Rousseff em 2010 e 2014 demonstraram que, enquanto o Brasil estivesse colhendo os frutos do envolvimento na globalização, o *lulismo* permaneceria como um fenômeno eleitoral quase imbatível nas urnas. É de se notar que a capacidade de transferir prestígio de Lula da Silva alcançou colegas inclusive no exterior, tendo sido significativa sua contribuição para a reeleição de Hugo Chávez, em 2012, quando atuou como cabo eleitoral na tumultuada disputa venezuelana.²⁴⁸

O mesmo carisma proporcionou ao presidente o trânsito com total desenvoltura pelos foros internacionais em busca de melhores condições de atuação política para as potências médias. A condição de celebridade atingiria o auge na reunião de 2009 do G-20, em Londres, onde Barack Obama teceu calorosos elogios a Lula da Silva.²⁴⁹ Na conjuntura de crise que se abateu sobre os países desenvolvidos, emergentes como o Brasil chamavam a atenção pelo bom desempenho de suas economias. A curiosidade sobre o presidente aumentava na medida em que os programas sociais do governo ganhavam notoriedade e reconhecimento mundial.²⁵⁰ Homem de mídia, Lula da Silva não deixava escapar qualquer oportunidade de vender no exterior a imagem de grandiosidade do Brasil, além da atmosfera positiva sobre a capacidade do brasileiro de transformar a história mesmo a viver em contexto adverso.²⁵¹

A política externa de Lula da Silva reproduz com alto grau de fidelidade a visão do PT sobre as relações internacionais. Maior partido de esquerda da América Latina, conseguiu sobreviver ao colapso do comunismo na Europa e esbanjar atrativos que o diferenciava da política tradicional

²⁴⁸ Ver: Leonardo Coutinho, *Hugo Chávez, o espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global* (São Paulo Vestígio, 2018).

²⁴⁹ Ao saudar Lula da Silva, em momento de descontração, Obama disse: “Esse é o cara! Eu adoro esse cara! É o mais popular político do mundo! Andrei Netto, “‘Esse é o cara’, afirma Obama, sobre Lula”, *O Estado de S. Paulo* 2009.

²⁵⁰ Nathalia Passarinho, “Lula leva título de ‘Campeão Mundial na Luta Contra Fome’ pela ONU”, *G1* 2010.

²⁵¹ Em entrevista ao jornal britânico *The Guardian*, sobre sustentabilidade ambiental, Lula foi direto ao ponto: «o Brasil foi abençoado por Deus porque é autossuficiente em petróleo, mas tem um território extraordinário e conhecimento tecnológico, a ponto de poder oferecer ao mundo uma alternativa concreta e objetiva, provada e comprovada. Qualquer presidente do mundo ou qualquer primeiro-ministro pode ir ao Brasil, pegar um carro, ir ao posto de gasolina e colocar 100% de álcool no tanque, totalmente não poluente. No mesmo carro, acabou o álcool, pode colocar 100% de gasolina. Se quiser contribuir com as empresas de petróleo, pode colocar 50% de gasolina e 50% de álcool, ou seja, nada é mais importante do que oferecer ao consumidor do mundo alternativa de petróleo, alternativa de combustível». Luiz Inácio Lula da Silva, “Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, ao jornal *The Guardian*”, Londres, UK: Biblioteca da Presidência da República, (2007).

brasileira. O PT surgiu da organização espontânea de intelectuais e estudantes, sindicalistas, grupos católicos ligados à teologia da libertação e antigos guerrilheiros, tornando-se, segundo alguns de seus fundadores, expressão de uma democracia radical e igualitária.²⁵² Embora a grande massa de filiados e militantes seja formada pelo funcionalismo público, o PT nasceu fora das cercanias do Estado patrimonial brasileiro, que prometera um dia acabar para dar lugar ao Estado gerente do socialismo real. Portanto, ao conquistar o poder, parecia natural que o partido do presidente fornecesse as tintas com as quais seria escrito o programa de governo, bem como os principais quadros para auxiliar o antigo sindicalista na administração do Brasil. Na condução dos negócios estrangeiros, três profissionais destacaram-se na execução da estratégia formulada segundo a visão de mundo de Lula da Silva.

Depois do próprio presidente, o chanceler Celso Amorim foi o personagem mais proeminente da política externa do governo Lula da Silva, não apenas por ser o titular da pasta ministerial, mas pelo inegável prestígio que acumulara exercendo funções na área, dentro e fora do país. Antes de ser convidado para o cargo, Amorim havia sido embaixador do Brasil em Londres e em Nova Iorque, onde chefiou a Missão Permanente do país na ONU. Entretanto, foi como ministro do Exterior de Itamar Franco (1993-1995) que Celso Amorim demonstrou possuir as qualidades que Lula da Silva procurava para ajudá-lo no projeto de “Brasil potência”. Em sua primeira passagem pelo Itamaraty, a campanha por um assento permanente no CSNU, que havia esfriado durante o regime militar, foi retomada e intensificou-se.²⁵³ Não menos importante, a larga experiência com a diplomacia multilateral, conduzindo negociações na OMC e presidindo o CSNU, fez de Amorim o homem certo para o lugar certo, já que, além da habilidade técnica, não lhe faltava alinhamento ideológico. De inclinação progressista – embora somente em 2009 tenha se filiado ao PT – e afeito ao discurso nacional desenvolvimentista, Celso Amorim conseguiu estabelecer com Lula da Silva uma sintonia fina. Quando se compara os discursos inaugurais do presidente e do ministro, nota-se perfeita concertação de ideias e princípios.²⁵⁴

²⁵² Michael Reid, *Brasil: a turbulenta ascensão de um país* (São Paulo: Elsevier, 2014): 130-131.

²⁵³ Ver: João Augusto Costa Vargas, *Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011).

²⁵⁴ O paralelismo de ideias pode ser verificado nos discursos inaugurais do presidente e do ministro. Ver: Silva, “Discurso de posse – 1º mandato”, 2003. Celso Amorim, “Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, (2003).

Predominantemente, Amorim adota visão realista das relações internacionais, mas teria de ser criativo no comando da diplomacia de um país limitado em recursos de poder, mas com grandes ambições. O *status* decorrente do prestígio de negociador credível passa a ser explorado como mais valia para aumentar a voz do Brasil no mundo. Amorim percebe o ambiente de negociação constituído por múltiplas camadas. Para além da questão imediata, o prestígio torna o país «mais apto a participar de outras negociações em que seu interesse direto pode estar em jogo».²⁵⁵ A capacidade de articulação é tida como trunfo para o Brasil colocar-se na mesa de negociação como representante de Estados de importância sistêmica igual ou inferior à sua. Amorim reconhece o desafio: «No caso do Brasil, pesa não somente a capacidade de defender seu próprio interesse, mas também a de traduzir seu interesse em um interesse coletivo».²⁵⁶

O conceito de política externa “ativa e altiva” criado por Amorim capturava com exatidão o ativismo diplomático do presidente e seus companheiros.²⁵⁷ Da mesma forma, revelava a altivez do brasileiro naquele momento – um operário havia chegado à presidência. Com passagem pela cinematografia, outro ponto a facilitar o diálogo com o midiático Lula da Silva, Amorim fez da propaganda importante aliado na promoção dos interesses do Brasil. Num contexto de comunicação em tempo real, a presença contínua no noticiário servia de tática para posicionar as peças no tabuleiro e emitir sinais a parceiros e adversários.²⁵⁸ Entretanto, o chanceler comumente reclamava do tratamento ácido, sobretudo da imprensa nacional, que contestava a guinada que o governo imprimira à política externa. «Acho que a mídia brasileira ajudaria muito se não acirrasse, digamos, problemas que às vezes são reais, que existem setorialmente, mas que não afetam a globalidade das nossas relações», ponderou em entrevista à Rede Globo.²⁵⁹

A completar o *petit comité* decisório da diplomacia de Lula da Silva, o professor Marco Aurélio Garcia e o experiente diplomata Samuel Pinheiro Guimarães ficaram encarregados de dar personalidade ideológica à política externa do governo. Marxista, Marco Aurélio Garcia acompanhava Lula da Silva desde os tempos em que fundaram o PT. Professor de História da Unicamp, tinha profundo conhecimento da América Latina. Seu engajamento no terreno

²⁵⁵ Amorim, *Conversa com jovens diplomatas*, 352.

²⁵⁶ *Ibid.*, 365.

²⁵⁷ Nos oito anos de governo, Lula da Silva ficou 477 dias no exterior, visitou 84 países, além da Guiana Francesa e da Palestina. Os destinos mais frequentados foi a América Latina e a África. Luiza Damé, “Nos oito anos de governo, presidente Lula visitou 84 países”, *O Globo* 2010.

²⁵⁸ O ministro Celso Amorim foi entrevistado pelos principais veículos de comunicação do mundo, além de ter artigos publicados em revistas especializadas como *Foreign Policy* e *Foreign Affairs*. Em 2010, foi eleito o 6º mais importante pensador global em ranking da *Foreign Policy*.

²⁵⁹ Celso Amorim, “Entrevista do Ministro das Relações Exteriores ao programa Bom Dia Brasil da TV Globo”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, (2005).

rendeu-lhe vasta rede de relacionamento, incluindo as principais lideranças de esquerda da latino-americano, fazendo com que a política regional fosse regida sob sua batuta. Assessor especial da presidência para assuntos internacionais dos governos do PT, Garcia influenciou diretamente na formulação da proposta de integração da América Latina. «O Brasil não aspira a “liderança” do continente como, no passado, pediam lideranças de países desenvolvidos», referindo-se ao tempo em que acusavam o país de “serviçal” do grande irmão hemisférico. «O Brasil não aceita essa tentativa de “terceirização de responsabilidades” e quer construir um movimento de solidariedade continental que instaure um novo tipo de relacionamento no qual não exista espaço para qualquer tentação de um “imperialismo brasileiro”».²⁶⁰

Ao diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral do Itamaraty, competia tratar da estratégia definida para lidar com os EUA e o mundo desenvolvido. Na sua avaliação, uma ordem multipolar «sem hegemonias em que todos os Estados obedeçam ao Direito Internacional e procurem resolver suas controvérsias de forma pacífica é o mundo que mais interessa à nação brasileira».²⁶¹ Pinheiro Guimarães percebia o sistema internacional como assimétrico e estruturado para privilegiar os interesses das grandes potências. Em sua argumentação,

[a] questão fundamental é que as características, a evolução histórica e os interesses dos Estados poderosos que se encontram no centro dos esquemas de integração são distintos daqueles dos países subdesenvolvidos que a eles se agregam através de tratados de livre comércio, ou que nome tenham, os quais ficam assim sujeitos às consequências das decisões estratégicas dos países centrais que podem ou não atender às suas necessidades históricas.²⁶²

As transformações estruturais apregoadas por Lula da Silva – próprias de líderes carismáticos que aspiram criar nova institucionalidade para sua sociedade no seu tempo –, podem até não corresponder ao absoluto ineditismo reivindicado pelo demiurgo do *lulismo*. Entretanto, a originalidade da condução ideológica da política externa imprimida por Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães, além de outros diplomatas do Itamaraty, é facilmente verificada. “Nunca antes na história deste país”, a política externa foi colocada a serviço do governo, substituindo o interesse do Estado brasileiro pelo “projeto de país” desenhado por Lula da Silva e seus companheiros de partido.

²⁶⁰ Marco Aurélio Garcia, *A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016) / textos selecionados de Marco Aurélio Garcia*, edição: Bruno Gaspar e Rose Spina (orgs.) (São Paulo: Fundação Perseu Abramo: IMAG, 2018): 91.

²⁶¹ Luiz Inácio Lula da Silva et al., *A Política Externa do Brasil* (Brasília: IPRI-FUNAG, 2003): 69.

²⁶² Samuel Pinheiro Guimarães, “O mundo multipolar e a integração sul-americana”, *Temas & Matizes*, 14 (2008): 58.

2.2.3 Moderação e pragmatismo

A vitória de Lula da Silva em 2002, após três tentativas falhadas de eleição, representou o sucesso da moderação do discurso de extrema esquerda presente nas tentativas de 1989, 1994 e 1998. A “carta ao povo brasileiro”,²⁶³ documento divulgado pelo então candidato no início da campanha – em tom de pacificação, mas apontando como fonte da crise brasileira a política econômica do governo Cardoso –, evidenciava que Lula da Silva não teria dificuldade em trocar a armadura de líder sindical pela embalagem criada propositadamente pelo *marketing* para melhorar seu desempenho na disputa eleitoral. O estereótipo de “sapo barbudo” que caracterizava o sindicalista radical foi substituído pela leveza quase inocente do “Lulinha paz e amor”. A repaginação visual foi acompanhada pela modulação do discurso, que em grande medida, substituiu palavras de ordem tipicamente de esquerda por uma narrativa mais abrangente e menos ideologizada, visando conquistar votos das mais diferentes camadas sociais. Dessa forma, Lula e o PT acreditaram que poderiam construir um pacto social que permitisse ganhar a eleição e fornecer condições legislativas para governar.

Lula da Silva assumiu a presidência com o Brasil em meio a grave crise econômica provocada, sobremaneira, pelo discurso de campanha do próprio candidato do PT, que pregava a descontinuidade das conquistas do governo Cardoso.²⁶⁴ Entretanto, prevaleceu a máxima “campanha é uma coisa governo é outra”. A mudança de atitude prometida na “Carta aos brasileiros” se cumpriu. Lula da Silva afastou-se da ala radical do partido e nomeou ministro da Fazenda Antonio Palloci, um petista moderado que assimilou o ritmo do pragmatismo político dos novos tempos – a militância trotskista ficara na juventude. Para dirigir o Banco Central, buscou nas fileiras do PSDB, partido de Cardoso, Henrique Meirelles, recém-eleito

²⁶³ No documento, lido por Lula da Silva durante reunião para elaboração do programa de governo do PT, o ainda candidato defendeu que a «política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento». Folha Online, “Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro”, *Folha de S. Paulo* 2002.

²⁶⁴ À medida em que a hipótese de vitória se viabilizava, a instabilidade aumentava impactando diretamente nos indicadores econômicos do país. A taxa de juros batia nos 25% ao mês no final de 2002, o câmbio fechou o ano com o dólar comprando R\$ 3,5 e o risco Brasil a 1.400 pontos. As taxas de inflação oscilavam entre 9% (2001) e 10,6% (2002), enquanto o PIB caiu de 4,3%, (2000) para 1,3% (2001) e 2,7% (2002). Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016* (Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017): 638.

deputado federal, que havia sido presidente mundial do Banco de Boston e, durante o tempo em que trabalhou nos EUA, manteve amizade próxima a Bill Clinton.²⁶⁵

Demasiadamente identificado com a atuação parlamentar combativa de oposição, o PT era contrário a quase tudo aquilo que pregava a cartilha liberal do *Consenso de Washington* – privatização, abertura econômica e globalização – e, não por acaso, foi também contrário ao Plano Real de Cardoso.²⁶⁶ Mas o senso de oportunidade levou Lula da Silva a adotar diretrizes elaboradas pelos liberais do governo anterior.²⁶⁷ Outra medida importante de Lula da Silva foi conservar o tripé macroeconômico que vinha ancorando a política econômica de Cardoso. O conjunto de medidas adotadas para a manutenção das metas fiscais e de inflação, e do câmbio flutuante acalmaram os investidores assombrados com possível derivação à esquerda de Lula da Silva, devolvendo a estabilidade ao mercado. Realizadas as políticas e medidas, ao final de seis meses, a economia brasileira começou a apresentar os primeiros sinais de recuperação. Com taxa média de crescimento do PIB de 4% durante os dois mandatos, Lula da Silva superou a marca de 2,3% do governo de Cardoso.²⁶⁸

Embora os resultados positivos tivessem sido motivo de comemoração, a economia no governo Lula da Silva floresceu e deu frutos sob um quadro de governabilidade estruturada em práticas políticas contrárias aos princípios republicanos constitucionais de pesos e contrapesos. Na Câmara dos Deputados, a bancada do PT contava apenas com 91 dos 257 votos necessários para formar maioria. No Senado, os petistas elegeram 14 dos 81 assentos. O presidencialismo

²⁶⁵ Como candidato a presidente do Brasil em 2018, Meirelles destacou na sua campanha o papel desempenhado como ministro da economia de Lula da Silva e de Michel Temer, e assessor informal do governo Clinton. Por sua atuação como bombeiro a apagar o incêndio de economias em crise, criou o bordão “chame o Meirelles”. Germano Oliveira, “Meirelles traiu Temer”, *IstoÉ*, 3 de setembro 2018.

²⁶⁶ O Plano Real foi formulado visando estabilizar e reformar a economia brasileira, assolada por uma hiperinflação que evoluía desde a década de 1980 e alcançara, em junho de 1994, a impressionante taxa anual de 4.922,60%. Lançado em fevereiro de 1994, o Plano Real foi executado em três etapas. A primeira promoveu o equilíbrio fiscal por meio de uma reforma da estrutura do Estado, que privatizou empresas e reduziu os gastos do Tesouro Nacional. A segunda desindexou a economia criando a Unidade de Referência de Valor. Por fim, com a inflação controlada, foi lançada a nova moeda brasileira, o Real, em 1º de julho de 1994. Ver: Gustavo H.B. Franco, *A Moeda e a Lei: Uma história monetária brasileira, 1933-2013* (Rio de Janeiro: Zahar, 2018).

²⁶⁷ De acordo com Reid, o documento intitulado *A agenda perdida* fora encomendado pelo candidato Ciro Gomes. Contendo «sugestões de políticas para restaurar o crescimento, reduzir a pobreza e a desigualdade e controlar a criminalidade violenta», a proposta agradou Palloci que, além de adotá-lo, ainda levou para o governo um dos principais intelectuais por trás da sua elaboração, Marcos Lisboa. Reid, *Brasil: a turbulenta ascensão de um país*, 134.

²⁶⁸ Com exceção de 2009, por causa da crise mundial no ano anterior, o crescimento do PIB melhorou continuamente durante os dois mandatos: 1,2% (2003), 5,7% (2004), 3,1% (2005), 4% (2006), 6,1% (2007), 5,2% (2008), -0,3% (2009) e 7,6% (2010). Os demais indicadores econômicos, à semelhança do desempenho do PIB, atingiram patamares “civilizados”, conforme: Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*, 641.

de coalização, da forma como foi estruturado no Brasil – em torno de interesses paroquiais de facções congressistas e não de ideias ou programa de governo –, deu margem à instauração de formas políticas reprováveis como o patrimonialismo,²⁶⁹ que o PT tanto combateu antes de chegar ao poder, ou o conhecido escândalo do “mensalão”.²⁷⁰ As prerrogativas dos poderes e instituições foram usurpadas pelo Executivo. O poderoso ministro da Casa Civil, José Dirceu, sob ameaça de ter o governo inviabilizado pelas dificuldades impostas pelas próprias facções interessadas no artil, irrigou dinheiro de origem não declarada para os partidos que aceitaram vender seu apoio ao presidente.

A forma de governar instaurada por Lula da Silva e seus companheiros impactou na formulação e condução dos negócios estrangeiros do Brasil. Com a autonomia da atividade parlamentar erodida pelo esquema de corrupção estabelecido pelo Executivo, o Legislativo brasileiro, tradicionalmente expectador passivo em matéria de relações internacionais do país, corria o risco de não assumir o protagonismo que a constituição de 1988 lhe reservara. Centralizadas no poder Executivo em grande parte da história do Brasil, as atribuições e competências relacionadas à política externa passaram a ser mais equilibradas após a redemocratização, notando-se significativa ampliação do papel do Legislativo em questões substanciais, por exemplo, aprovar iniciativas do governo referentes a atividades nucleares, embora seja privativo da União definir políticas nesta área estratégica.²⁷¹

Portanto, no domínio do presidencialismo de coalizão, o potencial de atuação do Legislativo como fonte de constrangimentos às pretensões do Executivo em matéria de política externa foi reduzido de tal forma que este tivesse papel quase meramente formal de chancelar as decisões da presidência. Sessões do Senado para tratar de nomeações para representações no exterior não passavam, na maior parte das vezes, de momentos para os envolvidos exibirem suas habilidades retóricas. Da mesma forma, as votações sobre tratados, acordos ou atos internacionais eram conduzidas para atender a vontade do governo. Em uma audiência pública para a qual o chanceler Celso Amorim fora convocado a prestar esclarecimentos sobre vários temas de interesse do Brasil, o clima de cumplicidade pode ser percebido na saudação final da presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, deputada Zulaiê

²⁶⁹ O patrimonialismo petista é estudado por: Ricardo Vélez-Rodríguez, *A grande mentira: Lula e o patrimonialismo petista* (Campinas: Vide Editorial, 2015).

²⁷⁰ Sobre o esquema de compra de congressistas para votar segundo os interesses do Executivo, ver: Joaquim Falcão, *Mensalão: diário de um julgamento. Supremo, mídia e opinião pública*, 2ª ed. (São Paulo: Editora Forense, 2015).

²⁷¹ Ver: Brasil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, Brasília, DF: Presidência da República, (2016).

Cobra : «Criticam muito o Congresso Nacional, principalmente a Câmara dos Deputados, com relação à demora dos acordos internacionais. Dizem que [...] atravancamos o processo», e lamentou pela postura pouco colaborativa de sua comissão. Entretanto, a parlamentar mostrou total disposição para corrigir os rumos: «Temos hoje uma modernidade nesta Comissão, que está disposta a ajudar o Ministro das Relações Exteriores, o Governo Federal e o Itamaraty. Estamos à disposição de V. Exa.». ²⁷²

O presidencialismo de coalização foi determinante também para o funcionamento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão interministerial encarregado da implementação de políticas de promoção do comércio de bens e serviços brasileiros no exterior e de investimentos estrangeiros no país. Criada em 1995 no governo Cardoso, a CAMEX unificou procedimentos espalhados por diversas instâncias governativas, evitando a burocracia, mas criando um poderoso instrumento de política do poder Executivo. ²⁷³ A nomeação do secretário-executivo, bem como de conselheiros e integrantes de comitês, passava pelo crivo do presidente da República. No governo de Lula da Silva a inclinação ideológica do ator exportador/comprador influenciava diretamente no teor e forma da decisão. ²⁷⁴ Atuando em alinhamento com o BNDES e o Itamaraty, a CAMEX foi o *locus* por onde passaram os contratos mais duvidosos e lesivos ao patrimônio público, envolvendo os “campeões nacionais” – corporações dirigidas por amigos do presidente – e Estados cujos governantes identificavam-se com o campo ideológico da esquerda. Para cair nas graças e ser bafejado pelo pacote de bondades do Brasil, ser autoritário parecia a regra, não exceção. ²⁷⁵

²⁷² Zulaiê Cobra, “Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, (2006).

²⁷³ A forma pragmática de atuação da CAMEX está presente na fala de Lula da Silva, durante o Encontro Nacional de Comércio Exterior, em 2003. De acordo com o presidente «sempre que houver acordos governamentais que não possam ser viabilizados por financiamentos do BNDES, a CAMEX poderá examinar, caso a caso, a oferta de financiamento [Programa de Financiamento às Exportações] PROEX». Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na cerimônia de encerramento do 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior”, Rio de Janeiro: Biblioteca da Presidência da República, (2003).

²⁷⁴ De acordo com Santos e Steiner, «quanto maior a distância ideológica entre o partido de um ministro do partido do Presidente, menor será a chance de êxito desse ministro na Camex». Leonardo Gill Correia Santos e Andrea Quirino Steiner, “Processo decisório no Poder Executivo: uma análise da Camex no presidencialismo de coalizão”, *Revista de Sociologia e Política*, 27, no. 69 (2019).

²⁷⁵ De acordo com a ata de reunião do Conselho de Ministros da Camex, foram definidas condições generosíssimas de financiamento do Porto de Mariel, em Cuba, orçado em mais de US\$ 176 milhões. Disponível em: http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_69_CAMEX_Redigido.pdf. Acessado em: 31 de janeiro de 2021.

Embora na prática os agentes públicos atuassem em prejuízo da jovem democracia brasileira, o texto constitucional que orienta os políticos e o corpo diplomático do país agrega princípios do estado democrático de direito, característico das democracias liberais maduras. Logo no início do texto da nova carta, no Título I “Dos Princípios Fundamentais”, o artigo 4º lista os dez princípios que regem as relações internacionais do Brasil, entre os quais o respeito aos direitos humanos e defesa da paz, que alinham o país com os valores da atual ordem.²⁷⁶ Prioridade da estratégia de Lula da Silva, a integração regional é, da mesma forma, destacada pelo artigo 4º.²⁷⁷ Portanto, a Constituição de 1988, embora alvo de severas críticas de liberais como Roberto Campos por causa de sua excessiva generosidade em conceder direitos sem cobrar deveres, deu um salto qualitativo na regulamentação da governação da política externa do Brasil.

Se faltou ao Legislativo vontade política para assumir o protagonismo reservado a este poder pela Constituição, o Itamaraty apresentou elevada disposição para abandonar a tradicional marca de discrição imprimida pelo barão do Rio Branco à diplomacia brasileira, conhecida pela sua extrema capacidade profissional e substantivo preparo. Era necessário emprestar a dinâmica de partido revolucionário à concepção e execução da estratégia visando posição de maior relevância sistêmica que, como já mencionado, não diferia significativamente da adotada pelo governo anterior, mas envolvia táticas muito diferentes. O distanciamento da política interna foi substituído pelo ativismo ideológico que dissolveu aquilo que Rubens Ricupero chama de “consenso diplomático”. O modo como a política externa era formulada e apresentada à opinião pública, políticos e imprensa foi alterado para atender aos desígnios do partido do presidente. De acordo com Ricupero, «os principais formuladores da diplomacia de Lula manifestaram não acreditar no consenso multipartidário e não se esforçaram para torná-lo possível».²⁷⁸

A política externa da era Lula da Silva talvez seja aquela, dentre todas as atividades do governo, que mais preservou as características fundacionais do PT. Historicamente voltada aos interesses de Estado e indiferente ao populismo demagogo da política doméstica de outros tempos, as relações exteriores assumiram o receituário revisionista da ala mais à esquerda do partido do

²⁷⁶ Brasil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, 2016.

²⁷⁷ Almeida argumenta que: «A vocação universalista, pacifista e democrática da nova Carta é ainda mais reforçada pela promoção ativa de uma política externa integracionista, como salientado em parágrafo único ao mesmo art. 4º, que afirma a intenção do Brasil de buscar a “integração econômica, política social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”». Paulo Roberto de Almeida, *O estudo das relações internacionais do Brasil* (Brasília: LGE Editora, 2006): 166.

²⁷⁸ Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*, 648.

presidente, insatisfeita, sobretudo, com a condição da América Latina no sistema de Estados. Com isso, o interesse nacional passou a refletir o pensamento e os objetivos de dirigentes e militantes partidários – muitos dos quais funcionários do Itamaraty. Ricupero observa que «[a] subordinação da política externa a objetivos partidários ou ideológicos internos inviabiliza a possibilidade de assegurar a continuidade de políticas de Estado que devem, em princípio, fazer apelo não a facções, mas ao conjunto dos cidadãos».²⁷⁹

Em momentos cruciais da era Lula da Silva as relações exteriores funcionaram como caixa de ressonância da política doméstica, esta pautada segundo o projeto de país do PT. A crise de 2007-2008, que se iniciou com a quebra dos mercados financeiros no mundo desenvolvido, fazendo secar a fonte de financiamento do comércio exterior do Brasil, provocou no presidente uma reação de desconfiança da capacidade do mercado de autorregular-se e um recuo à antiga crença na importância do Estado como agente do desenvolvimento. Na política doméstica, foram adotadas práticas *keynesianas*, nomeadamente o financiamento público com taxas de juros subsidiadas aos chamados “campeões nacionais” em substituição ao capital estrangeiro. No exterior, intensificou-se o alinhamento ideológico a países da América Latina, África e Oriente Médio governados por ditaduras. Em 2009, o presidente subiu o tom do discurso para demarcar sua crítica ao sistema internacional e preferência pela centralidade do Estado na vida das pessoas. Ao lado do antigo primeiro-ministro britânico Gordon Brown, em Brasília, Lula da Silva abandonou a embalagem de estadista e vestiu a armadura de sindicalista:

Resolver o problema da crise é resolver o problema da imigração. Porque nós também não temos o direito de permitir que sejam os pobres, que viajam o mundo à procura de uma oportunidade, de um emprego, de um salário, de uma renda, que sejam os primeiros a pagarem as contas de uma crise feita pelos ricos, sobretudo por nenhum negro, por nenhum índio e por nenhum pobre. É uma crise causada, fomentada, por comportamentos irracionais de gente branca, de olhos azuis, que antes da crise parecia que sabia tudo e que agora demonstram não saber nada. [...] Nós temos agora a oportunidade de fazer com que o Estado volte a ser o Estado. Nós não defendemos um Estado administrador, nós não defendemos um Estado dono da economia, nós queremos apenas um Estado que seja o articulador e o indutor das coisas que acontecem dentro de cada país.²⁸⁰

Em suma, o ambiente interno do Brasil sob Lula da Silva é caracterizado pela grande transformação na condução da política externa do país, presente no comportamento de seus principais formuladores e gestores – agora assumidamente militantes partidários. Esse, sim, um fato inédito na história do país, que o presidente pode orgulhar-se de ter colocado em prática durante o seu governo, como “nunca antes na história deste país”. Essa transformação, por um

²⁷⁹ Ibid., 649.

²⁸⁰ Luiz Inácio Lula da Silva, “Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, em conjunto com o primeiro-ministro britânico, Gordon Brown”, Brasília: Biblioteca da Presidência República, (2009).

lado, teve o condão de aprofundar a clivagem do Brasil com o Ocidente, e por outro, aproximou o país de Estados reconhecidamente revisionistas da ordem mundial. No mais, quase invariavelmente o Legislativo permaneceu o local de validação dos atos do governo, que continuou a exercer sua centralidade sobre a formulação e execução da política externa; o Itamaraty, enquanto instituição blindada contra os impulsos populistas dos políticos, trocou seu lugar no alto da torre de marfim do interesse nacional por um papel de ativismo puramente ideológico de facções partidárias. De acordo com o diplomata Paulo Roberto de Almeida:

Pela primeira vez em décadas, ou desde sempre, a política externa brasileira foi concebida e conduzida sob a influência preponderante de diplomatas não profissionais. A “política externa” do PT foi o elemento dominante na política externa brasileira desde o início do governo Lula, mas não de forma estruturada, já que o PT nunca “produziu” um conjunto estruturado ou completo de concepções e soluções para as relações internacionais do Brasil.²⁸¹

A era Lula da Silva chegou ao fim em dezembro 2010, embora o *lulismo* tenha se mantido vivo com a eleição de Dilma Rousseff. Ter feito de uma ilustre desconhecida, que nunca havia sido submetida ao voto popular, a vencedora da disputa presidencial demonstrou a força política do antigo metalúrgico. Entretanto, o governo da companheira de partido representou o fim do ativismo da diplomacia presidencial. A antiga guerrilheira demonstrou extrema dificuldade em moderar a fleuma revolucionária e adotar o pragmatismo do antecessor, além de não demonstrar atração pelas questões externas. Da mesma forma, viu-se arrefecer o projeto de “Brasil potência”. A onda de economia vibrante na qual surfara Lula da Silva, ajudado pela conjuntura externa favorável a potências emergentes, como se verá a seguir, havia se transformado no tsunami que engolfaria o governo de Rousseff. Enterrada no lamaçal deixado pela gigantesca onda de corrupção restou aquilo que o antigo diplomata americano Lincoln Gordon havia descrito como a segunda chance do Brasil, em referência à oportunidade autêntica de inserção do país no mundo desenvolvido produzida pelo governo Cardoso. O salto para o andar de cima das grandes potências, que ilusoriamente pareceu pretender-se alcançar por obra e graça do demiurgo Lula da Silva, foi adiado mais uma vez. As transformações parecem depender mais do bom governo do que da mera vontade de líderes populistas.

2.2.4 Um mundo de oportunidades... e de incertezas

Quando Lula da Silva assumiu as alavancas do poder em Brasília, o mundo desenvolvido encontrava-se às voltas com as idiossincrasias próprias de Estados que, apesar do vasto poder acumulado, não estão imunes a constrangimentos provocados por atores recalcitrantes ou pelo

²⁸¹ Almeida, 2010: 162.

comportamento disfuncional de alguns de seus membros. Caminhando sozinhos sempre que entendessem necessário, os EUA assumiram o unilateralismo para mitigar os efeitos dos ataques de 11 de setembro, que mancharam a apoteose do momento unipolar americano. Absorvido pela Guerra ao Terror, o governo de George W. Bush tomava decisões que colocavam em risco a vitalidade da Aliança Atlântica. Por outro lado, a Europa tentava aprofundar seu processo de integração, reforçando os princípios do multilateralismo efetivo em torno dos quais se relacionam seus Estados-membros. Era necessário adequar-se à realidade decorrente da admissão de 15 novos membros, a maioria oriunda do outro lado da Cortina de Ferro, que chegavam para reforçar a União quando a geopolítica regressava à cena internacional. As negociações começaram em 2001 e só se encerraram em 2009, com a assinatura do Tratado de Lisboa, após a falhada tentativa de aprovação da Constituição Europeia, em 2005, rejeitada por franceses e holandeses.²⁸²

A revisão pelas potências da importância das ADM é um dos marcos da área de segurança e defesa do início do século. Interessados em melhorar suas condições sistêmicas, países fora da comunidade das democracias liberais ocidentais estavam entre os mais suscetíveis de serem atraídos pelo poder dissuasório das armas nucleares. A intensa busca de Estados recalcitrantes para desenvolver capacidades de construção e entrega de bombas atômicas exigiu à diplomacia nuclear atuar intensamente na contenção da proliferação deste tipo de armamento. No Oriente Médio, região na qual as grandes potências parecem ter fixado prioridade de manutenção como zona livre de ADM, os esforços da AIEA foram bem-sucedidos. Apesar dos avanços do Irã no processo de domínio do enriquecimento do urânio, nenhum país conquistou a condição de Estado nuclearmente armado. O mesmo não se pode dizer da Coreia do Norte que abandonou o TNP em 2003 para três anos depois começar a realizar testes de nucleares, ameaçando o regime e a paz internacionais.

O regresso da geopolítica às relações internacionais parecia propício para países emergentes se posicionarem afirmativamente em busca da almejada relevância no sistema de Estados. No

²⁸² Middelaar, descreve a atmosfera política sob a qual se desenrolaram as negociações do projeto europeu. «Sob a sombra da Guerra do Iraque, representantes de todos os Estados-membros e das instituições europeias deliberavam em Bruxelas sobre o futuro da União Europeia. A Convenção Europeia, instituída no ano anterior, duvidava de si mesma na primeira metade de 2003. Como elaborar uma constituição enquanto os Estados-membros se encontram dilacerados quanto a guerra e paz?» Luuk van Middelaar, *Europa em transição. Como um continente se transformou em união* (São Paulo: É Realizações, 2017): 336.

início do novo século, dentre os países em desenvolvimento, os BRIC destacaram-se pelo acrônimo criado por Jim O’Neil (2001), à época chefe de pesquisa econômica global da Goldman Sachs. Sem levar em consideração as particularidades políticas e sociais de seus integrantes, mas embasado nos indicadores econômicos, O’Neill previu que naquela década Brasil, Rússia Índia e China responderiam por parcela considerável do PIB mundial.²⁸³ Tendo em comum essencialmente a insatisfação com a presente distribuição do poder global, o que confirma as divergências dignas de atores com características contraditórios, os BRIC saltaram do rótulo de uma categoria de investimentos para uma institucionalização capaz de coordenar políticas em foros mundiais.²⁸⁴

O surgimento de agrupamentos multilaterais como o BRIC e a dinamização em bases mais assertivas de antigas organizações – a exemplo da OCX – com perfil nitidamente revisionista da ordem e de contestação da liderança dos EUA, deram voz à pretensão de Estados de construir um mundo multipolar visando a democratização do poder global sem hegemonias.²⁸⁵ O caso bem-sucedido da Europa, apesar dos percalços decorrentes da adesão de novos membros nos anos 2000, apontava o caminho a ser seguido por potências médias desejosas de balancear o poder dos EUA. A invasão do Iraque, em 2003, serviu de ponto de inflexão. A ação coordenada, em foros multilaterais ou institucionalizada pela integração regional, passou a ser mandamento para não sucumbir ao apetite imperial dos EUA. À motivação econômica logo agregavam-se imperativos políticos orientados para o aumento da segurança dos Estados.

As transformações sistêmicas foram percebidas por Lula da Silva e seus companheiros como oportunidade de colocar em prática o plano de conquista de um papel de maior relevância para o Brasil. Inaugurado sob a turbulência internacional provocada pela crise do Iraque, o governo posicionou-se contrariamente à decisão dos EUA de invadir o país árabe. Com isso, celebrou Celso Amorim, «a política externa do governo Lula disse a que veio».²⁸⁶ Sem poder para alterar o curso dos acontecimentos, o Brasil tinha, no mínimo, que marcar posição na questão mais importante para o mundo naquele momento. Amorim aproveitou a situação para botar o pé na

²⁸³ Jin O’Neill, *Building better global economic BRICs*, Global Economics Paper 66 (New York: Goldman-Sachs, 2001).

²⁸⁴ Ver: Oliver Stuenkel, *BRICS e o futuro da ordem global* (Rio de Janeiro e São Paulo: Paz & Terra, 2017).

²⁸⁵ «Brasil, Rússia, Índia e China têm papel fundamental a desempenhar na construção dessa nova ordem internacional mais justa, representativa e segura». Luiz Inácio Lula da Silva, “Declaração à imprensa do Presidente da República, após sessão plenária da 2ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do BRIC”, Brasília: Biblioteca da Presidência da República, (2010).

²⁸⁶ Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, 15.

estrada, ou os aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) no ar, para realizar diversas visitas a chefes de Estado e ministros das Relações Exteriores – entre os quais da Rússia, França e Alemanha –, além de lideranças como o Papa João Paulo II e Kofi Annan. «A questão do Iraque foi motivo de concertação com parceiros globais e prenunciou relações estratégicas, que seriam formalizadas mais tarde», narra Celso Amorim.²⁸⁷

As capacidades da diplomacia ativa e altiva do Brasil enfrentaram difícil teste na tentativa de empreendida por Kofi Annan para reformar a ONU, momento em que o objetivo de conquistar o assento permanente pareceu próximo de ser concretizado. Juntamente com Alemanha, Índia e Japão, o Brasil compôs o G-4, aliança estruturada para coordenar o apoio mútuo desses países às suas propostas de adequação do CSNU à nova correlação de forças no sistema internacional, concedendo mais espaço para os países em desenvolvimento. Entretanto, a reforma foi inviabilizada, sobretudo, pela oposição dos atuais membros permanentes, que vetaram a entrada de Estados com base em critérios históricos e geoestratégicos. Relativamente às pressões das potências emergentes, para Kofi Annan, «[o] problema não é que esses países se oponham ativamente ao Conselho de Segurança. É que passem a ignorá-lo».²⁸⁸

O não alargamento do CSNU possivelmente tenha sido a maior frustração da política externa do governo Lula da Silva. A falta de empenho dos EUA foi minimizada pelo chanceler: «Talvez não estejam entusiasmados, mas penso que a reforma do Conselho de Segurança seria benéfica para eles. E o Brasil está habilitado a “construir pontes” que outros países não estão».²⁸⁹ Apesar de França e Reino Unido apoiarem a proposta de reforma, EUA e China formavam o principal obstáculo às pretensões do G-4. A ambição de liderar um polo de poder rival dos EUA e Europa ficou evidente desde o primeiro momento nas opções revisionistas do governo. Com isso, Brasil atraiu para si a atenção de Estados mais fortes e acabou pagando pela imprudência.

No ambiente internacional em que potências emergentes impulsionavam transformações sensíveis à distribuição do poder mundial, o comércio foi um campo no qual o governo Lula da Silva desempenhou importante papel. Modificar a geografia comercial era uma das principais táticas do Brasil na busca por maior protagonismo. Com participação de cerca de 1% no

²⁸⁷ Ibid., 19.

²⁸⁸ Kofi Annan, *Intervenções: uma vida de guerra e paz* (São Paulo: Companhia das Letras, 2013): 177.

²⁸⁹ Celso Amorim, entrevista a Stephen Sackur, BBC Brasil, 20 de setembro, 2005.

comércio global, a venda de minério de ferro e soja para a China colocou o país no topo da lista dos maiores exportadores de *commodities* do mundo.²⁹⁰ Entretanto, o mercado regional permaneceu como principal destino dos produtos brasileiros. Em 2005, a América Latina comprou 52% de tudo o que fora exportado.²⁹¹ Por sua presença ativa nas negociações da Rodada Doha, o Brasil tornara-se um dos principais articulares do G-20. «O G-8 [...] não tem mais sentido como diretório para tratar os destinos do mundo, nem econômico nem político. Se decidirem algo e os BRICs não estiverem com eles, terá valor reduzido. O G-20 [...] vai existir como a formação mais importante», determinou Celso Amorim indicando que «o mundo está mudando. E não dá para ter sete países ditando as regras».²⁹²

Nas negociações da Rodada Doha, o Brasil conseguiu ganhos importantes em relação à União Europeia, sem, no entanto, chegar a um acordo definitivo. A intransigência de EUA e Índia bloqueou as negociações. Graças a atuação da diplomacia brasileira na OMC foi possível acertar com a EU um acordo de base favorável aos interesses brasileiros. A questão é de extrema relevância para o comércio exterior do país. Para o bem ou para o mal, o Brasil converteu-se numa potência exportadora agrícola.²⁹³ Os subsídios concedidos aos produtores dos países ricos é o pomo da discórdia, uma vez que a ajuda anula a vantagem comparativa dos produtos brasileiros. Mas, se o empenho da diplomacia comercial brasileira não foi suficiente para encerrar a Rodada Doha, ao menos conseguiu expor a fonte de resistência – Estados Unidos e Índia –, o que poderá redirecionar futuras negociações para o foco do problema.

No mundo em transformação do início do século XXI, o multilateralismo apresentou-se aos países emergentes primordialmente como alternativa de *soft balancing* ao poder hegemônico dos EUA e seus aliados. Os valores da ordem liberal foram submetidos à conveniência de líderes em busca dos privilégios do poder. Priorizou-se a política do *status quo* em todas as suas dimensões. Movido pelo projeto de “Brasil potência”, Lula da Silva buscou ampliar a presença do país em arranjos multilaterais. A participação em decisões sobre questões de interesse global era uma forma de fazer o Brasil ser percebido como um *key player*, capaz de encaminhar negociações e influenciar no redesenho da ordem. Este era o plano, conquistar para o Brasil um lugar no sistema compatível com sua grandeza continental. A reforma da ONU, a liderança da

²⁹⁰ Dos três produtos que encabeçam a lista das exportações brasileiras durante o governo Lula da Silva, soja responde por 78,97% do total; minério de ferro, por 54,13%, e petróleo: por 44,22%. Checar os dados no MICD.

²⁹¹ Amorim, 2005.

²⁹² Celso Amorim, entrevista a O Globo, 2009.

²⁹³ Em 2010, as *commodities* responderam por 44,6% das exportações, comparado com 39,4% dos manufaturados. Raquel Landim, “Lula, exportações recordes e petróleo”, *o Estado de S. Paulo*, 4 de janeiro, 2011.

MINUSTAH, a integração regional via UNASUL, a organização dos foros IBAS, ASPA e BRIC, tudo foi concebido em conformidade com o projeto de poder de Lula da Silva e seus companheiros. No momento em que as placas tectônicas do poder mundial tentavam acomodarse, o que menos contribuía para a estabilização do sistema era um emergente pretensioso tentando provocar novos sismos. Mas, nas relações internacionais, o que define o jogo é o poder, independentemente da sua natureza.

2.2.5 Conclusão

A política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) notabilizou-se pelo ativismo da diplomacia presidencial. Após três derrotas consecutivas, o resiliente líder metalúrgico que fez carreira política nas trincheiras progressistas da luta pela redemocratização do Brasil finalmente caiu no gosto da maioria dos brasileiros e elegeu-se presidente. O ineditismo cobriu sua presidência com um tom de refundação nacional – algo como “o ano zero” do Brasil. As conquistas de sua administração foram embaladas no bordão “nunca antes na história deste país”, insistentemente martelado por Lula da Silva. Se nunca antes na história o Brasil conseguira reduzir a pobreza do seu povo, como ainda hoje apregoa o antigo presidente, da mesma forma, foi a primeira vez que o país agiu tão afirmativamente no exterior em busca de seus autoproclamados interesses. A diplomacia ativa e altiva inaugurada pelo Itamaraty mirava a conquista de maior protagonismo para o Brasil. Lula e seus diplomatas acreditavam que país possuía as credencias para influenciar nas decisões dos grandes temas globais, ainda privilégio de um clube anacrônico de potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial.

Dotar-se de uma estratégia arrojada de política externa, entretanto, não é tudo num sistema internacional anárquico em que a lógica da autoajuda parece ter primazia na definição do comportamento dos Estados. Sem capacidades de poder econômico e militar suficientes, a depender apenas do seu *soft power*, o Brasil continuaria a ser reconhecido como o país exótico de sempre, um “jardim das delícias” pintado pelo samba e pelo futebol. No melhor estilo pragmático das lideranças sindicais, Lula da Silva adotou o multilateralismo como instrumento tático para perseguir os dois objetivos principais de sua política externa, conquistar assento permanente no CSNU e promover a integração da América do Sul – ambos convergindo para alçar o Brasil à condição efetiva de *key player*. Dessa forma, acreditava estar contribuindo para o redesenho da ordem mundial que, na visão dos homens do Itamaraty e do próprio presidente, tendia para multipolar.

No plano de ação da política externa ativa e altiva foram arroladas várias medidas a serem executadas em âmbito global, entre as mais importantes, abrir novas embaixadas e representações diplomáticas, bem como mediar questões sensíveis ao grande jogo do poder global, a exemplo do programa nuclear iraniano. Para isso, o Brasil valia-se do seu histórico de ator credível devido à sua atuação conciliatória em disputas regionais, à administração responsável de seu programa atômico e ao momento de alavancagem econômica. País emergente, assumiu posição privilegiada como membro de várias organizações multilaterais, além de ter alguns de seus quadros profissionais na chefia de importantes delas.

Vale ressaltar ainda que a estratégia adotada pelo governo Lula da Silva em busca de maior projeção internacional para o Brasil apoiava-se fortemente no legado do seu antecessor. Ao perceber um imparável processo de globalização em curso nos anos 1990, Fernando Henrique Cardoso empregou como paradigma de política externa a *autonomia pela participação*. É neste momento que o Brasil começa, de fato a expandir e a diversificar suas relações com o mundo – ainda que a priorizar as antigas parcerias sul-americanas e com outros países do Ocidente. Da mesma forma, destaca-se que sob Lula da Silva a política externa do país invariavelmente foi confundida – quando não submetida – àquela prescrita pela política do Partido dos Trabalhadores, uma agremiação de tendência ideológica inclinada para o “socialismo democrático”.

CAPÍTULO 3. O MULTILATERALISMO DAS GRANDES POTÊNCIAS

A política do poder das grandes potências visando realizar seus interesses nacionais representa o principal desafio à cooperação multilateral.²⁹⁴ Fundamento da ordem liberal, o multilateralismo tendencialmente avança sobre a autonomia política dos Estados, negando aos mais fortes a soberania para agir relativamente a suas capacidades e servindo de instrumento para os fracos tentarem contornar sua condição de inferioridade. Ao perseguir no exterior objetivos de ampliação ou conservação do poder, os Estados reafirmam a política do *status quo*, definida por Hans Morgenthau como aquela que «visa à manutenção da distribuição do poder que existe em um momento particular na história».²⁹⁵

O ambiente internacional é um convite ao conflito. A competição acirrada por recursos naturais limitados envolvendo Estados em busca de melhorar a condição de poder tende a desestabilizar a estrutura sistêmica. A aposta liberal de implementar uma estrutura de governança baseada em regras e instituições para coordenar a ação estatal fez surgir um arcabouço jurídico internacional cuja eficácia usualmente é testada por recalcitrantes que não aceitam ter reduzida a sua autonomia de ação. A inexistência de uma autoridade supranacional para fazer cumprir compromissos assumidos é o paraíso de Estados violadores das regras. Na primeira década do século XXI, entretanto, as regras multilaterais foram infringidas também por aqueles que criaram, incentivaram e promoveram a presente ordem. No auge do momento unipolar dos EUA, o governo Bush adotou preferencialmente o unilateralismo para abordar as questões internacionais. Para a Rússia, ator central desta parte da investigação, jogar com as regras multilaterais permitia, de algum modo, o Kremlin diversificar sua estratégia de política exterior.

Este capítulo analisa a abordagem multilateral da Rússia a partir do papel desempenhado por Moscou na invasão do Iraque em 2003. O uso da força sem a aprovação da ONU criou uma série de dúvidas sobre como os Estados iriam doravante lidar com questões relacionadas ao terrorismo internacional e à intervenção humanitária. A instabilidade regional que teve lugar na

²⁹⁴ O termo “política do poder” é usado nesta investigação em conformidade com o conceito desenvolvido por Martin Wight, que «significa, na linguagem corrente, não somente as relações entre potências independentes, mas algo de mais sinistro. De fato, o termo é uma tradução da palavra alemã *Machtpolitik*, que significa a política da força, ou seja, a condução de relações internacionais por intermédio da força ou da ameaça do uso da força, sem consideração pelo direito ou pela justiça». Martin Wight, *A política do poder* (São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002): 8.

²⁹⁵ De acordo com Morgenthau: «Poder-se-ia dizer que a política do *status quo*, no que diz respeito à política externa, desempenha a mesma função que uma política conservadora cumpre nos negócios internos de um país. Esse momento particular na história, que serve de ponto de referência para uma política do *status quo*, corresponde frequentemente ao fim de uma guerra, quando é efetivada a distribuição de poder codificada em um tratado de paz». Hans J. Morgenthau, *A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003): 89-90.

sequência da derrubada do regime de Saddam Hussein contribuiu para desgastar ainda mais a credibilidade do multilateralismo. Estados recalcitrantes aproveitaram o vácuo de poder deixado pela redução da influência internacional dos EUA para aprimorar a estratégia de contenção da presença de Washington em suas respectivas áreas de influência. Instituições foram especialmente importantes para Estados revisionistas como a Rússia coordenarem políticas com aliados visando moldar uma ordem multipolar na qual pudessem exercer maior protagonismo sobre as principais questões da agenda mundial.

Após breve descrição do contexto geoestratégico no qual se encontrava a Rússia quando a crise do Iraque evoluiu para a invasão liderada pelos EUA e seus aliados do país árabe, este capítulo apresenta três seções cujas análises correspondem aos principais desafios ao multilateralismo liberal. A primeira seção enfoca o quadro normativo da cooperação multilateral para discutir como os princípios substantivos do multilateralismo dificultam a emergência de regras sobre problemas em contexto de redistribuição do poder global. A segunda se concentra no debate sobre os limites do multilateralismo quando a soberania dos Estados é ameaçada por OI e atores não estatais. A terceira, e última, trata do projeto de poder da Rússia, formulado com base em uma perspectiva de mundo multipolar no qual o multilateralismo pode ter sua relevância reduzida devido à barganha centrada nas grandes potências.

3.1 Rússia, uma potência sem lugar

Quando Vladimir Putin assumiu a presidência da Rússia no início do século XXI o país encontrava-se ainda bastante debilitado devido às crises provocadas pela falhada tentativa de Boris Yeltsin de implementar reformas liberais no país. A reduzida capacidade de projetar poder fez com que Moscou assistisse, sem oferecer grande resistência, ao avanço de rivais sobre seus autoproclamados interesses vitais. Diferentemente dos EUA, que gozavam de absoluta primazia para se envolverem no mundo, a Rússia concentrava-se no principal objetivo de sua política exterior, restaurar a condição de potência global perdida desde o fim da Guerra Fria. Para tal, a construção de um mundo multipolar parecia ser o modo mais eficiente para o país voltar a ser um *key player*, estatuto condizente com sua história milenar de glórias.²⁹⁶ No entanto, como o ambiente internacional, dominado pela política exterior hegemônica de Washington, não

²⁹⁶ A política exterior da Rússia durante o primeiro mandato de Vladimir Putin apresenta aspectos de continuidade da “doutrina Primakov”. Em suma consistia em três pontos: «O objetivo é restaurar a posição da Rússia como uma grande potência. O meio para alcançar esse objetivo é observar consistentemente os interesses nacionais da Rússia. A visão de mundo subjacente ao objetivo é a de um mundo multipolar». Tom Casier, “Putin’s Policy Towards the West: Reflections on The Nature of Russian Foreign Policy”, *International Politics*, 43 (2006): 387.

deixava muita margem para Moscou manobrar em busca de seu ambicioso projeto de poder. A Putin restou agir pragmaticamente, equilibrando-se entre as limitadas possibilidades no estrangeiro e um ambiente doméstico ameaçado pelo separatismo combinado com terrorismo.

A crise do Iraque evoluía desde a década de 1990 e desafiava a capacidade da Rússia de fazer prevalecer seus interesses sobre essa questão. O objetivo dos EUA de envolver o CSNU esbarrava na oposição de antigos aliados europeus. A defender a ideia de que o Ocidente sequer havia estabilizado o Afeganistão, o chanceler alemão Gerard Schroeder foi premonitório: «ninguém tem uma ideia muito clara da ordem política que se seguirá no Oriente Médio».²⁹⁷ O presidente francês Jacques Chirac não deixou por menos: «a guerra só pode levar ao desenvolvimento do terrorismo». Preocupado com a ordem doméstica, Chirac alertou: «Uma guerra no Iraque romperia a coalizão internacional contra o terrorismo e ajudaria aqueles que querem ver um choque de civilizações e religiões, [e] também pode aumentar as tensões entre judeus e muçulmanos na França».²⁹⁸ Por sua vez, Putin amparou-se no argumento normativo que permeava a estratégia do Kremlin contra o unilateralismo americano. Mas foi além, sua declaração à France-3, canal de televisão francês, pouco mais de um mês antes da invasão do Iraque, foi algo premonitória:

Estou convencido de que ações unilaterais seriam um grande erro. A primeira implicação negativa principal seria que surgiria uma ameaça real de divisão no Conselho de Segurança da ONU e na Coalizão Antiterrorista. Isso pode causar a desintegração do Iraque, com consequências difíceis de prever para os vizinhos. Acho que isso complicaria as questões de resolução do problema do Oriente Médio e, claro, radicalizaria o mundo islâmico, poderia muito bem causar uma nova onda de atos terroristas, prejudicar a liderança daqueles países muçulmanos que são guiados por valores democráticos. Muito recentemente, praticamente todos os vizinhos do Iraque se reuniram na Turquia e afirmaram não ver nenhuma ameaça daquele estado. Eles não são partidários do regime de Saddam Hussein, mas têm medo da guerra. E eles têm todos os motivos para isso.²⁹⁹

Putin tentava fazer-se ouvir em meio ao debate de uma agenda pautada pela ambição dos EUA, detentores de poderes para agir sozinhos diante da oposição de potências sem capacidades para dissuadi-los. O caminho institucional era a última alternativa para tentar conter o desejo de George W. Bush de destronar Saddam Hussein e acabar com seu cruel regime, criando as condições para fazer florescer a democracia no país árabe. A preferência do presidente russo consistia em concentrar a resolução da crise nos instrumentos multilaterais coordenados pela

²⁹⁷ Steven Erlanger, "German leader's warning: war plan is a huge mistake", *The New York Times*, Sept. 5 2002.

²⁹⁸ CNN, "France, Russia threaten war veto", *CNN*, 11 de março, 2003.

²⁹⁹ Vladimir Putin, "Interview Granted to France-3 Television", Moscow: President of Russia webpage, (2003).

ONU. Para Putin, as hostilidades somente poderiam começar quando e se as investigações dos técnicos da AIEA e os inspetores da UNMOVIC³⁰⁰ apresentassem resultados conclusivos sobre a posse de ADM pelo Iraque.³⁰¹ Sobre o início das hostilidades, Putin declarou que essas «decisões podem ser tomadas exclusivamente pelo Conselho de Segurança da ONU, e, como sabemos, o Conselho de Segurança discutiu esta questão e chegou à conclusão de que até agora não há fundamento para o uso de força».³⁰²

O presidente russo tinha razões especiais para valorizar o multilateralismo da ONU. A estrutura de tomada de decisão do seu Conselho de Segurança é a que mais aproxima-se da forma concertada de interação estatal na qual a soberania das grandes potências é preservada, servindo de defesa para os interesses de Moscou. Este é um *locus* internacional no qual a Rússia não teve sua influência global rebaixada pelo fim das disputas da ordem bipolar, continuando a gozar dos privilégios que o direito ao veto garante ao P-5. Não surpreende o presidente supervalorizar em suas falas a necessidade de as potências unirem forças para resolver o problema do Iraque. «E realmente precisamos agir até estarmos convencidos de que o Iraque ou não tem armas de destruição em massa ou tem e está destruindo-as. E parece-me que agindo de forma persistente, vigorosa, consistente e concertada, podemos alcançar este nobre objetivo», declarou Putin.³⁰³ O prestígio também é uma componente do poder.

À sombra do unilateralismo excessivo dos EUA, a capacidade da Rússia de voltar a influenciar nas grandes questões mundiais tinha pouca chance de desenvolver-se. Em desvantagem na corrida pelo poder, a Rússia se via obrigada a se resignar de não conseguir confrontar as ações unilaterais dos EUA. Nas palavras de Bobo Lo, «mesmo quando as relações com Washington começaram a azedar antes da invasão do Iraque liderada pelos EUA, sua reação foi mais contida do que a do presidente francês Jacques Chirac e do chanceler alemão Gerhard Schröder – ambos aliados dos EUA».³⁰⁴ Não obstante, Moscou procurava não descuidar da receita prescrita por

³⁰⁰ Sobre a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), chefiada por Hans Blix, consultar: Hans Blix, *Desarmando o Iraque. Inspeção ou invasão?* (São Paulo: A Girafa Editora, 2004).

³⁰¹ ElBaradei lamenta a tomada de decisão antecipada dos EUA e seus aliados sobre a crise do Iraque. Segundo o antigo diplomata da AIEA, «a automeada “coalizão dos que se mostraram dispostos” decidira ignorar os nossos conhecimentos. Apesar da experiência prática adquirida pelos inspetores da ONU, estávamos perdendo a batalha da informação na imprensa ocidental e, em alguma medida, aos olhos da opinião pública. As afirmações feitas pela AIEA e pela UNMOVIC eram desconsideradas, ou citadas de modo seletivo, embora fôssemos, aos olhos e ouvidos da comunidade internacional, os que tinham acesso aos fatos verdadeiros. A guerra estava começando a parecer inevitável – independentemente dos fatos. Tropas se concentravam no golfo Pérsico. Nosso tempo estava terminando». ElBaradei, *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros*, 82-83.

³⁰² Putin, “Interview Granted to France-3 Television”, 2003.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder* (London (UK): Chatham House, 2015): 41.

Primakov quando esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores russo de 1996 a 1998: observar os interesses nacionais na restauração do poder do país. Nesse sentido, era importante para a Rússia garantir influência no seu *estrangeiro próximo*. A cooperação com as antigas repúblicas soviéticas tinha a dupla função de tentar resolver o dilema de segurança russo e de dificultar a penetração de ideias liberais que pudessem desestabilizar a *democracia soberana* que dominou a ordem política doméstica do no país.

O comportamento da Rússia parecia obedecer ao destino descrito por Aron para os EUA: «Só os pequenos Estados limitam suas ambições à sobrevivência física, à salvaguarda de sua independência jurídica e de suas instituições», escreveu. Para o realista francês, além desses três objetivos, «[...] uma grande potência, segundo a experiência histórica, age em função de um projeto mal definido a que chamaremos manutenção ou criação de um meio favorável. Segundo as circunstâncias, a noção de meio favorável munda de amplitude e de sentido».³⁰⁵ Por isso, enquanto as relações com a Europa e os EUA azedavam, a Rússia investia na coordenação política com a vizinhança. O Conceito de Política Exterior de 2000 assume: «Atribuimos prioridade aos esforços conjuntos para a solução de conflitos nos Estados membros da CEI e para o desenvolvimento da cooperação na área político-militar e na esfera da segurança, especialmente no combate ao terrorismo internacional e ao extremismo».³⁰⁶

O objetivo de construir um mundo multipolar passava obrigatoriamente pelo fortalecimento da presença russa no *estrangeiro próximo*. A restauração do poder começou a assumir a forma da arquitetura dos impérios, cuja centralidade era dominada pela Rússia. Estruturar um polo de poder regional em torno da primazia política de Moscou, aproveitando-se das características comuns de povos que habitam o entorno da maior potência territorial da Eurásia, foi entendido pelo governo russo como um encontro do país com sua identidade conservadora de civilização da terra, contrastando com o progressismo atlântico do Ocidente. A criação, em 2000, da Comunidade Econômica Eurasiática (CEEAA), reunindo países de regimes não liberais, estava longe de exibir a pujança multilateral da União Europeia, mas servia a um dos propósitos traçados pelo Kremlin, contrapor-se às instituições ocidentais. Similarmente, fraturas civilizacionais foram usadas para amalgamar as relações no seio da mais importante estrutura de coordenação política, econômica e de segurança da Eurásia, a Organização para Cooperação

³⁰⁵ Raymond Aron, *República imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975): 339.

³⁰⁶ FPC, "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 2000.

de Xangai . De acordo com artigo publicado em veículos de comunicação de massa dos países membros da OCX,

quando as declarações sobre divisões culturais e civilizacionais aparentemente insuperáveis entre os Estados estão revivendo, a Organização oferece um excelente exemplo de uma parceria de direitos iguais na Eurásia. Uma parceria cujo objetivo estratégico é fortalecer a segurança e a estabilidade regional e apoiar os processos de desenvolvimento e integração econômica, preservando as especificidades nacionais e culturais de cada Estado.³⁰⁷

Como se verificará a seguir, Putin concluiu seu segundo mandato consecutivo como presidente da Rússia ainda sob o momento unipolar dos EUA. O ideal de mundo multipolar, no entanto, contribuiu para Estados contrários ao unilateralismo intervencionista da política externa dos EUA alinharem o discurso para divulgação da narrativa segundo a qual uma ordem policêntrica seria mais democrática, estável, previsível e pacífica. De toda forma, sem adentrar na seara dos vícios e virtudes da multipolaridade, a análise sobre a abordagem russa do multilateralismo revela um país completamente avesso a coordenação de sua política por meio de OI. O projeto de poder de Putin e seus colaboradores negava qualquer possibilidade de a Rússia assumir compromissos no estrangeiro que pudessem limitar a sua autonomia. Liberdade de ação em conformidade com seus interesses e capacidade relativa parecia ser o mais conveniente para as ambições russas naquele momento de transformações sistêmicas.

3.2 O dilema normativo do terrorismo

A questão normativa está intrinsicamente relacionada à maneira como as regras gerais de conduta são elaboradas e implementadas. A invasão do Iraque em 2003 oferece aos estudos sobre o multilateralismo um novo elemento de debate, o terrorismo internacional. Para Gerson Fonseca Jr., «a ocorrência de um tema em que a ONU tem competência não significa que vá atuar, e, quando atua, pode fazê-lo de modos muito variados».³⁰⁸ No caso do Iraque, o CSNU buscava lidar com o problema no âmbito das políticas de enfrentamento da proliferação de ADM, aproveitando-se da experiência multilateral acumulada na contenção de Estados recalcitrantes e sua engenhosidade para burlar as regras desde a era da Guerra Fria. Entretanto, o terrorismo internacional capturou a atenção de atores sistêmicos devido à sua natureza difusa que dificulta a identificação da origem e dos responsáveis pela ação radical violenta.

Para a Rússia, manter a questão do Iraque no quadro da cooperação multilateral não era opção, e sim necessidade. Agir seletivamente dentro das normas tornara-se o jeito mais eficiente de

³⁰⁷ OCX, "SCO – a New Model of Successful International Cooperation", Moscow: President of Russia, (2006).

³⁰⁸ Fonseca Jr., *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*, 60.

Moscou defender seus interesses e, ao mesmo tempo, restringir a política exterior hegemônica dos EUA. O privilégio de ser membro permanente do CSNU valorizava o papel do país no encaminhamento da crise. Em qualquer situação, o direito ao veto é uma mais valia a ser usada convenientemente segundo os interesses de Moscou.³⁰⁹ «O melhor pré-requisito para salvaguardar os interesses da Rússia e da França, estritamente falando, como de qualquer outro país, incluindo os próprios EUA, é que devemos seguir o espírito e a letra do direito internacional e, acima de tudo, a Carta das Nações Unidas», declarou Putin antes do início das hostilidades. Dessa forma, conforme o presidente russo, «o mundo será previsível e compreensível, e agiremos de acordo com regras uniformes que todos respeitamos».³¹⁰ A Rússia havia adotado uma estratégia de envolvimento global limitado enquanto tentava recompor suas capacidades de poder visando uma abordagem mais afirmativa dos seus interesses nacionais. Para o Kremlin, as decisões do CSNU eram bem-vindas contanto que não fossem no sentido de criar regras estranhas ao direito internacional conforme codificado na Carta.

A resistência da Rússia ao interesse dos EUA em obter legitimação do CSNU para a invasão do Iraque está diretamente relacionada aos efeitos contrários que uma regra nova poderia representar a suas pretensões. O argumento dos EUA para uma ação militar no Oriente Médio baseava-se na posse de ADM por parte do Iraque no bojo da Guerra ao Terror iniciada em 2001. Assim como os motivos americanos atraíam o interesse da Rússia para uma solução multilateral, também movimentavam a desconfiança do Kremlin em relação ao tipo de regra que poderia emergir das negociações no CSNU.³¹¹ O terrorismo era um problema comum que cativava o apoio russo para a causa americana. Entretanto, a inclusão da mudança do regime político do Iraque nos objetivos da campanha representava uma ameaça à integridade da ordem política da Rússia bem como de seus parceiros estratégicos. Conforme os princípios generalizados de conduta que devem reger a cooperação institucionalizada (ver Capítulo I), a regra para lidar com a crise do Iraque poderia justificar possíveis intromissões ocidentais na

³⁰⁹ Remler avalia ser a ONU «o local mais importante para a Rússia exibir suas aspirações e realizações globais. O *status* da Rússia como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU reforça sua pretensão de fazer parte de uma oligarquia global e lhe concede o poder de vetar ou minar iniciativas que considere contrárias aos seus interesses. Philip Remler, "Russia at the United Nations: Law, sovereignty, and legitimacy", *Carnegie Endowment for International Peace*, (2020).

³¹⁰ Putin, "Interview Granted to France-3 Television", 2003.

³¹¹ Eugênio Garcia pontua que «[a] sensibilidade política tende a aumentar quando a negociação gira em torno de um texto, uma vez que sua adoção pode ter implicações de longo alcance (reverter algo já aprovado é sempre muito mais difícil do que resistir à sua votação». Eugênio Vargas Garcia, *Conselho de Segurança das Nações Unidas* (Brasília: Funag, 2013): 59.

política doméstica russa. No início da ação militar, Putin fez uma declaração no Kremlin reprovando a escalada da violência que feria a soberania iraquiana:

Uma região inteira está ameaçada por um desastre humanitário e ambiental em larga escala. [...] Nada pode justificar essa ação militar – nem acusações do Iraque de apoiar o terrorismo internacional (nunca tivemos e não temos informações desse tipo) nem o desejo de mudar o regime político naquele país que está em contradição direta com o direito internacional e deveria ser determinado apenas pelos cidadãos deste ou daquele Estado», disse o presidente russo.³¹²

Em 2003, a comunidade internacional entendia que o terrorismo deveria ser tratado como uma ameaça à paz mundial. De acordo com essa abordagem, o princípio de indivisibilidade presente no conceito de multilateralismo oferecido por Ruggie passaria a orientar o comportamento dos países quanto à forma de enfrentar o problema.³¹³ Em um sistema de segurança coletiva, os Estados são responsáveis por sua manutenção, dividindo custos e usufruindo mutuamente dos benefícios da preservação da paz. Contudo, o conceito de indivisibilidade parece condicionado aos interesses dos Estados quando esses apresentam elevando grau de convergência sobre a questão em disputa. Consequentemente, agir segundo determinado padrão de solidariedade pode estar na contramão das múltiplas dimensões dos interesses particulares de Estados, além de não considerar a dinâmica internacional em que atores revisionistas estão constantemente a questionar a estrutura sistêmica.

O fato de o terrorismo ser uma ameaça à paz enquanto bem público global não obriga o enquadramento multilateral do problema voltado a evitar a guerra.³¹⁴ Quando são impelidas a decidir sobre determinada matéria, muitas variáveis são adicionadas ao cálculo das potências, fazendo da paz uma opção, mas não a única sobre a mesa. Desse modo, vale lembrar Kissinger, para quem «a guerra tem sua própria legitimação que é a vitória, e não a paz».³¹⁵ O sentido do multilateralismo é precisamente o de nivelar expectativas de atores soberanos sobre problemas comuns em que soluções médias compartilhadas justifiquem o custo de perseguir sozinho interesses exclusivos. Ou seja, a norma multilateral é a síntese dos interesses de Estados que

³¹² Vladimir Putin, “Statement on Iraq at a Kremlin meeting”, Moscow: President of Russia webpage, (2003).

³¹³ Na argumentação de Ruggie, «uma guerra contra um Estado é, *ipso facto*, considerada uma guerra contra todos. A comunidade dos Estados, portanto, é obrigada a responder à ameaça ou à agressão real, primeiro por meios diplomáticos, depois por meio de sanções econômicas e, finalmente, pelo uso coletivo da força, se necessário». Ruggie, 1992: 569.

³¹⁴ Fearon admite que algumas questões, pela própria natureza, não admitem compromisso. «Questões internacionais propensas à guerra muitas vezes podem ser efetivamente indivisíveis, mas a causa dessa indivisibilidade reside em mecanismos políticos e outros mecanismos internos, e não na natureza dos próprios problemas». James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War”, *International Organization*, 49, no. 3 (1995): 382.

³¹⁵ Henry Kissinger, *O mundo restaurado* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973): 102.

decidem tornar universal um objetivo particular. Naquele momento, para a Rússia que evitava a mediação de instituições multilaterais como a OTAN, o terrorismo deveria ser tratado no âmbito da cooperação direta entre países com capacidade para combatê-lo. Para Putin, «essas ameaças só podem ser enfrentadas aumentando a confiança mútua, interagindo regularmente com países que podem lidar com essas ameaças. Claro que um desses países é a Rússia».³¹⁶

Outro princípio fundamental do multilateralismo prescrito por Ruggie, a expectativa de reciprocidade difusa foi profundamente atingida pelos interesses das potências por ganhos imediatos. As incertezas quanto ao futuro da distribuição do poder mundial recomendavam cautela na hora de assumir compromissos de longo prazo. Esta transformação afetou a essência da cooperação multilateral. «Mais do que cimentar o multilateralismo, a reciprocidade está na origem das normas internacionais», ressalta Gelson Fonseca Jr.³¹⁷ Mais ainda: «A importância do princípio torna-se mais visível na arena jurídica internacional, em que a cooperação entre Estados soberanos é inevitavelmente necessária e onde, portanto, um Estado soberano deve respeitar os poderes de tomada de decisão de outros Estados, a fim de evitar o tratamento desfavorável de seus próprios atos».³¹⁸

A complexidade que envolve a criação da regra multilateral proporciona um debate estruturado em camadas.³¹⁹ Uma delas refere-se à barganha entre os atores que, no caso o terrorismo, não se restringiu à disputa em questão. Além de todos os interesses imediatos que foram apresentados, diretamente ligados ao objeto sobre o qual se pretendia construir a coordenação política, os Estados projetavam no tempo o impacto da regra multilateral em observância ao princípio de reciprocidade difusa. Isso quer dizer que, quanto mais questões secundárias fossem inseridas nas negociações, mais fraca poderia ser a regra do ponto de vista do interesse de partida. O exemplo que melhor demonstra esta perda de essência do “interesse multilateralizável”, na expressão de Gelson Fonseca Jr., recai sobre a questão da segurança humana. A possibilidade de uma resolução para enfrentamento do terrorismo no Iraque incluir

³¹⁶ Vladimir Putin, “Interview with Time Magazine”, Moscow: President of Russia webpage, (2007).

³¹⁷ Fonseca Jr., *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*, 100.

³¹⁸ Young-Joon Mok, “The Principle of Reciprocity in the United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards of 1958”, *Case Western Reserve University School of Law* 21, no. 2 (1989): 124.

³¹⁹ Aqui, Garcia descreve a dinâmica de negociação do CSNU: «O Conselho de Segurança é notoriamente um lugar para a diplomacia codificada, ritualística, permeada por artifícios de protocolo, sutilezas de linguagem e táticas processuais que podem tanto mascarar quanto tornar mais evidente os interesses de seus membros». Garcia, *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, 101.

a intervenção em problemas comuns a outros membros do CSNU, como desrespeito aos direitos humanos, automática e imediatamente teria a oposição de Rússia e China.

A discussão sobre os princípios do multilateralismo faz sentido na medida em que regras generalizadas, reciprocidade difusa e indivisibilidade influenciam na abordagem dos Estados em relação ao enfrentamento cooperado de questões internacionais. Como já expressei, o enquadramento da crise do Iraque no âmbito das soluções multilaterais exigiria a convergência de interesses dos membros do CSNU – pelo menos nove Estados, inclusive todos P-5 –, quanto aos meios a serem empregados. A construção de uma regra para tratar da crise do Iraque despertava inúmeras preocupações na Rússia. A dimensão do debate poderia ser multilateral, mas o tipo de solução deveria respeitar os privilégios de poder russo. O compromisso de operar de forma coordenada representava risco aos objetivos geopolíticos, econômicos e de segurança, definidos segundo o objetivo maior de recuperação do posto de potência global do país em um ambiente internacional marcado por rápidas transformações.

Para a Rússia, a radicalização para a violência promovida por grupos terroristas deveria ser tratada sob a coordenação da ONU, ou pelo menos ao abrigo de algum arranjo como o da campanha no Afeganistão, em 2001.³²⁰ É bem verdade que a campanha para caçar Bin Laden e desmantelar a Al-Qaeda e o regime Talibã não atendeu ao rito processual do CSNU, entretanto, estava em consonância com o direito internacional. Ao comparar o Afeganistão e a crise do Iraque, Putin reconhece que «a coalizão internacional e os EUA não tinham como alvo o Afeganistão, mas o Taliban, cujo regime não havia sido reconhecido internacionalmente, diferentemente do governo legítimo de Rabbani que apoiou a coalizão internacional. Essa é uma situação totalmente diferente».³²¹ Na prática, a Rússia buscava agir conforme o conceito de segurança coletiva e seu entendimento do direito internacional no âmbito da Carta da ONU.³²²

Uma ordem baseada em regras multilaterais é percebida por Moscou «como expansiva e promotora dos interesses ocidentais».³²³ Com o alargamento do conceito de segurança para questões humanitárias, imensamente impulsionado na gestão do secretário-geral Kofi Annan,

³²⁰ Vladimir Putin, “Interview with the Wall Street Journal”, Moscou: President of Russia webpage, (2002).

³²¹ Ibid.

³²² A Rússia tem um entendimento de conveniência do direito internacional, aplicando seus princípios nas relações de Moscou com o antigo espaço soviético para defender seus interesses. Sobre o assunto, ver: Lauri Mälkssoo, *Russian Approaches to International Law* (Oxford (UK): Oxford University Press, 2015).

³²³ Remler, 2020.

uma resolução para o Iraque provavelmente incidiria sobre a responsabilidade da comunidade internacional de proteger as populações submetidas à brutal ditadura de Saddam Hussein.³²⁴ Igualmente podia-se esperar que princípios como livre mercado e democracia constariam do pacote “libertador” do Iraque, afinal, esta promessa está expressa na Introdução da Estratégia de Segurança Nacional (2002) lançada George W. Bush.³²⁵ Por isso, a criação de uma regra autorizando ação militar poderia abrir brecha para mais tarde os EUA imiscuírem-se na política doméstica da Rússia ou de algum Estado pertencente à sua área de influência.

O governo Putin não apenas defendia o trabalho dos técnicos da AIEA e da UNMOVIC como também barganhava há anos pela suspensão das sanções contra o Iraque.³²⁶ A insistência russa no afrouxamento das restrições impostas pelo CSNU ao regime de Saddam Hussein era motivada exclusivamente pela política do poder, não havendo compromisso com os valores da ordem liberal. Quando se avalia o funcionamento das instituições de governança na Rússia, chega-se à conclusão de que a ordem política doméstica sustentada por Moscou, em alguns aspectos, aproxima-se daquela de Bagdá. À exceção do requinte de crueldade de Saddam, ambas não oferecem condições substantivas para o exercício da democracia e da liberdade. A forma de *democracia soberana* desenvolvida pelos tecnocratas do Kremlin, instituidora de um simulacro da sociedade civil, subtraiu qualquer espontaneidade de organização. Uma legislação restritiva começou a ser implementada para enquadrar as organizações não governamentais, estrangeiras e nacionais, em um arcabouço jurídico limitante à sua atuação em questões sensíveis à integridade e às ambições do regime de Putin.³²⁷

Na dimensão geopolítica, a relação bilateral entre Rússia e Iraque remonta à era soviética, quando Bagdá firmou-se como o parceiro mais importante de Moscou no Oriente Médio.³²⁸ As

³²⁴ Annan acreditava que «as Nações Unidas [...] precisavam defender os direitos da pessoa de forma tão resoluta quanto os direitos dos Estados». Annan, *Intervenções: uma vida de guerra e paz*, 119.

³²⁵ «Hoje, os Estados Unidos desfrutam de uma posição de força militar sem paralelo e grande influência econômica e política. [...] Defenderemos a paz combatendo terroristas e tiranos. [...] Nós estenderemos a paz incentivando sociedades livres e abertas em todos os continentes». George W. Bush, “The National Security Strategy”, Washington, DC: The White House, (2002).

³²⁶ Pelo afrouxamento das sanções, atuava a França junto com Rússia e China, que tinham firmado com o Iraque contratos na área de exploração de petróleo de dezenas de milhões de dólares. Ver: John S. Duffield, “Oil and the Iraq War: How the United States Could Have Expected to Benefit, and Might Still”, *Middle East Review of International Affairs*, 9, no. 2 (2005).

³²⁷ Ver: Jo Crotty, “Making a Difference? NGOs and Civil Society Development in Russia”, *Europe-Asia Studies*, 61, no. 1 (2009).

³²⁸ De acordo com Belopolsky, «o Iraque respondeu por aproximadamente metade das exportações e pelo menos um terço das importações soviéticas do Oriente Médio. Além disso, a maioria das empresas industriais iraquianas (poços de petróleo, refinarias de petróleo, centrais elétricas, fábricas têxteis, sistemas de irrigação etc.) foram construídas ou modernizadas com

mudanças sistêmicas provocadas pelo fim da ordem bipolar contribuíram para aumentar a relevância iraquiana para a política externa russa na região. Para além de conferir dimensão global à diplomacia russa em um momento de baixo protagonismo, o Iraque serviu ao propósito de tentar equilibrar o poder dos EUA no Oriente Médio. Um país grande territorialmente, com profundidade geopolítica e de matriz religiosa islâmica, a preocupação da Rússia era que a instabilidade do Iraque pudesse provocar um *spill over* do terrorismo, a partir de sua vasta fronteira no Cáucaso e na Ásia Central, e sacudir todo o território russo.³²⁹ Neste sentido, a solução para a crise não poderia representar qualquer ameaça aos interesses da política doméstica da Rússia, inclusive ao seu *estrangeiro próximo*.

As intervenientes sistêmicas que compunham a correlação de forças que definiria a forma como a comunidade internacional deveria conduzir a questão iraquiana incluíam também interesses econômicos russos, que seriam melhor resguardados se o encaminhamento da crise do Iraque fosse mantido no âmbito da ONU. Durante os anos em que o regime de Saddam Hussein esteve sob sanção do CSNU, um débito de US\$ 7 bilhões remanescente da era soviética foi tratado como moeda de troca para obtenção de contratos de obras de infraestrutura para a indústria do petróleo iraquiano.³³⁰ Entretanto, os compromissos somente seriam efetivados quando o embargo ao país fosse suspenso. Evidentemente que uma invasão com o propósito de destronar Saddam e mudar o regime frustraria as expectativas de ganhos econômicos das corporações russas, como de fato aconteceu.

A criação da regra para lidar com a crise do Iraque, além de envolver os Estados como atores principais a barganhar por solução comum, também era influenciada pela liderança da ONU enquanto organização mediadora dos interesses estatais e responsável pela implementação e supervisão dos princípios da governação global. Apesar de a prerrogativa de autorização do uso da força pertencer ao CSNU, o secretário-geral exerce protagonismo político nas negociações

a ajuda russa». Helen Belopolsky, *Russia and the Challengers. Russian alignment with China, Iran, and Iraq in the unipolar era* (New York, USA: Palgrave Macmillan, 2009): 142.

³²⁹ Em entrevista ao canal de TV pública Búlgara e ao jornal Trud, Putin advertiu: «A guerra é sempre o último recurso. Durante a guerra, as pessoas morrem, a população civil sofre. Obviamente, isso também pode levar a consequências adversas na região, ao crescimento da ameaça terrorista; este é um vasto espaço do Paquistão ao norte da África. E toda essa região pode estar desestabilizada. Isso, sem dúvida, pode afetar governos bastante estáveis no mundo islâmico e, é claro, não fortalece a coalizão antiterrorista internacional». Vladimir Putin, "Interview Granted to Bulgarian National Television and the Newspaper Trud", Moscow: President of Russia webpage, (2003).

³³⁰ A estimativa de lucro dos contratos na área de exploração do petróleo supera os US\$ 70 bilhões. Tareq Y. Ismael e Andrej Kreutz, "Russian-Iraqi relations: a historical and political analysis", *Arab Studies Quarterly*, 23, no. 4 (2001): 96.

que se desenvolvem em torno de determinada questão.³³¹ Como secretário-geral da ONU e principal diplomata do mundo, Kofi Annan cumpriu importante papel na defesa da observância do direito internacional. À Assembleia Geral, em setembro de 2002, após o inflamado e ameaçador discurso de Bush, Annan considerou que «não havia alternativa ao uso da força senão um CSNU unido, e que ainda havia tempo de buscar a uma saída pacífica».³³²

Organismo político por excelência, em que o poder de barganha e convencimento pode definir o rumo da votação, o CSNU é especialmente sensível à capacidade argumentativa do secretário-geral.³³³ Como se sabe, Annan conduziu sua diplomacia com elevado ativismo, introduzindo novas agendas na política mundial e agindo assertivamente na questão humanitária. Entretanto, em 2003, sua organização estava sob pressão dos EUA, que desconfiavam da capacidade dela de garantir da paz internacional. O secretário-geral preocupava-se em preservar a imagem da ONU, naquele momento ameaçada de irrelevância.³³⁴ A insistir numa solução institucional para o Iraque, Annan discordava da forma como os EUA interpretavam a resolução 1441, de 8 de novembro de 2000, no que tange ao endosso automático do uso da força contra Saddam.³³⁵

Contudo, apesar do ativismo de Annan, os Estados preferiram confiar sua segurança e seus interesses nas próprias capacidades, seja por meio da aliança de *soft balancing* do eixo Paris-Berlim-Moscou, seja pela “coalização dos dispostos” liderada pelos EUA. A dificuldade de construção de uma regra multilateral para o Iraque rompeu o compromisso dos atores com a cooperação no combate ao terrorismo que vinha sendo conduzida de maneira *ad hoc* desde a campanha no Afeganistão. A narrativa concertada dos líderes da Rússia, França e Alemanha procurou sempre destacar o prejuízo que uma ação militar unilateral teria sobre a coalização

³³¹ Johnstone argumenta que «os papéis político e jurídico do secretário-geral estão entrelaçados e que sua influência política é reforçada por sua capacidade de basear-se em valores e princípios consagrados na Carta da ONU. [...] Como participante da prática de paz e segurança, o secretário-geral contribui para a interpretação, fortalecimento e elaboração progressiva de leis baseadas na Carta. Ian Johnstone, “The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law”, *Global Governance*, 9, no. 4 (2003): 442.

³³² Annan, *Intervenções: uma vida de guerra e paz*, 411.

³³³ Johnstone, 2003.

³³⁴ Tardy considera que, em decorrência do ímpeto americano e da intensidade da crise iraquiana, o papel desempenhado pela ONU não pode ser considerado irrelevante. Thierry Tardy, “The United Nations and Iraq: a role beyond expectations”, *International Peacekeeping*, 11, no. 4 (2004).

³³⁵ A resolução 1441 do CSNU decide sobre o trabalho da AIEA e da UNMOVIC, concedendo-lhes ampla, total e irrestrita autonomia para proceder às investigações em busca de ADM no Iraque. Apesar de os EUA interpretarem o documento como sendo uma autorização para uso da força, o mais próximo disso que chega é advertir que Bagdá «enfrentará sérias consequências como resultado de suas contínuas violações de suas obrigações». A resolução 1441 está disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1441>. Acedido em: 15 de fevereiro de 2021.

internacional de combate ao terrorismo, formato preferido e insistentemente defendido pela Rússia, porém ignorado pelos EUA. Em fevereiro de 2002, Putin declarou: «É claro que, se ações unilaterais forem tomadas, isso não fortaleceria a coalizão antiterrorista. [...] É claro que as coisas piorarão ainda mais quando aparecerem sinais de divisão no CSNU».³³⁶

3.2.1 O imperativo da legitimidade

A crise do Iraque, em 2003, ocorreu em meio a um momento de *déficit* de credibilidade da ONU que o secretário-geral tentava contornar. A organização, nas palavras de Annan ao dirigir-se à Assembleia Geral em setembro daquele ano, havia chegado a uma “encruzilhada”.³³⁷ A invasão do país árabe pela “coalização dos dispostos” atingiu frontalmente a legitimidade da ONU como agente responsável pela paz e segurança internacional, segundo o Capítulo VII da Carta. Princípio normativo da ordem internacional liberal, a legitimidade da organização multilateral emerge daquilo que ela consegue entregar de acordo com os objetivos constitutivos ou atividades autoproclamadas da instituição, justificando sua existência ao cumprir as expectativas projetados pelos Estados. Conforme argumenta Kissinger, nas relações internacionais a ideia de legitimidade não pode ser confundida com a de justiça.³³⁸ Em coautoria com Buchanan, Keohane escreveu: «[d]izer que uma instituição é legítima no sentido normativo é afirmar que tem o direito de governar – onde a decisão inclui promulgar regras e tentar garantir sua conformidade, anexando custos ao não cumprimento e/ou benefícios ao cumprimento».³³⁹

³³⁶ Vladimir Putin, “Transcript of a Meeting with the French Regional Press and TV Channels”, Moscow: President of Russia webpage, (2003).

³³⁷ Em meio à competição das potências e o aumento da demanda por soluções multilaterais, Kofi Annan retratou em suas memórias as dúvidas que tinha quanto ao futuro da ONU: «Tratar das questões cruciais da nossa época – entre elas o terrorismo, mas também a pobreza, o crime organizado, as doenças e as mudanças climáticas – exigia cooperação entre os Estados e outros agentes. Eu acreditava e ainda acredito que as Nações Unidas constituem a melhor arena para debater acordos e decidir ações conjuntas. O problema era que a organização estava a ponto de ser posta à prova de um modo que atingia o cerne de sua missão e sua credibilidade. Qual deveria ser seu papel quanto ao uso da força pelos mais poderosos? Que lugar deveria ocupar no exercício mundial do poder?» Annan, *Intervenções: uma vida de guerra e paz*, 175-176.

³³⁸ A refletir sobre a tarefa de construir uma nova ordem internacional na sequência das guerras napoleônicas, Kissinger escreveu: «A estabilidade, portanto, muitas vezes resultou, não de uma procura da paz, mas de uma legitimidade aceita por todos. Esta “legitimidade” a que me refiro não deve ser confundida com justiça. Significa apenas um consenso internacional sobre a natureza de combinações que funcionem, e sobre fins e métodos admissíveis para a política externa». Kissinger, *O mundo restaurado*, 1.

³³⁹ Allen Buchanan e Robert O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions”, *Ethics & International Affairs*, 20, no. 4 (2006): 405. Em artigo mais recente, a escrever sozinho, Keohane apresenta seis critérios substantivos para avaliar a legitimidade de OI: 1) aceitabilidade moral mínima; 2) inclusão; 3) qualidade epistêmica; 4) responsabilização; 5) compatibilidade democrática; e 6) benefício comparativo. Robert O. Keohane, “Global governance and legitimacy”, *Review of International Political Economy*, 18, no. 1 (2011).

São muitas as causas do problema de legitimidade da ONU, de modo geral, e do CSNU de modo particular. Entretanto, interessa a este trabalho aquelas que, direta ou indiretamente, envolvem a Rússia e a crise do Iraque. Os formuladores do Kremlin têm uma concepção pragmática da função da política exterior como fonte de legitimidade internacional e doméstica. Poder e legitimidade são complementares no objetivo de potencializar a forma como o governo é percebido dentro e fora da Rússia e de melhorar a eficácia da estratégia adotada no estrangeiro, impulsionando ganhos políticos e cristalizando a importância da Rússia como centro de poder mundial. A abordagem russa está em linha com os ensinamentos do professor Inis L. Claude: «Poder e legitimidade não são antitéticos, mas complementares. O anverso da legitimidade do poder é o poder da legitimidade; os governantes buscam legitimação não apenas para satisfazer suas consciências, mas também para reforçar suas posições».³⁴⁰

Ao definir a ONU como plataforma de projeção da própria legitimidade, Moscou coloca em questão a legitimidade de governar da organização multilateral. A questão da crise do Iraque gera um paradoxo no qual um violador de normas internacionais, especialmente dos direitos humanos de suas populações – neste quesito a Rússia não está sozinha no CSNU –, tem a prerrogativa como membro permanente de decidir sobre o futuro de povos ameaçados de violação. O direito ao veto é um gatilho a ser disparado para defender interesses particulares da política do poder, mesmo quando a legitimidade processual vai na contramão da legitimidade de ação. Poder e legitimidade, conforme a asserção de Claude, podem ser complementares, mas sem o poder a legitimidade parece insustentável.

O povo iraquiano poderia até não concordar com o regime cruel de Saddam Hussein, mas tampouco admitiria a presença invasora da coligação liderada pelos EUA em seu território. Em mais uma tentativa de resolver um problema, a ONU e o Conselho de Segurança criaram um outro ainda mais constrangedor. Sob os princípios multilaterais, a invasão do Iraque pelos EUA foi ilegítima até o momento de a ONU ser convidada a ajudar no trabalho de estabilização do país árabe, submetido ao caos provocado pelo desmonte de suas instituições governativas. A

³⁴⁰ Claude explica que «[c]onsiderações de moralidade política combinam-se com considerações de poder mais obstinadas para explicar a persistência de preocupações com a legitimidade na esfera política». Entretanto, ressalta que «o processo de legitimação é, em última análise, um fenômeno político, uma cristalização do julgamento que pode ser influenciado, mas é improvável que seja totalmente determinado por normas legais e princípios morais». Para o autor, o principal condutor do processo de legitimidade é o agente, que tem nas organizações internacionais, nomeadamente na ONU, *locus* adequado de acolhimento de demandas e provimento de decisões. Inis L. Claude, “Legitimization as a Political Function of the United Nations”, *International Organization*, 20, no. 3 (1966): 368-370.

legitimidade retroativa foi alcançada pela aprovação da Resolução 1483, ignomínia que consumou mais um equívoco em que a legitimidade processual comprometeu o desempenho da organização.³⁴¹ A indicação do diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello como Representante Especial da ONU no Iraque serviu de base para duas frustrações. A primeira, o desgaste ainda maior da credibilidade da organização, impedida pelos EUA de desempenhar papel político vital na reestruturação iraquiana.³⁴² A segunda, o sacrifício da vida de Vieira de Mello, vítima de um violento ataque terrorista ao escritório da ONU em Bagdá.³⁴³

A legitimidade retroativa pode ser entendida como oportunidade para as potências recalcitrantes participarem da partilha do butim da guerra no Iraque. Entretanto, o multilateralismo russo baseado no direito internacional prescrito na Carta da ONU representou um contributo ao processo de erosão da legitimidade da organização. A Resolução 1483 inverteu a orientação da Carta com o voto favorável daqueles que há apenas dois meses resistiam em autorizar o uso da força pelos EUA no Iraque, sob o argumento de estarem agindo na defesa da ONU e de seus princípios. Entretanto, em nome de interesses próprios, países aprovaram um texto que, pela primeira vez na história da organização, autorizou a ocupação de um Estado membro por outro, tornando legal o que, segundo o direito internacional, era ilegal. Mas os ataques à Carta foram adiante, a Resolução 1483 concedeu aos EUA autoridade, na prática, ilimitada sobre a administração de instituições governativas e recursos econômicos iraquianos.³⁴⁴

³⁴¹ Aprovado por 14x0 (abstenção da Síria), o texto da resolução 1483 qualifica, de acordo com o direito internacional, os americanos como ocupantes formais do território iraniano. Entre outras providências, «[a]pela aos Estados Membros e organizações interessadas para ajudar o povo do Iraque em seus esforços para reformar suas instituições e reconstruir seu país e contribuir para as condições de estabilidade e segurança no Iraque». A S/RES/1483 (2003) está disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1483>.

³⁴² Tudo indica que o papel da ONU foi o de emprestar legitimidade à invasão. Annan defendeu uma operação ampla e multidisciplinar, envolvendo o Banco Mundial e o FMI. Uma série de ações foram sugeridas para reconstruir as instituições de governança iraquianas, envolvendo cerca de 300 funcionários locais e internacionais da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI). Entretanto, os EUA desconsideraram o pedido de maior envolvimento da ONU. David M. Malone, *The International Struggle Over Iraq, Politics in the UN Security Council 1980–2005* (Oxford: Oxford University Press, 2006): 207.

³⁴³ Sobre Vieira de Mello, Power escreveu rica biografia do diplomata brasileiro morto no Iraque. Além de retratar a trajetória de mais de 30 anos a serviço da ONU, remonta marcos importantes da história recente da governança internacional. Samantha Power, *O homem que queria salvar o mundo. Uma biografia de Sérgio Vieira de Mello* (São Paulo: Companhia das Letras, 2008).

³⁴⁴ Uma minuciosa análise da Resolução 1483 do CSNU encontra-se em: Mahmoud Hmoud, "The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483", *Cornell International Law Journal*, 36, no. 3 (2003). De acordo com Hmoud, «[u]ma maneira pela qual a Resolução estendeu a autoridade da Coalizão além dos Regulamentos de Haia e das Convenções de Genebra é que a Coalizão possa governar o Iraque, em nome de seu governo soberano, por um período indeterminado. Deve-se notar que, de acordo com o parágrafo 9 da Resolução 1483, o Conselho manifestou seu apoio à criação de uma

A debilidade do processo decisório do CSNU – onde, invariavelmente, as regras são definidas com base nos interesses do P-5, e não necessariamente com base nos valores da ordem –, expôs o *déficit* democrático da ONU. Paradoxalmente, uma organização aberta e inclusiva fundada em princípios de isonomia legalista demonstrou imensa dificuldade em desvencilhar-se da estrutura oligárquica do poder formulada em Ialta pelos vencedores da guerra. Desde 1945, e com maior proeminência após a Guerra Fria, um clube exclusivo de Estados decide as matérias mais importantes da governança internacional, impondo compromissos de cumprimento aos demais membros graças à determinação dos artigos 23, 24 e 25 da Carta, que emprestam personalidade jurídica vinculante às resoluções do CSNU.³⁴⁵ Contudo, no tocante a seus membros permanentes, a composição do CSNU há muito padece de legitimidade. Longe de representar a atual distribuição de poder mundial, o P-5 sintetiza o anacronismo da organização como autoridade legitimadora coletiva.³⁴⁶

Na visão de Claude, «a questão crucial não é qual princípio é reconhecido, mas quem é aceito como intérprete autoritário do princípio ou, em termos institucionais, como funciona o processo de legitimação».³⁴⁷ Porém, o processo de legitimação conduzido pelo CSNU foi capturado por uma fórmula de decisão que não corresponde à realidade do poder sistêmico, tampouco atende alguns princípios fundamentais da ordem. O direito de veto bem como soluções paralelas ao institucionalismo são abordagens adotadas sem risco de responsabilização dos atores por comportamento de omissão conveniente ou ativismo imprudente. Neste sentido, o momento de redistribuição do poder global distorceu ainda mais o processo decisório do CSNU.

No bojo da crise do Iraque, a permissividade dos membros mais poderosos era um convite à ação sem compromisso com os valores da ordem, contribuindo dessa forma para a anarquia sistêmica. Princípio comum e distintivo das democracias liberais, a responsabilização de governos por atos cometidos sob consentimento de governados constitui fonte de legitimidade enquanto ingrediente da prática política. Entretanto, talvez pela dificuldade de aplicar sanções

administração iraquiana interina como administração de transição, até que um governo iraquiano permanente seja estabelecido e assuma as responsabilidades da Coalizão».

³⁴⁵ Caron aponta duas dimensões que afetam a legitimidade do Conselho de Segurança: o domínio por alguns poucos Estados e o injusto veto mantido pelos membros permanentes. Ver: David D. Caron, “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council”, *The American Journal of International Law*, 87, no. 4 (1993).

³⁴⁶ Sobre o direito de veto, Weiss acredita que este «tem sido e continua sendo um obstáculo à reforma, tanto por causa dos interesses do P-5 em preservar o poder quanto porque nenhuma disposição da Carta exige que eles renunciem a esse direito». Thomas G. Weiss, “The illusion of UN Security Council reform”, *The Washington Quarterly*, 26, no. 4 (2003): 151.

³⁴⁷ Claude, 1966: 369-370.

no plano internacional, a penalidade pela invasão ilegal de um Estado membro da ONU, com base em fraude, tenha se limitado a discursos empolados publicados pela mídia global.³⁴⁸ Neste sentido, paradoxalmente, a Resolução 1483 pode ser entendida como um bônus para os EUA, pois, além de conferir legitimidade retroativa à intervenção no Iraque, o CSNU instou outros Estados a contribuírem com a reconstrução do país árabe – sob o comando dos EUA, obviamente.

Enquanto isso, a postura coerente de Rússia, França e Alemanha com os argumentos de defesa da Carta e do direito internacional dobrou-se depois da rápida e avassaladora vitória da “coalização dos dispostos” no Oriente Médio. O *soft balancing* do eixo não passou de um incômodo momentâneo para Washington. De toda forma, a aprovação para ocupar um Estado soberano, por mais absurda que pudesse soar aos princípios de legalidade e legitimidade, talvez tenha sido alcançada em condições muito mais vantajosas para os EUA do que se o processo tivesse obedecido à autorização antecipada como pretendia Tony Blair.³⁴⁹ A disposição das potências para barganhar era bem menor antes da invasão. Com desvantagem no CSNU, os EUA poderiam ter aceitado uma resolução mais limitadora de suas ambições.³⁵⁰

No final, com maior ou menor envolvimento, a comunidade internacional acabou tendo de arcar com o fardo de tentar reconstruir o Iraque.³⁵¹ O colapso do país árabe, transformado em centro de treinamento e irradiação do terrorismo internacional após a incompetente e irresponsável ocupação americana, era prejudicial à estabilidade do sistema. Na crise iraquiana, a

³⁴⁸ Evidente que a responsabilização no plano doméstico é mais facilmente de ser promovida devido à existência de autoridade central. Entretanto, nas palavras de Keohane «os mecanismos de responsabilização na política mundial devem ser projetados principalmente para evitar abusos de poder, em vez de atingir o objetivo ilusório da democracia participativa». Robert O. Keohane, “Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times”, *Annual Review of Political Science* 23 (2020): 11. A argumentação de Keohane sobre responsabilização foi desenvolvida em coautoria com Grant em: Ruth W. Grant e Robert O. Keohane, “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, 99, no. 1 (2005).

³⁴⁹ A proposta de resolução encaminhada pelos EUA, Grã-Bretanha e Espanha partia de um ponto muito mais modesto do que as liberalidades concedidas pela Resolução 1483, cuja interpretação conveniente pelos americanos criou um universo quase ilimitado no terreno para a política de Washington. O *draft* está disponível em: <https://www.nytimes.com/2003/03/07/international/middleeast/usbritish-draft-resolution-stating-position-on-iraq.html>

³⁵⁰ Hofmann revela que «os franceses haviam feito uma oferta de compromisso que permitiria aos Estados Unidos interpretar a Resolução unânime (e ambígua) 1441 de novembro de 2002 como base para a guerra, e os franceses (e seus partidários) discordar, sem um voto divisível no Conselho de Segurança em uma segunda resolução – a famosa segunda resolução que Bush prometeu a Blair, que obrigaria todos os membros do Conselho de Segurança a mostrar se estavam “conosco ou contra nós”». Stanley Hoffmann, “France, the United States & Iraq Sharp criticism doesn't mean dislike”, *The Nation*, January 29 2004.

³⁵¹ Uma das formas de aliviar a pressão sobre a reconstrução do Iraque foi buscar o perdão da dívida externa do país. Washington passou a pressionar os integrantes do Clube de Paris para reduzirem cerca de 80% (US\$ 42 bi) da dívida do Iraque com os países como a Rússia, França, Alemanha e os EUA. Ashley Seager, “US persuades Paris Club to write off £23bn of Iraqi debt”, *The Guardian*, 22 Nov, 2004. No entanto, somente em dezembro de 2008, o Iraque conseguiu o perdão de parte da dívida decorrente da venda armas do regime soviética para Saddam Hussein empreender suas guerras no Golfo. Andrew E. Kramer, “Russia forgives Iraq billions in debt”, *The New York Times*, Feb. 12, 2008.

responsabilidade dos Estados por decisões equivocadas, como princípio da legitimidade processual do CSNU, dentro ou à margem da norma multilateral, foi tratada de acordo com os interesses das potências que priorizavam as ambições de poder em detrimento da questão humanitária, por exemplo. As inúmeras violações dos direitos humanos pela Autoridade Provisória da Coalização (CPA), aqui como sumário das ilegalidades cometidas pelos EUA e seus aliados no Iraque, não encontraram aderência na tentativa de Annan de reformar o CSNU. Mesmo depois da vexatória campanha militar, com a posterior cumplicidade das potências do Eixo Paris-Berlim-Moscou, os Estados membros não assumiram compromisso substantivo com o fortalecimento da legitimidade do multilateralismo, em contínuo desafio pelo governo Bush.

A Rússia ressentia-se da insuficiência de capacidades condizentes de poder para fazer frente ao unilateralismo dos EUA. A correlação de forças do sistema internacional era amplamente desfavorável às ambições das elites russas. A competição assimétrica para influenciar no direcionamento da agenda global não deixava outra alternativa a Moscou senão defender a legitimidade da ONU para coordenar as iniciativas de enfrentamento ao terrorismo. Organismo que decide substantivamente de acordo com a deliberação do P-5, o Conselho foi destacado por Putin em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em 2005:

É apenas com base em amplo consentimento que podemos fortalecer ainda mais a autoridade e legitimidade da ONU e sua capacidade de responder aos desafios do século 21 de maneira mais eficaz. Estou convencido de que hoje o terrorismo representa o principal perigo para os direitos e a liberdade da humanidade e para o desenvolvimento contínuo de Estados e povos. Em conexão com isso, a ONU e o Conselho de Segurança deveriam ser a sede da coordenação da cooperação internacional na luta contra o terror – sucessor ideológico do nazismo.³⁵²

A tentativa de reformar o CSNU, no entanto, foi frustrada. O apoio da Rússia não foi além da retórica de quem no fundo está satisfeito com a situação privilegiada que ocupa na instituição. Para Putin, «a organização deve ser adaptada às novas realidades históricas. Mas esse processo deve ser criativo. Deve levar em consideração as aquisições da ONU e as lições aprendidas. E deve reunir as pessoas em vez de separá-las».³⁵³ A postura refratária do P-5 em ampliar o número de integrantes do CSNU, combinada com a falta de entendimento entre aspirantes a membro permanente, impediu uma reforma quantitativa e qualitativa elevar a mais importante instituição multilateral do pós-Guerra Fria à realidade das relações internacionais do século XXI. Pelas mãos do Estado que continua a ocupar centralidade na governança mundial – e ao que tudo indica este quadro não mudará no curto prazo –, o multilateralismo parece ter na

³⁵² Vladimir Putin, “Speech at the 60th Session of the UN General Assembly”, Moscow: President of Russia webpage, (2005).

³⁵³ Ibid.

política do poder seu maior desafio. O Estado vestefaliano resiste à divisão de protagonismo com organizações internacionais.

3.3 Multilateralismo e soberania estatal

A defesa pelos Estados de princípios vestefalianos na condução de seus negócios estrangeiros é responsável pela manutenção de uma ordem em que a preservação da soberania, a integridade territorial e a prevenção de agressões sejam elementos definidores essenciais das preferências da política exterior das nações. Ou seja, os Estados e seus interesses vitais ocupam o palco principal na arena global. Relações internacionais centradas no poder estatal ajudam a explicar conceitualmente a paisagem de transformação na correlação de forças sistêmicas, porém, parece não alcançar a complexa realidade prática que envolve a governança mundial no século XXI. Diferentes atores ganharam destaque na solução de problemas internacionais. Novas ameaças emergiram com o fim do tensionamento bipolar, enquanto antigas tiveram sua roupagem adaptada ao momento ou simplesmente desapareceram. Tudo isso a exigir da diplomacia multilateral a entrega de resultados em meio à primazia dos Estados de agir e decidir de acordo com interesses autoproclamados.

Os desdobramentos da invasão do Iraque foram exemplares em demonstrar à comunidade internacional a importância do indivíduo no âmbito do entendimento alargado do conceito de segurança coletiva. Com a economia arrasada e a persistência de problemas políticos, o espraiamento da violência que se seguiu à derrubada do regime baathista de Saddam Hussein deixou as populações iraquianas reféns da disputa entre grupos rivais pelo poder, tornando a questão humanitária o maior desafio para paz na região. O cenário conflagrado envolvendo terroristas alojados em áreas urbanas de alta densidade demográfica, e sem liderança claramente identificada, dificultava o enfrentamento ostensivo pelas forças aliadas, ao mesmo tempo em que bloqueava o caminho para negociações de paz.

Ocupar-se do agravamento da situação no Oriente Médio institucionalmente ainda fugia ao escopo de atuação de organizações multilaterais concebidas para lidar com problemas relacionados aos Estados. A guerra ao terrorismo no Iraque e suas consequências demandavam a revisão da maneira como a comunidade internacional lidava com o problema humanitário. Kofi Annan perseguia converter em norma o tipo de intervenção que vinha ocorrendo de

maneira *ad hoc*, a exemplo do Haiti, do Kosovo e do Timor Leste.³⁵⁴ A ONU tinha legitimidade para responder aos desafios desses conflitos por meio de seu Conselho de Segurança. Sem o tensionamento da disputa bipolar impulsionadora das guerras por procuração durante a Guerra Fria, as hostilidades circunscreveram-se majoritariamente às fronteiras dos Estados, o que num primeiro momento parece tornar mais fácil a implementação de soluções multilaterais.³⁵⁵ Porém, o princípio de soberania, especialmente em questões de segurança em que manifestadamente o Estado arroga para si ampla e irrestrita autonomia decisória, passou a ser mais valorizado por países que se encontravam suscetíveis à coordenação política.

Para além das guerras civis, Estados fracos em via de falência – legalmente soberanos, mas de legitimidade questionável –, são fontes quase inesgotáveis de problema. Grande parte das ameaças de crise humanitária no século XXI é proveniente de países com dificuldade em garantir o bem-estar de suas populações em partes do mundo em desenvolvimento. Em uma associação perigosa, Estados inviáveis produzem a pobreza da qual emerge a radicalização para a violência. «Todos temos plena consciência de que as principais causas do terrorismo são a pobreza, a miséria e a desigualdade», disse Putin em 2004.³⁵⁶ Sucedia a necessidade de se criar mecanismos que permitissem que uma organização concebida prioritariamente para tratar de problemas de paz e guerra entre as nações pudesse atuar em conflitos domésticos ou em problemas de natureza transnacional geradores de crise humanitária.

A R2P aprovada pela Assembleia Geral na Cúpula de 2005 deveria dirimir dúvidas sobre a admissão pela ONU da ideia de soberania condicionada onde houvesse risco iminente de genocídio, limpeza étnica e outros crimes atrozes em massa.³⁵⁷ No entendimento dos cosmopolitas, a defesa da soberania não poderia ser mais usada como argumento a encobrir a responsabilidade do Estado em garantir o bem-estar dos seus cidadãos.³⁵⁸ Quando o Estado falha

³⁵⁴ Após anos de baixa atividade durante a paralisação do CSNU pela disputa da Guerra Fria, as intervenções no âmbito do conceito da paz liberal kantiana foram retomadas na gestão do secretário-geral Boutros-Ghali que lançou, em 1992, a sua Agenda para Paz. Uma análise de 20 anos do processo de construção e manutenção institucionalizada da paz é feita por: Elisabeth King e Robert O. Matthews, “A new agenda for peace: 20 years later”, *International Journal*, 67, no. 2 (2012).

³⁵⁵ Muzaffer Ercan Yilmaz, “Intra-State Conflicts in the Post-Cold War Era”, *International Journal on World Peace*, 24, no. 4 (2007).

³⁵⁶ Vladimir Putin, “Press Conference following the G-8 Summit”, Moscow: President of Russia webpage, (2004).

³⁵⁷ Sobre a Responsabilidade de Proteger, ver: Noele Crossley, “Is R2P still controversial? Continuity and change in the debate on ‘humanitarian intervention’”, *Cambridge Review of International Affairs*, 31, no. 5 (2018).

³⁵⁸ Em seu estudo sobre soberania, Krasner diferencia a soberania internacional da vestefaliana. «A soberania legal internacional e a soberania de Vestefália envolvem questões de autoridade e legitimidade, mas não de controle. Ambos têm regras distintas ou lógicas de adequação. A regra da soberania legal internacional é que o reconhecimento seja estendido a

em proteger sua própria população contra graves violações de direitos humanos cabe à comunidade internacional agir, por exemplo, para evitar a matança de civis como aconteceu em Srebrenica, em Ruanda e no Sudão.³⁵⁹ Entretanto, o tratamento de questões relativas a segurança humana sob o entendimento da indivisibilidade multilateral ou a aplicação prática do conceito de segurança coletiva, diluindo a soberania e criando possibilidade para intervenções, era motivo de resistência dos Estados aferrados ao princípio absoluto de soberania e dos adeptos de aventuras imperialistas – estes como ameaça a reforçar a abordagem defensiva daqueles.

Para decepção dos internacionalistas liberais, a adoção em 2005 do conceito de R2P não significou mudança substantiva no modo como o interesse multilateral das operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* tramitam na ONU. O anacronismo persistente, comprometedor da legitimidade da organização, manteve sob a alçada dos membros permanentes do CSNU a prerrogativa de dar a palavra final sobre a adoção de medidas de enfrentamento de qualquer risco iminente de atrocidade sobre populações no mundo conforme seus interesses mais vulgares.³⁶⁰ Na prática, a soberania do Estado pode ser relativizada desde que o violador dos direitos humanos não seja um P-5 ou ator pelo qual algum membro permanente do CSNU esteja decidido empenhar capital político para salvaguardar.

A proteção das populações submetidas ao cruel regime de Saddam Hussein não aparece no topo da lista de motivação apresentada pelo governo Bush para invadir o Iraque. A preocupação com a R2P ganhou algum relevo quando a farsa sobre as armas de destruição em massa e o vínculo com o terrorismo internacional foi desmontada.³⁶¹ O “duplo padrão” para abordar os direitos humanos na crise do Iraque, representado por abusos e torturas praticados pelos EUA em Abu Ghraib e Guantánamo, foi apontado pela Rússia como atitudes irresponsáveis de atores que

entidades territoriais que possuem independência jurídica formal. A regra da soberania da Vestefália é a exclusão de atores externos, de fato ou *de jure*, do território de um Estado». Stephen D. Krasner, “Sovereignty and Its Discontents”, in *Sovereignty: organized hypocrisy*, ed. Stephen D. Krasner (Princeton University Press, 1999): 4.

³⁵⁹ Mónica Serrano defende que «o R2P não apenas não insiste em ações militares, mas enfatiza a prevenção de atrocidades e o fortalecimento da capacidade dos Estados de proteger seus cidadãos. O R2P procura, assim, ser um aliado e não um adversário da soberania responsável». Mónica Serrano, “La responsabilidad de proteger”, *El País*, 24 de julio, 2009.

³⁶⁰ O parágrafo 139 da A/RES/60/1 é claro: «Nesse contexto, estamos preparados para tomar medidas coletivas, de maneira oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes, conforme apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais manifestamente falhem em proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade». A íntegra da A/RES/60/1 está disponível em: <https://undocs.org/A/RES/60/1>.

³⁶¹ Mearsheimer desconstrói várias mentiras usadas por Bush e sua *entourage* para justificar a agressão ao Iraque. Consultar, John J. Mearsheimer, *Porque os Líderes Mentem. Toda a Verdade Sobre a Mentira na Política Internacional* (Rio de Janeiro: Zahar, 2012).

interpretavam a Carta segundo seus interesses. « Basta olhar para o que está acontecendo na América do Norte, é simplesmente terrível: tortura, moradores de rua, Guantánamo, pessoas detidas sem julgamento e investigação», acusou Putin.³⁶² As violações cometidas pela coalizão em decorrência da invasão do Iraque, entretanto, não foram suficientes para desgastar a credibilidade do mecanismo junto a seus defensores, mas serviu de desculpa para os detratores continuarem insistindo na crítica feroz à segurança humanitária.

Defensiva e coerentemente com seu argumento em favor da soberania estatal, a Rússia mistura o conceito de intervenção humanitária com o de R2P. Mesmo sendo este um mecanismo de diplomacia preventiva, portanto etapa anterior à ação multilateral dentro do Estado violador, Moscou condena qualquer forma de ajuda humanitária como sendo intervenção. Segundo Kuhrt, «[a] Rússia parte da premissa de que o uso da força em violação da Carta da ONU é ilegal e representa uma ameaça à estabilização de todo o sistema de relações internacionais». Por isso, para Moscou, «[a]s tentativas de introduzir no jargão internacional conceitos como “intervenção humanitária” e “soberania limitada” para justificar ações de poder unilateral que contornem o Conselho de Segurança da ONU não são aceitáveis».³⁶³ Esta posição deve-se à visão russa de que a questão dos direitos humanos pertence ao domínio da política doméstica dos Estados, mas pode ser usada para ameaçar os interesses russos no mundo. A exemplificar esta preocupação, a invasão do Iraque levou à suspensão de vários contratos entre o país árabe e corporações russas por determinação dos EUA.

Visto através das lentes de motivações ideológicas e de segurança, o apego tradicional ao princípio de soberania explica a resistência da Rússia a R2P.³⁶⁴ O Kremlin considera que o mecanismo pode tornar-se instrumento para americanos e europeus tentarem exportar valores ocidentais para o resto do mundo. Neste caso, a Rússia claramente está preocupada com o seu entorno. Como um amortecedor para a necessidade de segurança, o *estrangeiro próximo* deve ser mantido fora do alcance de atores extra regionais. Contudo, apesar de em 2005 ter ajudado a

³⁶² Vladimir Putin, “Interview with Newspaper Journalists from G8 Member Countries”, Moscow: President of Russia webpage, (2007). Em 2005, Putin usou uma declaração pública sobre atos terroristas em Londres para provocar os britânicos quanto a necessidade do compromisso multilateral contra o terrorismo. «Gostaria de expressar não apenas a esperança, mas também a confiança de que a comunidade internacional abandonará todos os padrões duplos em relação a crimes atrozes como os cometidos hoje em Londres e encontrará todas as soluções possíveis e fará todos os esforços possíveis para combater o terrorismo, lutar juntos e encontrar em si a determinação de erradicar inteiramente e para sempre esse flagelo do século XXI». Vladimir Putin, “Statement in Response to the Terrorist Acts in London”, Moscow: President of Russia webpage, (2005).

³⁶³ Natasha Kuhrt, “Russia, the Responsibility to Protect and Intervention”, in *The Responsibility to Protect and the Third Pillar*, ed. Joachim Koops e Daniel Fiott (London: Palgrave Macmillan, 2015): 106.

³⁶⁴ Uma análise da evolução na abordagem russa do conceito de R2P pode ser encontrada em: Vladimir Baranovsky e Anatoly Mateiko, “Responsibility to Protect: Russia’s Approaches”, *The International Spectator*, 51, no. 2 (2016).

aprovar o R2P num gesto de boa vontade diplomática, na condição de P-5 a Rússia garantiu que nenhuma proposta de intervenção passaria pelo CSNU sem o voto afirmativo do país, o que não foi nada ruim para quem tinha tantos esqueletos no armário.

O propósito de constituir-se uma ordem internacional aberta torna o modelo de governança liberal implementado em 1945 pelos EUA alvo de constante desafio por parte de países que não comungam dos valores ocidentais. As bases estatais sobre as quais foi estruturado o sistema ONU revelam-se refratárias à participação de entidades da sociedade civil. Entretanto, com o fim da Guerra Fria as Organizações Não-Governamentais (ONG) passaram a desempenhar importante papel onde Estados e outras organizações intergovernamentais são impedidos de operar devido às restrições impostas pelo Artigo 2(4).³⁶⁵ É notável a interação do CSNU com ONG, particularmente na implementação de políticas de ajuda humanitária em países que não dispõem de pessoal técnico especializado no terreno.³⁶⁶

A atuação das ONG no Iraque foi direcionada sobretudo para prestação de assistência a populações deslocadas pela violência da guerra assimétrica entre as forças aliadas e grupos terroristas que começaram a dominar consideráveis partes do território do país. Não obstante, no Iraque o risco do trabalho de assistência humanitária no terreno foi acrescido da violência escalada pelo sectarismo ideológico de grupos dispostos a sequestrar, bombardear e matar profissionais de organizações internacionais. No horizonte turvo de uma guerra irregular os terroristas criam as próprias regras, e não existem convenções ou apelo moral. Segundo Anderson, o conceito de inviolabilidade que protegia o profissional em áreas conflagradas encontra-se em crise. «Está sob ataque em parte porque os beligerantes envolvidos em conflitos cada vez mais não veem as agências humanitárias como verdadeiros neutros, mas como agentes de potências externas», defende.³⁶⁷

³⁶⁵ Sobre os papéis desempenhados pelas ONG no sistema ONU, ver: Chadwick F. Alger, "Evolving roles of NGOs in member state decision-making in the UN system", *Journal of Human Rights*, 2, no. 3 (2003).

³⁶⁶ De acordo com Binder, «[a] medida que o Conselho expandia suas atividades de manutenção da paz e construção da paz pós-conflito, sua interação com ONG humanitárias também se intensifica. Essas ONG não estão apenas presentes no terreno e fornecem recursos, mas também oferecem conhecimentos e informações técnicas». Martin Binder, "The politicization of international security institutions: The UN security council and NGOs", in *WZB Discussion Paper, No. SP IV 2008-305* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), (2008).

³⁶⁷ Anderson admite a dificuldade de separar, no campo, o limite ético do trabalho de ajuda humanitária. O autor defende: «A construção da nação e a reconstrução de uma sociedade são atividades politicamente carregadas, distintamente não-neutras que, embora intimamente associadas no campo à assistência humanitária, não operam com a mesma base conceitual de neutralidade e, portanto, inviolabilidade. Assim, surge uma confusão quanto ao domínio das atividades que realmente deveria ser protegido como puramente humanitário, neutro e imparcial e inviolável nessa base. Kenneth Anderson, "Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq Conflicts", *Harvard Human Rights Journal*, 17 (2004): 42.

A desconfiança por parte dos nacionais no terreno quanto à imparcialidade da ONU remete novamente a discussão à natureza estatal de que é constituída a estrutura da maior organização multilateral do mundo. A percepção de conflito de interesses por parte de populações e de grupos políticos está na base da resistência à presença de operações da ONU em locais onde a componente ideológica exerce forte motivação para a ruptura da paz. O atentado à bomba ao escritório da ONU em agosto de 2003, que matou o Alto Comissário para os Direitos Humanos Sérgio Vieira de Mello, exemplifica muito bem o desafio da organização em ambiente de guerra. De acordo com a diplomata americana Samantha Power, os insurgentes iraquianos começaram a mirar alvos percebidos como aliados da coalizão. Ainda que o enviado da ONU tenha assumido papel de confrontar as decisões da Autoridade Provisória da Coalizão, Vieira de Mello teve sua imagem colada à do invasor.³⁶⁸

Para o senso comum, muitas vezes é complicado separar a imagem da ONU de seus principais instituidores, as potências ocidentais – afinal, a organização foi moldada segundo os valores e ideais dos EUA. Encontrar o limite que separa os interesses dos governos do papel desempenhado pela ONU exige esforço e paciência, sobretudo depois de a organização ter seu protagonismo ampliado após o fim da Guerra Fria. Precisamente por possuir *pedigree* próprio, a imparcialidade em missões de *peacekeeping* e *peacebuilding* assumiu viés moral, incorporando valores presentes na Carta, mas que Estados relutantes à ideia da paz liberal entendiam como “vícios” ou ameaça aos seus interesses vitais. Rhoads nota que no passado as operações «tratavam as partes com equivalência moral e evitavam noções de culpa e punição». Todavia, «os instigadores de violência agora são vistos como criminosos – seu crime é uma forma de colapso moral a ser julgado e corrigido pelos mantenedores da paz, e não como um sintoma de um conflito político a ser mediado».³⁶⁹

Ter sua estrutura definida por valores ocidentais faz das OI, bem como das ONG, instituições portadoras de objetivos estranhos aos interesses da sociedade russa. A tentar dividir a primazia do governo, organizações são percebidas como ameaças ao poder cada vez mais centralizado do regime de Vladimir Putin. Enquadradas na condição de rivais, o Kremlin passou a trabalhar

³⁶⁸ Depois de outro atentado terrorista com vítimas fatais, em setembro do mesmo ano, funcionários da ONU exigiram a retirada da “missão suicida” no Iraque. Samantha Power, “The Envoy”, *New Yorker*, December 31 2007.

³⁶⁹ Emily Paddon Rhoads, *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations* (New York: Oxford University Press, 2016): 2.

para dificultar a atuação de ONG no território russo, sobretudo aquelas financiadas por capital externo. As revoluções coloridas que sacudiram o seu *estrangeiro próximo* estão na origem da resposta do governo à participação de ONG em movimentos de contestação da ordem política em países alinhados a Moscou.³⁷⁰ Para evitar transtornos recorrentes com entidades da sociedade civil, em 2006 uma legislação restritiva começou a ser implementada para enquadrar as ONG estrangeiras e nacionais em um arcabouço jurídico que objetivava restringir organizações financiadas por governos estrangeiros em desempenhar atividades políticas na Rússia.

As OI também encontraram na personalidade autoritária do governo russo forte barreira à cooperação. O papel desempenhado por importantes instituições foi colocado sob suspeição de estarem a serviço de outros Estados. Talvez insatisfeito com os relatos de inconformidade democrática nas eleições realizadas no país, Putin atacou duramente a OSCE. Em sua intervenção em Munique, em 2007, o presidente russo comparou a instituição multilateral a uma ONG controlada pela fonte financiadora. Para o presidente, parecia não haver distinção quanto ao escopo de atuação das organizações, sejam criadas pelos Estados ou pela sociedade civil, todas poderiam fornecer elementos para desestabilizar o regime. O discurso de Putin deixou transparecer uma Rússia injustamente perseguida pelo Ocidente, que instrumentaliza instituições com o objetivo de interferir nos seus assuntos internos. A soberania do país foi defendida por uma mordida forte:

Vemos que esse equilíbrio está claramente destruído. As pessoas estão tentando transformar a OSCE em um instrumento vulgar destinado a promover os interesses da política externa de um ou de um grupo de países. E essa tarefa também está sendo realizada pelo aparato burocrático da OSCE, que absolutamente não está conectado com os fundadores do Estado de forma alguma. Os procedimentos de tomada de decisão e o envolvimento das chamadas organizações não governamentais são adaptados para essa tarefa. Essas organizações são formalmente independentes, mas são propositalmente financiadas e, portanto, estão sob controle. De acordo com os documentos de fundação, na esfera humanitária, a OSCE foi projetada para ajudar os membros dos países a observar as normas internacionais de direitos humanos, a seu pedido. Esta é uma tarefa importante. Nós apoiamos isso. Mas isso não significa interferir nos assuntos internos de outros países e, principalmente, não impor um regime que determine como esses Estados devem viver e se desenvolver.³⁷¹

Definitivamente a Rússia não estava disposta a coordenar sua política exterior ao abrigo institucional. O complexo persecutório foi utilizado também para justificar os 18 anos necessários para Moscou cumprir as exigências de adesão à OMC. Em 1999, o reconhecimento,

³⁷⁰ Uma forma de enfretamento imediato das revoluções coloridas foi criar falsas narrativas sobre o objetivo dos movimentos. De acordo com Finkel e Brudny, atores nacionais e internacionais reivindicavam por democratização e o governo reagia rotulando os movimentos de «subversivos e estranhos ao caráter nacional russo». Evgeny Finkel e Yitzhak M. Brudny, "Russia and the colour revolutions", *Democratization*, 19, no. 1 (2012).

³⁷¹ Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", 2007.

com relativa facilidade, dos Estados Bálticos como economias de mercado foi usado como munição por Putin para questionar os critérios de avaliação dos candidatos a membro. Em 2001, ao argumentar que aqueles Estados formavam um só país com a Rússia, sugeriu que o tratamento dispensado ao país obedecia «a considerações políticas que eram características dos tempos da guerra fria». Talvez a intenção fosse a de provocar na OMC constrangimentos que pudessem resultar em vantagens junto ao regime de comércio internacional. Putin admitia que «alguns setores da economia russa não estão prontos para competir com os produtos baratos e de alta qualidade produzidos por nossos parceiros».³⁷² Da mesma forma, a relação com a OPEP fornece outro exemplo do principal obstáculo para o envolvimento da Rússia em cooperação multilateral, a necessidade de preservação de sua soberania. Em 2002, a condição de potência energética elevou ainda mais a capacidade da Rússia de resistir a possíveis restrições aos seus interesses provocadas por OI. «Em geral, cooperamos e pretendemos cooperar com a OPEP. Mas vamos preservar nossa independência e seguir nossa própria política. Repito, o grau de nossa dependência de energia é alto, mas não tão alto quanto o dos países da OPEP, e isso nos permite seguir uma política independente», disse Putin.³⁷³

Se no comércio a Rússia não demonstrou disposição para cooperar por meio de organizações multilaterais, a abordagem definida para questões de segurança foi marcadamente mais intransigente. Desde que assumiu os direitos e responsabilidades internacionais da antiga União Soviética, a Rússia mantém uma relação ambígua com a OTAN. No início, ainda na década de 1990, a prudência recomendada pela instabilidade provocada pelo incompetente governo de transição de Boris Yeltsin fez o Kremlin buscar uma parceria especial com a Aliança Atlântica. Por parte da OTAN, a manutenção da Rússia em uma estrutura cooperativa de segurança garantia minimamente a dominação do antigo rival.³⁷⁴ Dessa forma, o relacionamento entre Rússia e OTAN foi estruturado sob forte motivação pragmática, em que cada lado deveria aceitar o outro como elemento integrante de sua própria paisagem geoestratégica. Contudo, a necessidade perdurou até a aquisição de capacidades e proclamação de novos interesses pelos atores envolvidos.

³⁷² Vladimir Putin, "Interview with the Financial Times", Moscow: President of Russia webpage, (2001). Neste artigo o autor analisa o processo de adesão da Rússia à OMC e demonstra que não houve motivo para alegações de que as exigências foram excessivas devido a considerações políticas. Ver: David Tarr, "Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can be Expected": Policy Research Working Paper Series 4428, The World Bank, (2007).

³⁷³ Putin, "Interview with the Wall Street Journal", 2002.

³⁷⁴ Ver: S. Neil MacFarlane, "NATO in Russia's Relations with the West", *Security Dialogue*, (2001).

As partes chegaram a formalizar o Concelho Conjunto Permanente (PJC), mecanismo de consulta e cooperação que teve seu escopo inicial ampliado sob a denominação de Conselho OTAN-Rússia (NRC). Mesmo passando a incluir a coordenação em decisões e ações conjuntas, a relação estava condenada ao fracasso. O alargamento da Aliança Atlântica era um fato inconcebível para Putin, pois, em sua visão, comparativamente à União Europeia, «a expansão da OTAN é diferente porque a OTAN é um bloco político-militar e essa expansão cria atritos nas relações com a Rússia».³⁷⁵ Impedir o avanço da OTAN na direção de seu *estrangeiro próximo* logo assumiu a feição de reivindicação do direito de influenciar o seu entorno. A Ucrânia tem sido um dos alvos preferidos do comportamento agressivo da Rússia contra sua vizinhança, embora Putin insistisse numa narrativa que fazia entender exatamente o contrário. «Não vemos necessidade de a Ucrânia aderir à OTAN porque ninguém tem planos de atacá-la e pensamos que o argumento de que a expansão da OTAN pode tornar a luta contra o terrorismo mais eficaz é apenas conversa fiada que nada tem a ver com bom senso».³⁷⁶

A dificuldade de construir confiança no marco das negociações entre Rússia e OTAN revela o desafio de nivelar os interesses particulares dos Estados com objetivos multilaterais. A assimetria de poder faz crer aos russos que o multilateralismo representa uma relação de soma zero em favor do Ocidente. Neste sentido, o Kremlin prefere manter em bom termo relações bilaterais com os EUA, Europa e OTAN. A alienação da soberania do Estado para que deixe de agir segundo suas preferências e se comportar conforme a coordenação de uma organização multilateral compromete profundamente as ambições de poder do governo russo. Em entrevista à revista *Time*, Putin foi peremptório: «A Rússia não entrará em um bloco político-militar para limitar sua soberania, porque a participação em um bloco é, obviamente, uma restrição de soberania».³⁷⁷ Precisamente é essa a visão não multilateralista que prevalece na política exterior da Rússia, formulada para restaurar a condição de grande potência do país.

O envolvimento no estrangeiro de forma alguma pode ameaçar a autonomia do governo russo de agir conforme suas próprias convicções. Coordenar políticas com adversários em instituições multilaterais, pelas lentes do Kremlin, poderia manter a Rússia em condição de inferioridade global. Relações bilaterais com grandes potências, por outro lado, valorizam o estatuto de poder russo. Definitivamente, o governo de Moscou parece tudo fará para evitar que

³⁷⁵ Putin, "Interview with Newspaper Journalists from G8 Member Countries", 2007.

³⁷⁶ Ibid. A evolução da deterioração das relações entre os dois países é analisada em: Livia Franco, "O ano da Ucrânia", *Janus*, (2015-2016).

³⁷⁷ Putin, "Interview with Time Magazine", 2007.

o país detentor de glórias passadas seja nivelado por baixo com Estados entendidos por suas elites como relativamente soberanos. Ver-se submetido às mesmas regras que as ex-repúblicas soviéticas do Báltico, por exemplo, soa desconsiderar a relação imperial da Rússia com grande parte dos países do Leste Europeu, um dia subordinados à política do pacto de Varsóvia, mas atualmente membros da União Europeia e OTAN.

Sem poder para revisar a situação dos antigos satélites incorporados às organizações ocidentais, a Rússia mede esforços para evitar novas adesões de integrantes do seu *estrangeiro próximo* às organizações rivais. Esta é a visão não multilateralista russa, enquanto atua para manter e fortalecer a própria soberania – evitando compromissos de coordenação política com rivais –, insiste em relativizar a autonomia de Estados mais fracos no seu entorno, sempre a lembrá-los das relações imperiais passadas que concediam primazia à Rússia sobre sua vizinhança.

3.3.1 O retorno à Vestefália

A convicção de Putin sobre a importância da preservação da soberania em termos absolutos não esconde a dificuldade histórica da Rússia em aceitar agir de acordo com regras comuns, sobretudo as escritas por atores ocidentais. Na verdade, a relutância apenas confirma a preferência russa por uma abordagem de política exterior essencialmente baseada nos princípios do sistema de Vestefália. Igualdade jurídica entre Estados soberanos, não interferência nos assuntos domésticos dos outros e expectativa de respeito à integridade territorial dos Estados são marcos que fornecem as bases da estratégia de relações exteriores da Rússia como meio de evitar os constrangimentos presentes numa ordem internacional negociada. Por sua vez, de forma semelhante, mas a alardear uma narrativa cínica de cumpridor das normas da ordem liberal que edificou, o Ocidente não resiste às tentações da política do poder e, não raro, comporta-se à margem da legalidade. Isso é suficiente para Estados relutantes dobrarem a aposta nos pressupostos vestefalianos sob o argumento preventivo ao “duplo padrão” moral ocidental, contribuindo para o enfraquecimento do multilateralismo.

Os elementos essenciais da ordem internacional de Vestefália parecem ser os mais amplamente aceitos pelos governos. Com base na persistência de princípios desse sistema, Ikenberry argumenta que «a presente ordem é produto da construção de ordens que começaram séculos atrás. Um é a criação e expansão do sistema estatal moderno, um projeto que remonta à Paz da Vestefália em 1648». O outro projeto, completa o professor de Princeton, «é a construção da ordem liberal, que nos últimos dois séculos foi liderada pelo Reino Unido e pelos Estados

Unidos e que no século XX foi auxiliada pela ascensão dos Estados democráticos liberais». ³⁷⁸ Entretanto, adotar uma ordem política doméstica baseada nos princípios de Vestefália carregava um propósito traçado pelos ideólogos russos de transformar o mundo. Conforme referido por Krastev, «[a] *democracia soberana* é um conceito ideologicamente potente. Sua ambição não é explicar o mundo, mas mudá-lo». ³⁷⁹ Um dos alvos do regime moldado pelas mãos de Vladislav Surkov é a democracia liberal.

A *democracia soberana* proporciona à Rússia instrumentos necessários para conter a pressão de recalitrantes internos, bem como de investidas internacionais para desestabilizar o regime do Kremlin. A centralização do poder nas mãos de Putin e de seus escolhidos permitiu ao governo, com a ajuda do dinheiro gerado pela exportação de hidrocarbonetos minar quase todas as fontes de contestação à ordem estabelecida. As organizações da sociedade civil foram restringidas, a mídia controlada, ativistas perseguidos e empresários submetidos a processos ilegais. O sistema político-eleitoral assumiu a forma de um simulacro de democracia, com a oposição domesticada e adversários encarcerados. No estrangeiro, a afirmação estratégica no mercado energético forneceu aos russos a força necessária para tentar estrangular os europeus. Krastev observa que «o conceito de *democracia soberana* não marca a ruptura da Rússia com a tradição europeia. Ele incorpora a ambição ideológica da Rússia de ser “a *outra* Europa” – uma alternativa à União Europeia». ³⁸⁰

A maneira como Putin lidou com a conquista do estatuto de potência energética demonstra a determinação do presidente russo de negar as tradições ocidentais em seu engajamento no exterior. As negociações ocorriam sempre sob o espectro de imposição draconiana de condições por parte de Moscou. A Carta da Energia e o Protocolo Adicional propostos pela União Europeia para promover a abertura e a liberalização do mercado energético foram reprovados por Putin sob alegação de a Rússia deter o monopólio de gasodutos. «Nossos parceiros não possuem essa infraestrutura. Por isso, assinar e ratificar os protocolos adicionais com a parte russa é uma decisão unilateral e não aceitaremos decisões unilaterais», argumentou. ³⁸¹ A gestão soberana do potencial energético do país foi fundamental também para a Rússia expandir sua influência a Leste. As relações econômicas, que tendiam naturalmente a envolver cooperação no domínio de segurança, foram cimentadas com o negócio do gás, *commodity* comum a boa

³⁷⁸ G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order. Internationalism After America”, *Foreign Affairs*, 90, no. 3 (2011).

³⁷⁹ Ivan Krastev, “Sovereign Democracy”, Russian-Style”, *Insight Turkey*, 8, no. 4 (2006): 114.

³⁸⁰ Ibid., 117.

³⁸¹ Vladimir Putin, “Interview with ZDF Television Channel (Germany)”, Moscou: President of Russia webpage, (2006).

parte dos integrantes da CEI. Putin assinala o potencial dos hidrocarbonetos para a soberania da política exterior da Rússia:

No que diz respeito à interação econômica, gostaria de dizer que, após a conclusão das reuniões multiformatos, os representantes de quatro países – Cazaquistão, Turcomenistão, Uzbequistão e Rússia – reuniram-se e concordaram sobre a sua interação no campo da energia, sobretudo do gás. Estamos falando em unir os esforços de nossos estados nessa área, especialmente porque países como a Rússia e o Turcomenistão são grandes produtores e o Cazaquistão e o Uzbequistão estão prontos para oferecer seus sistemas de transporte. A interação será, sem dúvida, destinada a atender às necessidades de energia de todos os países da CEI, nossos parceiros na Europa e no mundo, incluindo nossos parceiros asiáticos.³⁸²

A reafirmação dos fundamentos da ordem de Vestefália em um ambiente de competição entre as grandes potências parece, em boa medida, garantir mais segurança aos Estados. Entretanto, observa-se que os princípios desse sistema aceitos pela Rússia para orientar suas relações exteriores podem ser solenemente ignorados se forem percebidos como obstáculos às ambições políticas de Moscou. De acordo com Livia Franco, a soberania dos Estados do Leste europeu é tradicionalmente percebida por Moscou como limitada, logo sujeita aos interesses de seus líderes.³⁸³ Com isso, da mesma forma que a democracia foi adaptada para preservar o monopólio do poder de Putin e seus colaboradores, o direito à soberania foi corrompido para atender aos desígnios autoritários do regime. «Na visão do Kremlin, a soberania não é um direito; seu significado não é um assento na ONU. Para o Kremlin, a soberania é uma capacidade. Implica independência econômica, força militar e identidade cultural», argumenta Krastev.³⁸⁴

Tratados de forma circunstancial, os princípios de soberania são interpretados de acordo com as ambições dos governantes russos. Senão vejamos: a independência do Kosovo com base no conceito de autodeterminação dos povos teve o reconhecimento vigorosamente negado pelo Kremlin. Por outro lado, o objetivo secessionista da Chechênia foi brutalmente combatido em duas guerras em que a Rússia arrogava o direito ao monopólio do uso da força legítima para manter a integridade do seu território, ainda que a contragosto dos chechenos residentes na república separatista. Contudo, em 2008 quando invadiu a Geórgia, a Rússia parecia haver se convertido aos valores ocidentais relativamente à matéria da intervenção humanitária, tão questionada pelo Kremlin no caso do ataque da OTAN ao Kosovo sem mandato do CSNU. Uma interpretação enviesada do conceito de R2P foi utilizada para defender cidadãos nacionais russos sob suposta ameaça de limpeza étnica e genocídio na Geórgia. Para completar o roteiro

³⁸² Vladimir Putin, “Press Opportunity Following a Meeting of the CIS Heads of State”, Moscow: President of Russia webpage, (2002).

³⁸³ Livia Franco, “A Rússia e a Nova Europa”, *Relações Internacionais*, 43, no. Setembro (2014): 32.

³⁸⁴ Krastev, 2006.

do encontro com o duplo padrão ocidental, a Rússia reconheceu a independência das autoproclamadas repúblicas da Ossétia do Sul e Abecásia. Não havia dúvida do propósito da Rússia na Geórgia, reafirmar presença em sua área de influência e negar à OTAN a criação de raízes em um país considerado parte do seu cordão securitário.³⁸⁵

A maneira soberana de conduzir o regime caiu no gosto do povo russo. O amplo apoio doméstico à iniciativa de Putin de vetar o uso da força no Iraque fornecia as coordenadas para uma abordagem cada vez mais afirmativa no estrangeiro. De acordo com dados de uma pesquisa de opinião divulgados pelo *The Washington Post*, em 2003 os russos comuns se opunham à guerra pela margem de 9 para 1.³⁸⁶ Para as elites russas, rivalizar com o poder dos EUA era como reviver as glórias perdidas dos impérios czarista e soviético.³⁸⁷ Por outro lado, confrontado pela primeira grande crise internacional, Putin precisava granjear prestígio no exterior para promover profundas reformas na política doméstica. Ser forte no estrangeiro fornecia legitimidade ao presidente russo para atacar interesses da poderosa e bem nutrida oligarquia dos tempos de Yeltsin em setores definidos como estratégicos para a concentração do poder no Kremlin. Não é demais repetir que a posição de Putin contrária ao uso da força no Iraque não se traduzia automaticamente em apoio a soluções multilaterais, percebidas pelo Kremlin como portadoras de regras vinculativas capazes de enredar os interesses russos no futuro.

Apesar da crescente importância de atores não governamentais e da influência da política doméstica na definição do interesse nacional, as relações internacionais permanecem – e não há sinal de mudança – centradas no Estado.³⁸⁸ Em última instância, são eles que têm legitimidade para decidir sobre questões extremadas como entrar ou sair de uma guerra, ou simplesmente em como aderir a tratados e regimes. Da mesma forma, os Estados soberanos têm o condão de influenciar o multilateralismo, seja para o bem ou para mal. É precisamente o caráter intergovenamental presente nas instituições multilaterais que confere legitimidade internacional ao trabalho dessas instituições. Não resta dúvida de que a estrutura estadocêntrica

³⁸⁵ Sobre o uso instrumental pela Rússia do precedente criado pelos EUA e aliados no Kosovo, ver: Christian Axboe Nielsen, "The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia", *Southeast European and Black Sea Studies* 9, no. 1-2 (2009).

³⁸⁶ Sharon LaFraniere, "Russia's Putin Calls Iraq War A 'Mistake'", *The Washington Post*, March 18, 2003.

³⁸⁷ Shevtsova interpreta a relação atávica da elite russa com o poder: «No sistema russo, a elite dominante não sabe como voltar atrás, porque voltar atrás para eles significaria suicídio. Eles não podem perder a imagem de ser um grande poder sem também perder poder». Lilia Shevtsova, entrevista a Melissa Aten, National Endowment for Democracy, 2018.

³⁸⁸ Lake analisa os pressupostos teóricos sobre o papel do Estado na política internacional em: David A. Lake, "The State and International Relations", (2007).

do sistema internacional, que alinha amplamente as preferências dos Estados aos princípios de Vestefália, representa um desafio quase intratável à cooperação multilateral.

De modo afirmativo por não liberais ou dissimulado por liberais, a preferência pelos princípios de Vestefália influenciou notavelmente a abordagem dos Estados durante o auge do momento unipolar dos EUA. Como fundamento da ordem liberal, o multilateralismo foi um dos pilares da governança mundial a pagar a conta da instabilidade sistêmica produzida pela política do poder das potências. Disputas envolvendo Rússia, EUA e Iraque são bons exemplos de como a ambiguidade dos Estados produziu efeitos negativos sobre a doutrina do multilateralismo, que depende exclusivamente da liberalidade voluntária dos Estados em cumprir normas para produzir um ambiente internacional mais previsível e seguro. O compromisso moral com as regras comuns pode elevar o multilateralismo para além de sua dimensão funcional, passando de meio para Estados alcançarem influência global para tornar-se um fim em si mesmo, reconhecido pelos atores como instrumento capaz de melhorar a governança sistêmica.³⁸⁹

A tensão entre o projeto cosmopolita dos institucionalistas liberais e a defesa realista da soberania estatal calcada no sistema vestefaliano parece ser vital para a dinâmica da ordem liberal.³⁹⁰ A supressão ou a excessiva primazia de um polo sobre o outro ameaça a qualidade do modelo de governança internacional inaugurado com a Carta da ONU. Ciente do papel fulcral do Estado na *rationale* política e filosófica das relações exteriores, Ikenberry sugere que qualquer mudança na ordem liberal passa por «reforçar as capacidades dos governos nacionais para governar e alcançar seus objetivos econômicos e de segurança».³⁹¹ Entretanto, esta é uma equação difícil de resolver. A dificuldade em equilibrar a primazia estatal com o conjunto dos valores e práticas que compõem a ordem liberal – o multilateralismo é um deles – está assente na ambição universalista da atual ordem internacional. Como muito bem observa Kissinger, «a paz vestefaliana traduzia um compromisso prático e realista, e não uma visão moral unívoca».³⁹²

³⁸⁹ Pouliot entende que o multilateralismo pode ser «uma prática de governança global caracterizada por uma forma de diálogo inclusiva, institucionalizada e com princípios, o procedimento multilateral gera vários benefícios processuais – padrões de ação mutuamente reconhecíveis, soluções tipicamente moderadas e políticas legítimas cuja grande propriedade facilita sua implementação efetiva – o que, juntos, fortalecem o ímpeto político da cooperação global, independentemente das políticas adotadas». Vincent Pouliot, “Multilateralism as an End in Itself”, *International Studies Perspectives*, 12 (2011).

³⁹⁰ Maria Regina Soares de Lima, “Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil”, in *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí* (Brasília: Funag, 2010): 275.

³⁹¹ Ikenberry, 2011.

³⁹² Kissinger, *A Ordem Mundial*, 13.

3.4 O projeto russo de poder e o universalismo ocidental

A ordem liberal do pós-guerra não era originalmente uma ordem global. No contexto do sistema bipolar da Guerra Fria o ocidente foi envolvido pela lógica governativa da democracia liberal que caracteriza a política doméstica dos EUA. O propósito de instrumentalização da luta contra o comunismo global fez emergir uma ordem negociada. Após o colapso do império soviético, o magnetismo produzido por sua inclinação para respeitar e acomodar outras democracias passou a atrair Estados que superaram o autoritarismo durante a terceira onda mundial de democratização, entre 1974 e 1990. Para Ikenberry «[q]uando a Guerra Fria terminou, essa ordem “interna” se tornou a ordem “externa”». ³⁹³ Mearsheimer, teórico realista, argumenta que a vitória americana na Guerra Fria foi tomada pelo presidente Bush e demais ocupantes da Casa Branca que o sucederam como oportunidade para «tomar a ordem ocidental realista e espalhá-la por todo o mundo, transformando-a em uma ordem internacional liberal. As instituições que compuseram a fina ordem internacional da era da Guerra Fria – a ONU e os vários acordos de controle de armas – seriam incorporadas ao que Bush chamou de “nova ordem mundial”». ³⁹⁴

A crise do Iraque em 2003 é reveladora da problemática enfrentada pela cooperação multilateral em ordens políticas regionais confrontadas com expansão da hegemonia americana e a exportação de valores ocidentais para potências mais fracas, mas com grandes ambições de poder. No contexto da invasão do Iraque e deposição de Saddam Hussein, o país árabe e o ditador sanguinário foram os primeiros a serem atingidos pela missão cruzadista de Bush de construir a paz «incentivando sociedades livres e abertas em todos os continentes». ³⁹⁵ De acordo com os termos da Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, não haveria lugar seguro no mundo para ditadores; a democracia liberal, vencedora das grandes lutas do século XX entre liberdade e totalitarismo, seria o «único modelo sustentável para o sucesso nacional». ³⁹⁶ Contudo, o Iraque e Saddam Hussein representaram apenas uma batalha da guerra global pelo redesenho da ordem internacional.

Entendido como um dos fundamentos da ordem liberal, o multilateralismo pressupõe soluções médias em que o consenso é construído por meio de negociações democráticas e relações de

³⁹³ G. John Ikenberry, “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, 94, no. 1 (2018): 9.

³⁹⁴ John J. Mearsheimer, “Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, 43, no. 4 (2019): 21-22.

³⁹⁵ Bush, “The National Security Strategy”, 2002.

³⁹⁶ Ibid.

confiança mútua. Suas regras são espontânea e voluntariamente cumpridas pelo Estado sob o imperativo da legitimidade processual de organizações internacionais criadas precisamente para agirem em sua representação. Todavia, completamente alinhadas às democracias liberais ocidentais, a estrutura normativa envolvente da cooperação multilateral está longe de convencer países autoritários a reverem sua conduta.³⁹⁷ Ao contrário, a ordem liberal será contestada precisamente para preservar os privilégios da política do poder de governos determinados a influenciar o redesenho da estrutura sistêmica.

A Rússia percebia o objetivo americano, em curso desde a década de 1990, de expandir a ordem liberal uma viva ameaça a suas ambições geopolíticas. Sua esfera de interesse, não de influência, na acepção de Trenin, deveria ser mantida fora do alcance dos valores ocidentais.³⁹⁸ A intenção passava por desenvolver relações quase imperiais com os Estados que se formaram em decorrência da desintegração do império soviético. Reforçar a influência no *estrangeiro próximo*, garantindo preeminência regional à Rússia, permitiria conter possíveis avanços ocidentais sobre seus clientes e a manutenção de relações econômicas privilegiadas. Para Moscou, o aprofundamento de laços diplomáticos dentro do seu quintal representava o redirecionamento de seus planos de integração internacional no Ocidente para o Oriente.³⁹⁹ A leitura que Kagan faz da ambição russa relativamente ao redesenho da ordem internacional não poderia ser mais precisa: o que os líderes no Kremlin mais desejam «é desfazer os arranjos do pós-Guerra Fria e restabelecer a Rússia como potência dominante na Eurásia, transformá-la numa das duas ou três grandes potências do mundo».⁴⁰⁰

O apoio da Rússia ao Iraque está relacionado à visão de mundo subjacente ao objetivo de restaurar a posição do país como uma grande potência. Sem reunir capacidades para equilibrar a influência hegemônica dos EUA, a Rússia mirava um mundo multipolar como forma de ver restituída sua condição privilegiada no sistema de Estados. A diluição do poder global entre vários polos de poder criaria uma paisagem internacional habitada por atores com capacidades similares. Em última instância, o governo Putin perseguia acabar com a concentração do poder presente numa ordem unipolar dominada pelos EUA, redistribuí-lo e formar uma estrutura multipolar de Estados em que potências com capacidades limitadas decidiriam de forma

³⁹⁷ Mais do que ser inerente à democracia, acredita-se que o multilateralismo pode melhorar a performance democrática de governos. Esta relação é analisada por: Robert O. Keohane et al., "Democracy-Enhancing Multilateralism", *International Organization*, 63 (2009).

³⁹⁸ Ver: Trenin, 2009.

³⁹⁹ Trenin observa que «[e]nquanto Yeltsin buscava a integração no Ocidente, Putin visava a integração com ele». Ibid., 10.

⁴⁰⁰ Robert Kagan, *O regresso da história e o fim dos sonhos* (Alfragide: Casa das Letras, 2009): 37.

concertada sobre as principais questões mundiais. Em entrevista a um canal indiano de televisão, em 2007, Putin expôs sua visão de ordem internacional. Nela os EUA seriam contidos e os demais países, estariam supostamente livres do intervencionismo americano em seus assuntos internos:

A Rússia é a favor de um mundo multipolar, uma ordem mundial democrática, que fortaleça o sistema de direito internacional e desenvolva um sistema jurídico em que qualquer país pequeno, mesmo um país muito pequeno, possa se sentir seguro, como se estivesse atrás de uma parede de pedra. Em que qualquer país, inclusive um muito pequeno, não tenha medo, e em que uma superpotência não possa quebrar as regras impunemente por seus próprios interesses, muitas vezes egoístas. A Rússia está pronta para fazer parte deste mundo multipolar e garantir que a comunidade internacional observe essas regras. E não como uma superpotência com direitos especiais, mas sim como um igual entre iguais. É por isso que também precisamos de poder econômico e militar - nomeadamente para ajudar a garantir o respeito pelo direito internacional e a igualdade de direitos entre todos os participantes da comunidade internacional.⁴⁰¹

Por mais que buscasse desviar o foco de sua argumentação, ressaltando as vantagens para os países pequenos de relações internacionais governadas por uma ordem multipolar, Putin mirava os próprios interesses. Contraditoriamente, a concepção de soberania do presidente condiciona esse direito aos Estados que possuam meios para defendê-la. A conduta do governo russo contribuía para o país distanciar-se cada vez mais do Ocidente e de operar em uma ordem baseada em regras. Desde a chancelaria de Primakov (1996-1998) a Rússia orientava sua política exterior segundo uma estratégia multivetorial de alcance global, presente nas eras Romanov e soviética, mas que havia desaparecido com o colapso da URSS. O objetivo era reviver um ambiente no qual a política do poder determinaria a cooperação estatal. De acordo com Lavrov, a homenagear o legado de Primakov, o processo de cooperação deveria evoluir para «estruturas geopolíticas que defendem a multipolaridade e a formação de um mundo policêntrico, onde todas as posições e os direitos são distribuídos de acordo com o peso econômico e financeiro real do [país], bem como com a influência política».⁴⁰²

O entendimento da Rússia de ordem multipolar reserva papel marginal para o multilateralismo de orientação liberal, cabendo às grandes potências o privilégio de deliberar sobre as principais questões mundiais, o que na prática ocorre no CSNU, onde as decisões são tomadas de forma

⁴⁰¹ Vladimir Putin, "Interview for Indian Television Channel Doordarshan and Press Trust of India News Agency", ed. The Kremlin. Moscow: President of Russia webpage, (2007).

⁴⁰² Sergey Lavrov, "Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with the All-Russia State Television and Radio Broadcasting Company regarding the birthday of Yevgeny Primakov", Moscow: The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, (2014).

coletiva com base na igualdade e consenso dos membros permanentes.⁴⁰³ No encaminhamento de assuntos regionais, no entanto, o governo Putin passou a criar organizações multilaterais com o objetivo de promover seus interesses nacionais. Cabe ressaltar que o compromisso da Rússia em relação a essas instituições restringe-se à cooperação entre seus membros na solução de problemas e desafios comuns, abdicando de propósitos e engajamentos mais amplos presentes nas organizações ocidentais.⁴⁰⁴

Corolário do objetivo de moldar uma ordem multipolar e do contexto multicamadas do século XXI, a disputa ideológica característica da Guerra Fria foi substituída pela geopolítica como elemento de orientação da estratégia de política exterior da Rússia. Para Putin, «quando a esmagadora maioria da comunidade internacional não sente a mesma ameaça externa que costumava existir, [...] e um país começa a ditar uma agenda nos assuntos internacionais, este não encontrará compreensão, mas sim resistência».⁴⁰⁵ De acordo com esta visão, as organizações regionais assumem a importante função de confrontação das ambições universalistas das instituições ocidentais na área de influência russa. A Comunidade Econômica Eurasiática (CEEAA), a Organização de Cooperação de Xangai e, em menor grau, o grupo BRIC foram estruturados com o propósito de contestar a influência dos EUA e seus aliados, bem como servir de alternativa para o projeto de ordem internacional liberal. Nesse sentido, Maxine David observa que «[o] multilateralismo não deve ser concebido como necessariamente cooperativo: um conjunto de instituições multilaterais pode ser usado para desafiar outro conjunto».⁴⁰⁶

O multilateralismo é um conceito suscetível a adaptações. Estados com poderes para subscrever alterações na abordagem do mecanismo podem adotar relações de cooperação multilateral alternativas ao modelo liberal, que pressupõe sacrificar privilégios e elementos relacionados à soberania para o provimento do bem público global. Na descrição de pesquisadores do Carnegie

⁴⁰³ Remler, 2020.

⁴⁰⁴ De acordo Stronski e Sokolsky, a Rússia instrumentaliza «essas organizações para realizar uma nova ordem mundial na qual o poder e a tomada de decisões se deslocam do espaço euro-atlântico para as potências não ocidentais emergentes, para estabelecer a Rússia como um polo-chave no sistema multipolar emergente, com a capacidade de dominar a massa de terra Eurasiática e para projetar o poder russo e reforçar sua posição internacional. Paul Stronski e Richard Sokolsky, "Multipolarity in practice: understanding russia's engagement with regional institutions", *Carnegie Endowment for International Peace*, (2020).

⁴⁰⁵ Putin, "Interview with Time Magazine", 2007.

⁴⁰⁶ Maxine David, "Whose Multilateralism? EU-Russia Relations in the Diminished World Order", *Carnegie Moscow Center*, (2019).

Endowment for International Peace, o comportamento multilateral da Rússia se desenvolve da seguinte maneira:

A abordagem russa ao envolvimento multilateral é voltada principalmente para reforçar a soberania russa e o papel privilegiado da Rússia no mundo como uma grande potência. As instituições multilaterais preferidas da Rússia são aquelas em que os Estados membros se tratam de maneira igual e prometem não interferir na soberania um do outro nem se vincularem de maneira que seja prejudicial aos interesses dos Estados membros. A Rússia, portanto, favorece organizações internacionais que tomam decisões de forma consensual, em oposição a instituições com poderes supranacionais que podem impor obrigações a seus membros.⁴⁰⁷

O envolvimento da Rússia no estrangeiro objetivava estabelecer «um sistema de parcerias bilaterais e multilaterais destinadas a garantir a estabilidade da posição internacional do país em face da volatilidade da política externa internacional».⁴⁰⁸ A abordagem de multilateralismo adotada pela Rússia era puramente estratégica e visava atender ao dilema de segurança e aos seus objetivos de poder. O desafio institucionalizado formado por uma coalização de Estados insatisfeitos substituiria o enfrentamento aberto a regras, práticas e missões de instituições multilaterais em que os interesses de Moscou não se fazem plenamente ouvidos, ou ainda, na percepção do Kremlin, que representassem risco à integridade do Estado russo. O multilateralismo contestado empreendido pelo governo Putin decorre essencialmente da carência de recursos de poder da Rússia para subjugar as organizações de orientação liberal existentes. Segundo Keohane e Morse, que realizaram um estudo descritivo do conceito de multilateralismo contestado, os desafios ao *status quo* «podem constituir reações às ações de instituições multilaterais, mas também podem resultar da antecipação de que as instituições estabelecidas não responderão de maneiras que os atores desafiadores consideram satisfatórias».⁴⁰⁹

É importante ressaltar que a Rússia no início do século XXI era um ator sem lugar na política mundial. As ambições de poder de seus líderes eram grandes, mas o contexto internacional apresentava-se completamente adverso para concretizá-las. Entendido pelo Ocidente como derrotado na Guerra Fria e sem conseguir encaixar-se na ordem liderada pelos EUA, a Rússia não teria tido seus interesses nacionais respeitados, acreditavam as elites russas.⁴¹⁰ Com o tempo

⁴⁰⁷ Stronski e Sokolsky, 2020.

⁴⁰⁸ FPC, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, ed. The Kremlin. Moscow: President of Russia, (2008).

⁴⁰⁹ Keohane e Morse, 2014: 387.

⁴¹⁰ Uma questão que ainda hoje gera polêmica, o acordo que russos e americanos teriam celebrado sobre a não expansão da OTAN envolvendo a integração da Alemanha unificada à Aliança Atlântica é analisado em: Mary Elise Sarotte, “A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion”, *Foreign Affairs*, (2014).

essa desilusão contribuiu para a deterioração das relações entre Rússia e EUA, cuja grande parte da culpa, aos olhos russos, recai sobre a política externa hegemônica americana.⁴¹¹ A alegada guerra por motivos humanitários contra a ex-Iugoslávia e a invasão do Iraque abalaram seriamente a confiança da Rússia no multilateralismo, cujas regras, entende Moscou, podem ser interpretadas e descumpridas ao gosto de Washington. No âmbito do direito internacional, essas decisões criaram precedentes para a adoção de novo paradigma para o princípio do uso da força, o qual poderia colocar as decisões unilaterais dos EUA e da OTAN acima do CSNU.⁴¹² O quadro de instabilidade e insegurança internacional agrava-se ainda mais quando as abordagens ilegais e ilegítimas promovidas pelo Ocidente, agindo contra o disposto no Artigo 2(4) da Carta, eram interpretadas como pretexto para outros países – inclusive a Rússia – comportarem-se ao arrepio do arcabouço normativo que norteia as relações interestatais. Em Munique, Putin expressou claramente sua visão de como o uso da força deveria processar-se nas relações internacionais:

O uso da força só pode ser considerado legítimo se a decisão for sancionada pela ONU. E não precisamos substituir a OTAN ou a UE pela ONU. Quando a ONU realmente unir as forças da comunidade internacional e puder realmente reagir aos acontecimentos em vários países, quando deixaremos para trás esse desprezo pelo direito internacional, então a situação poderá mudar.⁴¹³

Perseguir um modelo de interação estatal alternativa à ordem multilateral ocidental deixava a Rússia em uma situação de contar apenas com suas próprias capacidades – e estas haveriam de ser expandidas em quantidade e qualidade. A criação de um meio ambiente próprio favorável poderia ajudar a Rússia na tarefa de restauração de seu estatuto de grande potência ou, na pior das hipóteses, de repressão do movimento centrífugo dos antigos satélites rumo às organizações ocidentais. O *estrangeiro próximo* foi escolhido para integrar a resistência russa à política exterior expansionista americana. O Conceito de Política Exterior de 2000 definiu como

⁴¹¹ Na percepção da liderança russa, «os Estados Unidos se aproveitaram da Rússia quando ela era fraca, expandindo a OTAN e bombardeando a Sérvia em 1999, invadindo o Iraque em 2003 e supostamente ajudando a derrubar governos pró-Rússia na Geórgia em 2003 e Ucrânia em 2004. Uma vez que a Rússia ficou de joelhos, teve que recuar contra a hegemonia dos EUA». Michael McFaul, “Russia as It Is. A Grand Strategy for Confronting Putin”, *Foreign Affairs*, 97, no. 4 (2018).

⁴¹² A vitória militar nem sempre se traduz em vitória política. Sobre os precedentes negativos do ataque da OTAN à Sérvia, Mandelbaum observa que «a OTAN iniciou uma guerra contra um Estado soberano que não havia atacado nenhum de seus membros, uma guerra à qual a Rússia se opunha, mas que Moscou não podia impedir. Enquanto a expansão da OTAN havia angustiado a classe política russa, o bombardeio da Sérvia por todas as contas provocou um grande escândalo no público russo». Michael Mandelbaum, “A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia”, *Foreign Affairs*, 78, no. 5 (1999): 7. Franck desenvolve uma perspectiva negativa do uso da força acima do direito internacional e em prejuízo do multilateralismo: «no novo milênio, após o romance de uma década com algo que se aproxima do comportamento estatal cumpridor da lei, o sistema baseado em leis está sendo desmontado novamente. Em seu lugar, é oferecido um modelo que torna a segurança global totalmente dependente do poder e discricção supremos dos Estados Unidos e libera a única superpotência de todas as restrições do direito internacional e os ônus da diplomacia multilateral institucionalizada». Thomas M. Franck, “What Happens Now? The United Nations after Iraq”, *The American Journal of International Law*, 97, no. 3 (2003): 608.

⁴¹³ Putin, “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”, 2007.

prioridade «garantir a conformidade da cooperação multilateral e bilateral com os Estados membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), com as tarefas de segurança nacional do país». O inescapável dilema de segurança se impôs mais uma vez. Quase sem serem consultados, os países do entorno voltaram a cumprir funções securitárias em favor da Rússia. «A ênfase será colocada no desenvolvimento de boas relações de vizinhança e parceria estratégica com todos os Estados membros da CEI». A centralidade nas relações com os vizinhos, não poderia ser diferente, deveria ficar reservada à Rússia. «As relações práticas com cada um deles devem ser estruturadas tendo em devida conta a abertura recíproca à cooperação e a disponibilidade para ter em devida conta os interesses da Federação Russa, inclusive em termos de garantias de direitos dos compatriotas russos».⁴¹⁴

No governo Putin, o multilateralismo contestado foi implementado em organizações criadas na sequência imediata ao colapso soviético, mas que ainda não desempenhavam papel efetivo na estratégia de rivalizar com as instituições ocidentais. Dessa forma, além da CEI, a CEEA e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) passaram a cumprir a função predominante de proporcionar à Rússia cooperação nas áreas econômica e de segurança e defesa, reservando a Moscou relevante papel na definição de políticas e tratados.⁴¹⁵ Entretanto, a fragilidade persistente associada a ameaças de rivais regionais e extra regionais obrigou o governo do país a ampliar a cooperação multilateral a Leste visando garantir estabilidade nas suas fronteiras asiáticas.⁴¹⁶

⁴¹⁴ FPC, "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 2000.

⁴¹⁵ Em 2001, Rússia, Cazaquistão, Quirquístão, Tajiquistão e Bielorrússia fundaram a Comunidade Econômica Eurasiática (CEEA) que, em 2015, seria extinta para dar forma à União Econômica da Eurásia (UEE). Segundo as autoras, que investigaram o processo de integração Rússia-Ucrânia, os estatutos da UEE foram escritos baseados nos documentos regimentais da União Europeia. Entretanto, «[a] organização exibiu fortes características assimétricas, particularmente evidentes nas regras de votação de seu órgão executivo permanente, o Comitê de Integração, que favoreceram a Rússia». Rilka Dragneva e Kataryna Wolczuk, *Ukraine between the EU and Russia: the integration challenge* (London, UK: Palgrave Macmillan, 2015): 20. Sobre o uso da UEE na perpetuação dos regimes autoritários de Estados membros, ver: Alexander Libman e Anastassia V. Obydenkova, "Regional international organizations as a strategy of autocracy: the Eurasian Economic Union and Russian foreign policy", *International Affairs*, 94, no. 5 (2018). A relação da Rússia com a OTSC é analisada em: Elena Kropatcheva, "Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions?", *Europe-Asia Studies*, 68, no. 9 (2016).

⁴¹⁶ De acordo com o Conceito de Política Exterior, era preciso «[m]elhorar a situação geral na Ásia, que enfrenta crescentes ambições geopolíticas de vários Estados, uma corrida armamentista crescente e a preservação de fontes de tensões e conflitos, é de importância fundamental para a Rússia». FPC, "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 2000.

Cada vez mais distante e ressentido com o Ocidente, Putin aprofundou seu credo no destino eurasiático da Rússia.⁴¹⁷ Com esta escolha o presidente posicionou o país de costas para os valores das democracias liberais e passou a governar com base num tipo de excepcionalismo, que, conforme Michael Bohm, «é definido por seu antiamericanismo e sua missão de restaurar a grandeza imperial da Rússia».⁴¹⁸ Para Putin, o combate à influência dos EUA na região, negando-lhe a disseminação dos ideais ocidentais para suas populações, significa garantir o dever da Rússia de «continuar sua missão civilizadora no continente eurasiático».⁴¹⁹ Nesse sentido, o multilateralismo preferido pela Rússia vai ser notavelmente influenciado pelos laços históricos e civilizacionais compartilhados com sua vizinhança, tendo o Ocidente como ameaça a seus valores comuns e ao autoritarismo como tradição de seus sistemas políticos. «Os processos em curso no continente asiático têm particularidades próprias, é claro, as diferenças com a situação europeia. Não é por acaso que aqui surgiram organizações que, embora diferentes na forma, compartilham a ideia de cooperação construtiva», declarou Putin.⁴²⁰

Ao institucionalizar a cooperação visando proteger seus interesses e promover seus valores comuns, a Rússia passou a contribuir para o processo de fortalecimento da OCX, à época a melhor representação de um clube de autocracias.⁴²¹ O objetivo de construir um mundo multipolar e o respeito mútuo à soberania dos Estados-membros servem de atrativos para novos integrantes.⁴²² De acordo com Stronski e Sokolski, o princípio de não interferência nos assuntos

⁴¹⁷ Conforme Ian Bond, «o percebido fracasso da intervenção ocidental no Iraque, prejudicando a imagem da América (e da Grã-Bretanha) e enfraquecendo sua autoridade moral e influência no Conselho de Segurança, deu à Rússia uma mão mais livre em sua vizinhança. A recuperação dos preços mundiais do petróleo também tornou a Rússia mais rica e mais confiante em seu lugar no mundo; estava mais disposta a afirmar seus interesses, especialmente na antiga União Soviética». Ian Bond, «Russia in International Organizations: The Shift from Defence to Offence», in *Russia's Foreign Policy. Ideas, Domestic Politics and External Relations*, ed. Cadier David e Light Margot (London, UK: Palgrave Macmillan, 2015): 193-194.

⁴¹⁸ Neste artigo, Bohm discute a diferença dos valores sobre os quais estão assentes o excepcionalismo russo e o americano. Ressalta que «a principal diferença entre o excepcionalismo russo e americano é que a versão dos EUA é definida pela proteção dos direitos individuais e pela instituição de freios e contrapesos constitucionais que limitam o poder do governo, enquanto o excepcionalismo russo sempre se concentrou no oposto direto – fortalecendo o poder do Estado em detrimento da liberdade individual. De acordo com o modelo de Putin, o Estado forte é o garante do excepcionalismo russo, com a Igreja Ortodoxa Russa servindo como seu guardião espiritual e moral». Michael Bohm, «Putin Revives Russian Exceptionalism», *The Moscow Times*, Sep. 26, 2013.

⁴¹⁹ Putin, «Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation», 2005.

⁴²⁰ Vladimir Putin, «Speech at the East Asia Summit», Moscow: President of Russia webpage, (2005).

⁴²¹ Alexander Cooley, «League of Authoritarian Gentlemen», *Foreign Policy*, (2013).

⁴²² A Declaração da Cúpula de Dushanbe, emitida em julho de 2000, quando o Shanghai Five passou a denominar-se Organização de Cooperação de Xangai, é clara ao expressar: «A OCX baseia-se nos princípios de respeito mútuo à soberania, independência, integridade territorial e inviolabilidade das fronteiras e não interferência nos assuntos internos, não uso da força ou ameaça de força e igualdade de todos os Estados membros. [...] Consideram a paz e o desenvolvimento uma garantia fundamental da promoção e proteção dos direitos humanos e se opõem ao uso de "padrões duplos" nos direitos humanos e

internos responde às críticas ocidentais à política doméstica autoritária e à resistência ao cumprimento de normas internacionais de direitos humanos, violações comuns aos membros da liga de autocratas.⁴²³ Entretanto, a maior virtude da OCX tem sido funcionar como uma instrumento para minar a presença da OTAN na região, coordenando ações militares contra o terrorismo e o tráfico de drogas, a sinalizar aos EUA e aliados europeus qual é o limite da intromissão em seu quintal.⁴²⁴

Na prática, o multilateralismo contestado de Keohane e Morse praticado pelo governo Putin para neutralizar o multilateralismo liberal no seu *estrangeiro próximo* e na Ásia, onde a Rússia tende aprofundar sua influência, tornou-se instrumento para erodir as bases do liberalismo internacional. A iniciativa ocidental de integrar a Rússia em instituições multilaterais não tem sido capaz de moderar suas ambições de poder nem de reverter a inclinação antidemocrática de países que, mesmo depois de quase três décadas do colapso soviético, permanecem relutantes aos valores da ordem liberal.⁴²⁵ No Oriente Médio com sua miríade de governos autoritários, os planos ocidentais não tiveram melhor sorte do que aquela negada por regimes autoritários na Eurásia. A determinação de Saddam Hussein em descumprir as resoluções da ONU, seguida pela resistência das populações iraquianas à invasão libertadora dos EUA, deram mostras de que as ideias ocidentais não conseguem penetrar em determinadas áreas do mundo. O propósito de transformar a ordem liberal em internacional à imagem do Ocidente mostrou-se inglório em sociedades fechadas como as da eurásia e do Oriente Médio.

3.4.1 Multipolaridade e cooperação estatal

Nos termos perseguidos pela Rússia e seus parceiros, o mundo multipolar tendencialmente exclui o multilateralismo substantivo como alternativa de estabilização sistêmica, deixando emergir iniciativas de equilíbrio de poder subjacentes a uma ordem dividida em centros estratégicos de decisão política. Na multipolaridade, o poder é distribuído conforme atributos civilizacionais de organização social. Aleksandr Dugin, um dos ideólogos atuais do

à interferência nos assuntos internos de outros países sob o pretexto de sua proteção». O documento completo pode ser consultado nos anexos desta investigação.

⁴²³ Stronski e Sokolsky, 2020.

⁴²⁴ Ver: Degang Sun e Hend Elmahly, "NATO vs. SCO: A Comparative Study of Outside Powers' Military Presence in Central Asia and the Gulf", *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 12, no. 4 (2018).

⁴²⁵ Stent ressalta que o *estrangeiro próximo* é percebido pelo Kremlin como formado por países semi-independentes nos quais «o estado de direito, a governança transparente, a verdadeira competição política e as instituições democráticas mal se enraizaram na maioria dos Estados pós-soviéticos, e seus sistemas políticos se assemelham aos da Rússia muito mais do que aos da Europa ou aos do EUA». Angela Stent, *Putin's World: Russia Against the West and With the Rest* (New York: Hachette, 2019): 258.

eurasianismo, de quem Putin é devoto, e um dos artífices da teoria do mundo multipolar, defende que a unidade base do poder é a civilização, não o Estado moderno conforme concebido pelo Ocidente. Dessa forma, cada civilização formaria um polo estratégico com capacidade soberana para agir sobre nações pertencentes à mesma matriz civilizacional. Dugin não explica como seriam divididas as várias civilizações, mas claramente busca oferecer uma alternativa ao ordenamento político ocidental:

Aceitando o modelo do mundo multipolar, os sistemas de poder enraizados nas características civilizacionais das sociedades tradicionais não terão necessidade de se dissimular sob os ambíguos padrões democráticos ocidentais. Um polo civilizacional estratégico pode bem assumir explicitamente, reconhecendo-se como tal, o que implicitamente já se encontra nas sociedades não-ocidentais.⁴²⁶

A cooperação multilateral certamente não é incompatível com a proposta de multipolaridade defendida pela Rússia. Da mesma forma, o mundo dividido em centros de poder não implica no aumento automático da insegurança mundial. A argumentação de Lavrov parece fazer sentido quando afirma que «é absolutamente infundado sugerir que a multipolaridade aumenta a probabilidade de confronto. Sim, surgem novos centros de força; eles competem entre si, entre outras coisas, pelo acesso aos recursos naturais. No entanto, as coisas sempre foram assim, e não há nada de fatal nisso».⁴²⁷ A questão que se coloca é que uma governança baseada na consulta entre grandes potências, a imitar o Concerto da Europa em escala mundial, é, sem dúvida, contrária aos fundamentos do multilateralismo, mediado por OI responsáveis por emitir regras e atuar para o cumprimento de regimes internacionais.

A coordenação de política estatal em um ambiente multipolar tende a privilegiar a visão de mundo das grandes potências. O processo de barganha centrado em Estados poderosos retira o protagonismo exercido por instituições que operam na esteira da abertura da ordem multilateral liberal. Países desprovidos de capacidades de poder que se fizerem ouvir por meio de OI possivelmente terão sua autonomia reduzida, passando suas relações exteriores a depender ainda mais dos interesses hegemônicos dos Estados que lideram os centros de decisão política.

⁴²⁶ Aleksandr Dugin, *Teoria do mundo multipolar* (Lisboa: IAECA, 2012): 124.

⁴²⁷ Sergey Lavrov, "The present and the future of global politics", *Russia in Global Affairs*, no. 2 (2007). Lukyanov, descarta a compreensão clássica que advoga a favor de um inevitável equilíbrio de poder entre as potências em uma ordem multipolar, sob o argumento de que o fenômeno ganhou maior complexidade com a mudança do conceito de poder, que deixou de ser fixo. Assim explica o autor: «O poder pode ser duro, suave ou econômico, e os Estados o têm em diferentes proporções. Embora não possua uma forma de poder, um Estado pode possuir outros tipos de poder. Como resultado, o equilíbrio de poder se torna complexo e não linear – se é que é possível alcançá-lo. Além disso, a economia globalizada determina a interdependência cada vez maior dos países, o que distorce ainda mais os princípios de um possível equilíbrio de poder». Fyodor Lukyanov, "Russian Dilemmas in a Multipolar World", *Journal of International Affairs*. SIPA Columbia University, (2010).

A ordem negociada com base em regras perde relevância em um mundo dominado pelas grandes potências. Nesse sentido, o recorrente argumento de Putin de relações internacionais conduzidas pela ONU e baseadas no direito internacional está alinhado com a busca da Rússia por um mundo multipolar. Pelos motivos analisados na seção anterior, esta tem sido a forma de o presidente russo tentar desqualificar e deslegitimar a expansão da ordem liberal pelo Ocidente. Em Munique, Putin foi direto:

Assistimos a um desdém cada vez maior pelos princípios básicos do direito internacional. E as normas jurídicas independentes estão, na verdade, aproximando-se cada vez mais do sistema jurídico de um Estado. Um Estado e, é claro, principalmente os EUA, ultrapassou suas fronteiras nacionais em todos os sentidos.⁴²⁸

A estratégia de multipolaridade tem o objetivo de resistir à hegemonia dos EUA no sistema internacional «para que a Rússia não seja colocada no papel de parceiro júnior em seu relacionamento com os Estados Unidos».⁴²⁹ Depois da tentativa falhada de subscrever uma ordem global – a megalomania soviética virou cinzas do passado em 1992 –, a defesa do espaço eurasiático com base em pressupostos civilizacionais passou a sustentar a narrativa oficial do Kremlin de necessidade de construção de um mundo multipolar no qual, e somente assim, o país recuperaria sua condição de grande potência. Como observa Kurovska, «o discurso evolutivo da multipolaridade da Rússia fornece uma visão alternativa da ordem mundial que contesta a imposição de valores liberais e concede às autoridades uma responsabilidade real de conter o domínio do Ocidente».⁴³⁰ Entretanto, a contenção pode não se limitar apenas ao objetivo de anular a influência dos EUA na sua área de interesse. Antiocidental, a lógica da multipolaridade pretendida por Putin representa profundo golpe nos princípios de democracia e liberdade, tão caros às sociedades abertas que empreenderam guerras contra o nazi-fascismo e o comunismo no século XX.

Na metade da década de 1990 – com a Rússia a patinar para implementar as reformas liberais de Yeltsin e a China ainda se acertando com o seu socialismo de mercado, mas já a acumular os resultados econômicos de ator responsável junto às estruturas multilaterais ocidentais –, Moscou e Beijing foram hábeis em disfarçar a fraqueza de suas políticas exteriores. Sem

⁴²⁸ Putin, “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”, 2007.

⁴²⁹ Thomas Ambrosio, *Challenging America's Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity* (Hampshire: Ashgate, 2005): 2.

⁴³⁰ Xymena Kurowska, “Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's position on responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, 14, no. 4 (2014): 489.

estabelecer uma abordagem de confronto, mas a demarcar linhas de fratura, o intervencionismo do governo Clinton foi contestado pela Declaração Conjunta sobre um Mundo Multipolar e o Estabelecimento de Nova Ordem Mundial emitida por Rússia e China. «Todos os países, grandes ou pequenos, fortes ou fracos, ricos ou pobres, são membros iguais da comunidade internacional. Nenhum país deve buscar a hegemonia, envolver-se em políticas de poder ou monopolizar as relações internacionais», diz o documento.⁴³¹

Em 2005, russos e chineses voltaram a se pronunciar conjuntamente sobre a ordem internacional pretendida por ambos. De forma mais objetiva, reivindicavam primazia sobre questões internas e expunham sua desaprovação à pretensa hegemonia ocidental. As diferenças civilizacionais foram essenciais para fornecer a base para o argumento multipolar sino-russo. Nos termos da declaração conjunta de 2005, no entendimento da Rússia, com o aferrado apoio da China, a distinção civilizacional era base para justificar o tratamento particular a conceitos universais. Reconhecer os direitos humanos não implicava na adoção da abordagem ocidental nessa matéria. «Os direitos humanos são universais», admitem eles, porém os países devem «promover esforços para garantir e salvaguardar os direitos humanos à luz de suas próprias condições e tradições».⁴³² O mais importante era o afastamento de qualquer possibilidade de ingerência em seus assuntos internos, mesmo diante do desafio à comunidade internacional que regime cruéis como o de Saddam Hussein representam.

Certos da capacidade de repressão de movimentos centrífugos, Rússia e China reservaram para si o direito de decidir sobre o destino de suas populações – a autodeterminação dos povos é uma invenção da modernidade europeia que não alcançou o Oriente. «Nenhum sistema e modelo social e político deve ser imposto de fora, sem levar em consideração o processo objetivo de desenvolvimento social nos países soberanos», defenderam russos e chineses. Depois de aumentar a musculatura de suas políticas exteriores, a aliança de Rússia e China para conter o avanço liberal nas suas áreas de influência foi escrita com tintas mais vivas: «Diferenças nos

⁴³¹ Sem fazer menção direta aos direitos humanos, a declaração conjunta de 1997 limita-se a reafirmar o respeito dos Estados à igualdade soberana dos integrantes do sistema internacional. «As Partes são a favor de tornar o respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não interferência nos assuntos internos, igualdade e vantagem mútua, coexistência pacífica e outros princípios universalmente reconhecidos do direito internacional a norma fundamental para a condução de relações entre Estados e a base para uma nova ordem internacional». Boris Yeltsin e Jiang Zemin, "China-Russia: Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International", *International Legal Materials*, 36, no. 4 (1997): 987.

⁴³² Hu Jintao e Vladimir Putin, "China-Russia Joint Statement on 21st century world order", Moscow: Political Affairs, (2005).

antecedentes históricos, tradições culturais, sistemas sociais e políticos, conceitos de valor e trajetórias de desenvolvimento dos países não devem se tornar uma desculpa para interferir nos assuntos internos de outros países».⁴³³

Em 2007, o mundo ainda parecia distante de assumir a forma multipolar pretendida por Putin e seus colaboradores do Kremlin, contudo, o país começava a ensaiar passos mais firmes em direção à restauração de sua condição de grande potência. No âmbito da preferência declarada por uma ordem multipolar com base no respeito à soberania dos Estados e sem vínculo a regras de instituições multilaterais, a Rússia dava a impressão de estar satisfeita com o *status* de potência hegemônica regional. As capacidades limitadas de poder do país impediam o governo de Moscou de subscrever uma ordem internacional de alcance global. Durante os dois primeiros mandatos presidenciais de Putin, a multipolaridade, na prática, não passou de um cordel para animar expectativas internas e impressionar os rivais no estrangeiro. De acordo com Smith, «apesar da retórica periódica ao contrário, nem o governo russo nem nenhum outro país ainda estiveram preparados para fazer um esforço sério e sustentado do tipo necessário para desafiar a base unipolar predominante da política internacional pós-Guerra Fria».⁴³⁴

Ainda assim, o aumento da estatura de sua influência regional foi suficiente para a Rússia qualificar sua resistência à liderança americana, não somente pela renovada capacidade de projetar poder em espaços de elevado interesse geoestratégico, como o Oriente Médio, mas também pela dificuldade de reação dos EUA, que se presume ser o maior interessado na manutenção da ordem liberal. O atoleiro do Iraque enfraqueceu a autoridade moral de Washington como exemplo de democracia e liberdade, bem como refletiu negativamente na credibilidade da ONU.⁴³⁵ A debacle americana, representada pela incapacidade de promover a estabilização política do país árabe, deu graciosamente a Putin as bases para reafirmar os

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Smith argumenta sobre as três visões de multipolaridade desenvolvidas pelos acadêmicos russos: “confrontacionista”, “competitiva” e “baseada em concertos”, para concluir que tudo não tem passado de retórica para suprir a falta de recursos que permitiriam confrontar a liderança mundial dos EUA. Martin A. Smith, “Russia and multipolarity since the end of the Cold War”, *East European Politics*, 29, no. 1 (2013): 49.

⁴³⁵ De acordo com a pesquisa da Pew Research Center, «a confiança do público nas Nações Unidas é uma das principais vítimas do conflito no Iraque. Avaliações positivas para o organismo mundial caíram em quase todos os países para os quais estão disponíveis medidas de referência. Maiorias ou pluralidades na maior parte dos países acreditam que a guerra no Iraque mostrou que a ONU não é mais tão importante. A ideia de que a ONU é menos relevante agora é muito mais prevalente do que era pouco antes da guerra e é compartilhada por pessoas em países que apoiaram a guerra, nos EUA e na Grã-Bretanha, bem como em nações que se opunham a ela, principalmente na França e Alemanha». Pew Research Center, “Views of a Changing World 2003. War With Iraq Further Divides Global Publics”, Pewresearch.org(2003).

princípios de sua política exterior agressiva, baseada na não interferência e no respeito à soberania dos países, além de jogar a culpa pela instabilidade provocada no colo dos EUA. «E estou convencido de que certas crises que hoje enfrentam a comunidade internacional não existiriam e não teriam um impacto tão terrível na situação política interna de alguns países. Por exemplo, os eventos no Iraque não seriam uma grande dor de cabeça para os EUA», declarou Putin em entrevista à mídia estrangeira.⁴³⁶

O discurso de Putin na 43ª Conferência de Munique sobre Política de Segurança, em 2007, pode ser considerado ponto de viragem na forma da Rússia contestar a liderança dos EUA. O conceito de mundo unipolar foi durante atacado: «É o mundo em que há um mestre, um soberano. [...] E isso certamente não tem nada em comum com a democracia. Porque, como você sabe, a democracia é o poder da maioria à luz dos interesses e opiniões da minoria». É quase possível ver o presidente russo, conhecido pelo desprezo aos valores de democracia e liberdade, tentar ensinar à plateia atônita aquilo que os americanos tentam exportar para o mundo. «A necessidade de princípios como abertura, transparência e previsibilidade na política é incontestável e o uso da força deve ser uma medida realmente excepcional, comparável ao uso da pena de morte nos sistemas judiciários de alguns estados».⁴³⁷

A confiança russa no seu projeto de poder a priorizar as negociações diretas entre os líderes das grandes potências em detrimento da coordenação política multilateral somente aumentaria a partir de então. Caracterizada por glórias passadas, a Rússia parecia ter ressurgido conforme as palavras pronunciadas por Putin em Munique. «A Rússia é um país com uma história de mais de mil anos e quase sempre teve o privilégio de levar a cabo uma política externa independente. [...] Não vamos mudar essa tradição hoje», enfatizou. Sua convicção vinha da leitura que fazia da paisagem internacional marcada pela competição entre as grandes potências. «Ao mesmo tempo, estamos bem cientes de como o mundo mudou e temos uma noção realista de nossas próprias oportunidades e potencial», avisou Putin.⁴³⁸ Embora o país tenha sido presidido nos quatro anos seguintes por Dmitri Medvedev, era Putin, como primeiro-ministro, quem distribuía as cartas do poder no país. A multipolaridade que substituiu o multilateralismo liberal por um concerto de nações continuou a orientar a política exterior do Kremlin. É na

⁴³⁶ Putin, "Interview with Newspaper Journalists from G8 Member Countries", 2007.

⁴³⁷ Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", 2007.

⁴³⁸ Ibid.

multipolaridade que a Rússia tem as melhores chances de sustentar o *status* de grande potência, condição que parece definir a alma do país.

3.5 Conclusão

Durante os primeiros mandatos presidenciais de Vladimir Putin (2000-2008), a Rússia teve um comportamento completamente avesso ao multilateralismo. O objetivo do Kremlin de restaurar a condição de grande potência conduziu o país em direção ao restabelecimento da primazia russa sobre sua vizinhança. A necessidade de resistir à tentativa ocidental de expandir a ordem liberal obrigou o governo Putin adotar uma estratégia de política exterior afirmativa dos interesses nacionais. No entanto, o propósito revisionista era uma ambição pouco condizente com as capacidades de poder do país, ainda bastante enfraquecido desde a derrocada do comunismo. A impossibilidade de balanceamento do poder hegemônico obrigava Moscou a manter boas relações com EUA e Europa dentro de limites que não impedissem a reconstrução do estatuto de poder da Rússia. Por um lado, a política soberanista desenvolvida por Moscou não permitia ao país operar dentro de estruturas de coordenação, por outro a persecução de objetivos geopolíticos grandiosos era incompatível com a lógica da cooperação multilateral baseada em regras. Tudo haveria de ser feito para preservar a autonomia da Rússia de agir de acordo com as próprias convicções.

A crise do Iraque, em 2003, representou um desafio às crenças de Putin relativamente ao multilateralismo. O governo de Moscou era totalmente contrário a opção militar para lidar com a questão. Autorizar uma operação no terreno poderia constituir um precedente para o Ocidente adotar medidas que colocassem em dúvida o futuro da ordem política autoritária da Rússia. Por mais que se pudesse enquadrar o tratamento do terrorismo internacional enquanto uma ameaça à paz mundial no domínio das soluções multilaterais, Putin tinha motivos de sobra para evitar uma ação liderada pelos EUA e seus aliados envolvendo a OTAN. A defesa do presidente russo consistia no argumento de que somente o CSNU tinha legitimidade para decidir sobre a melhor maneira de desarmar o Iraque. Qualquer ação no país árabe tinha de ser definida no âmbito do direito internacional e de acordo com a Carta da ONU. A Rússia agia para evitar a criação de novo paradigma para o uso da força com base na ameaça humanitária por governos autoritários, tendo como objetivo subjacente a mudança de regime.

O multilateralismo preferido pela Rússia assumiu duas linhas de atuação distintas, formuladas de acordo com os interesses de Moscou por influência e prestígio: 1) defender a ONU reservando ao seu Conselho de Segurança autoridade para decidir sobre as grandes questões

internacionais de forma a preservar a relevância do papel desempenhado pela Rússia enquanto membro P-5; 2) o multilateralismo na forma contestada foi vivamente utilizado por Moscou para enfrentar instituições liberais e elevar o estatuto de poder da Rússia. Em um ambiente de transformação sistêmica, o intervencionismo liberal americano foi combatido por Estados não liberais como a Rússia, mas em menor grau também por países europeus, como a França e a Alemanha, descontentes com a liderança hegemônica dos EUA. Portanto, a criação de uma regra multilateral para enfrentamento do terrorismo foi dificultada por um contexto internacional em que os Estados procuravam preservar seus interesses particulares.

O apelo ao direito à soberania dos Estados para resolução de seus problemas domésticos da maneira mais adequada ao seu entendimento foi outro argumento usado por Putin para defender sua posição contrária à intervenção no Iraque. Novamente o multilateralismo encontrava-se dependente da política de poder russa, que, ao defender a soberania iraquiana, mirava a própria autonomia para implementação de restrições à sua população e cooptação das instituições governativas do Estado. O conceito de *democracia soberana* desenvolvido pelo Kremlin fornecia os instrumentos para a perpetuação do monopólio do poder por Putin e seus colaboradores em casa e, da mesma forma, indicava o caminho a trilhar para conquistar seus objetivos no estrangeiro, entre eles o de minar as bases da democracia liberal. A defesa do princípio vestefaliano da soberania pela Rússia naquele momento foi mais um desafio para o multilateralismo. De forma alguma Moscou permitiria a subordinação da independência de sua política exterior a regras expedidas por OI entendidas como defensoras dos interesses de seus adversários e propagadoras de ideias liberais que poderiam colocar em risco a integridade do regime. Este foi mais um motivo para a Rússia envolver-se num modelo de multilateralismo não liberal no qual as decisões são tomadas, de forma consensual, visando respeitar a soberania dos Estados integrantes de organizações internacionais criadas justamente para garantir a primazia ao poder das grandes potências revisionistas.

A assertividade da Rússia assumiu o propósito de fazer da sua ordem política doméstica modelo a ser compartilhado segundo critérios de identidade civilizacional. O desafio do multilateralismo liberal passou a ser descobrir como penetrar em sociedades tradicionalmente subjugadas pelo autoritarismo. A deterioração das relações com os EUA e a Europa fizeram com que a Rússia direcionasse suas relações para o Oriente. Naquela altura, era importante para os homens do Kremlin desenvolver ambiente regional pensando no projeto de construção de um mundo multipolar. A dinamização de OI formadas com a colaboração de países do seu *estrangeiro próximo* deu-se sob a égide de países governados por regimes autoritários.

Organizações que buscavam concorrentes das instituições ocidentais organicamente carentes de princípios de democracia e liberdade em suas estruturas assumiram o papel de coordenar políticas nas áreas econômicas e de segurança reservando centralidade decisória à Rússia.

O projeto de multipolaridade, embora permanecesse mais situado no domínio da retórica, fornecia os meios para a implementação de formas de interações que negavam os valores e práticas liberais. A preferência da Rússia por um novo tipo de concerto de nações tinha o objetivo de conceder às grandes potências a prerrogativa de decidir sobre a agenda mundial sem a intermediação de OI. De modo geral, a estratégia adotada preferencialmente pela Rússia em um momento de redistribuição do poder mundial permitiu ao país começar a colher resultados do regresso da geopolítica à cena internacional.

CAPÍTULO 4. O BRASIL E O MULTILATERALISMO EMERGENTE

O multilateralismo ocupou ampla centralidade na estratégia de política exterior do Brasil sob Lula da Silva. Ajudar a negociar um acordo que colocasse fim ao impasse sobre o programa nuclear iraniano apresentou-se como oportunidade de ouro para o Brasil desempenhar papel de ator internacional responsável e capaz de contribuir para a promoção de bens públicos mundiais.⁴³⁹ No exterior, acima de qualquer outro objetivo, o governo Lula da Silva mirava meios de aumentar o protagonismo do Brasil nas principais estruturas internacionais de governança. Em 2010, quando o segundo mandato de Lula da Silva chegou ao fim, o Brasil voltou a ocupar uma cadeira rotativa no CSNU, sendo o seu décimo mandato na história da organização, atrás apenas do Japão que ocupou por 11 vezes o assento de membro não permanente. A diplomacia brasileira, assim, percebia-se legitimada para intermediar a negociação de um acordo com o Irã que aplacasse a vontade da comunidade internacional de aumentar o rigor das sanções sobre o país persa. Todavia, as mudanças na condução da política externa promovidas em Washington reservavam desfecho diferente para a repentina amizade entre Lula da Silva e Ahmadinejad.

Conforme já sabido pela secretária de Estado americana Hillary Clinton : «Desde que o acordo de 2009 caíra por terra, Turquia e Brasil vinham fazendo barulho para que ele fosse revisto. Ambos os países detinham assentos rotativos no Conselho de Segurança e estavam ansiosos para exercer uma crescente influência no cenário mundial». Perspicaz, concluiu tratar-se de «exemplos típicos de “potências emergentes” cujo rápido desenvolvimento econômico alimentava grandes ambições de liderança regional e global». Na análise de Hillary, o ímpeto de Brasil e Turquia ganhava profundidade por conta do ativismo de Lula da Silva e Recep Tayyip Erdoğan, «ambos se considerando homens de ação capazes de curvar a história à sua vontade. Uma vez vislumbrada a possibilidade de intermediar uma solução para o Irã, pouco

⁴³⁹ O interesse da Turquia na causa do Irã é explicado por razões geoestratégicas envolvendo as dimensões econômicas e militares, fortalecidas pela ligação cultural que remonta os tempos em que o Império Otomano adotava o idioma persa (farsi) na sua diplomacia. Larrabee e Nader analisam a participação turca na negociação da Declaração de Teerã de 2010: A presença da Turquia na negociação deve-se à preocupação com a proliferação nuclear no seu entorno. Altamente desestabilizadora da região, pode impulsionar outros países rumo à aquisição de armas atômicas, nomeadamente a Arábia Saudita e o Egito. O programa nuclear iraniano opõe turcos e americanos apenas em aspectos táticos. A Turquia não aprova sanções contra o vizinho resoluto. «As autoridades turcas argumentam que a diplomacia silenciosa provavelmente terá mais efeito na moderação do comportamento iraniano a longo prazo do que os esforços abertos para isolar ou punir o regime», argumentam os autores. F. Stephen Larrabee e Alireza Nader, “Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East”, Santa Monica, CA: RAND Corporation, (2013): 27.

havia que pudesse dissuadi-los de tentar, ainda que os resultados fossem imprecisos – ou mesmo contraproducentes».⁴⁴⁰

A análise da abordagem multilateral adotada pelo Brasil parte do envolvimento do governo Lula da Silva na negociação do programa nuclear do Irã. O capítulo está estruturado em três seções, desenvolvidas na sequência de breve descrição da barganha que culminou com a Declaração de Teerã. A primeira seção trata dos desafios normativos do multilateralismo em torno da questão da não proliferação nuclear. A segunda analisa as restrições do arcabouço multilateral confrontado pelo direito soberano dos Estados de desenvolverem programas nucleares para fins pacíficos – porta de entrada para fraudadores desafiarem regras internacionais. A terceira discute o desafio representado pela ambição atômica de países emergentes como meio de balancear o poder hegemônico dos EUA.

4.1 A grande ilusão

Faltando pouco mais de sete meses para o término de seu segundo mandato, Luís Inácio Lula da Silva pretendia deixar a presidência com o país posicionado em patamar mais próximo às maiores potências mundiais, condição que o antigo metalúrgico fazia questão de alardear. A alavancagem econômica brasileira durante o seu governo permitia-lhe sonhar grande. Faltava, no entanto, o país repetir o mesmo desempenho em questões sensíveis à distribuição do poder global, entre elas as de segurança e defesa. A aposta em Teerã poderia ter rendido à Lula da Silva o reconhecimento da condição do Brasil como ator capaz de influenciar no grande jogo do poder, merecedor legítimo da posição *key player*. Correndo contra o tempo para evitar a aplicação de novas sanções ao Irã, Brasil e Turquia foram pragmáticos e retomaram a negociação do ponto em que o *swap-fuel agreement* (acordo de troca de combustível) se encontrava desde a frustrada tentativa de conciliação conduzida pelo P-5 + 1.⁴⁴¹

O acordo trilateral firmado em 17 de maio de 2010, conhecido como Declaração de Teerã, contém essencialmente os pontos mais importantes da proposta apresentada em outubro de

⁴⁴⁰ Hillary Diane Rodham Clinton, *Escolhas difíceis* (São Paulo: Globo, 2016): 528.

⁴⁴¹ O P-5 + 1 é o conjunto dos cinco membros permanentes do CSNU e a Alemanha. Fitzpatrick observa que o acordo de troca de combustível «estabeleceria o princípio de que o urânio iraniano poderia ser enriquecido fora do Irã, criando um precedente importante. Qualquer solução de longo prazo para a questão nuclear certamente terá que aceitar algum grau de enriquecimento no Irã, cujo risco de proliferação poderá ser reduzido se o produto for exportado para outro local para fabricação de combustível, para que o Irã não tenha o suficiente à mão para representar uma ameaça nuclear». Mark Fitzpatrick, "Iran: The Fragile Promise of the Fuel-Swap Plan, Survival," *Global Politics and Strategy*, 52, no. 3 (2010): 70.

2009, mas negada de última hora pelo Irã por conta de divergências na sua política doméstica.⁴⁴² Descontados os caprichos relacionados a questões logísticas, o documento produzido com a intermediação de Brasil e Turquia não acrescentou vantagens substantivas ao Irã passados sete meses desde a tentativa falhada em Viena. Os detalhes mais importantes giravam em torno de prazos de troca de materiais e garantia de propriedade ao Irã dos 1.200kg de Urânio Levemente Enriquecido (LEU) entregues, os quais ficariam sob a guarda da AIEA, porém, depositados em território turco.⁴⁴³

Para a diplomacia brasileira, extasiada pela visibilidade internacional momentânea, a Declaração de Teerã representava o sonhado passaporte para tomar lugar à mesa das grandes decisões da política global. Entretanto, o acordo foi solenemente ignorado pelos EUA. Hillary Clinton já vinha trabalhando nos bastidores do CSNU para aprovar uma resolução impondo nova rodada de sanções ao Irã – tudo ao modo da estoica secretária de Estado americana.⁴⁴⁴ Ter seus planos frustrados mereceu do presidente brasileiro resposta proporcional às expectativas projetadas de sucesso. Antes mesmo de consumir a decepção de Teerã, Lula da Silva já vinha disparando críticas ao colega americano. Depois do fatídico episódio, o presidente brasileiro não fez o menor esforço em esconder o ressentimento e elevou o tom: «Obama diz uma coisa [...] e faz outra, geralmente por meio da secretária de Estado, Hillary Clinton», acusou.⁴⁴⁵ A repercussão do acordo na mídia mundial, a animar opiniões favoráveis ao papel desempenhado por Brasil e Turquia, ou a lançar desconfiança sobre a honestidade iraniana, ou ainda a desqualificar a diplomacia do governo Obama, demonstra a centralidade do programa nuclear

⁴⁴² O projeto de acordo formulado por diplomatas iranianos e o P-5+1, em Genebra, e que recebeu redação final em reunião com a AIEA, em Viena, permitia à agência inspecionar a usina de Fordow, cidade de Qom, cujas atividades seriam suspensas. Em outro ponto, para suprir a necessidade de combustível para seu reator de pesquisa, o Irã enviaria 1.200kg de urânio levemente enriquecido (LEU) para a Rússia e a França, que concluiriam o processo de enriquecimento. O urânio embarcado pelo Irã ficaria sob custódia da AIEA até o momento de entrega por russos e francês das pastilhas de combustível para o reator de pesquisa iraniano. A proposta de outubro de 2009 é particularmente importante para o histórico das relações entre EUA e Irã no âmbito da iniciativa nuclear persa. Reunidos em Viena sob a coordenação de ElBaradei, os diplomatas conseguiram uma inédita interlocução direta entre os governos iraniano e americano. Entretanto, como lembra o presidente da AIEA, «[a]s comemorações foram prematuras». ElBaradei, *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros*, 344-349.

⁴⁴³ A declaração de Teerã encontra-se reproduzida, em português, em: Lampreia, *Aposta em Teerã. O Acordo Nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*.

⁴⁴⁴ Jill Dougherty e Elise Labott, “Clinton pushes for new sanctions on Iran over nuclear program”, *CNN*, January 28, 2010.

⁴⁴⁵ Folha de São Paulo, “Aumentam as queixas do presidente contra Obama”, 23 de maio, 2010.

persa na agenda global.⁴⁴⁶ Malgrado o descontentamento dos brasileiros, a Declaração de Teerã era frágil quanto a estabelecer uma moratória para a iniciativa iraniana.

O acordo de maio de 2010, em que pese bastante semelhante àquele proposto pelo P-5 + 1 em outubro de 2009, não atacava a principal causa do problema: o impedimento do Irã de continuar a enriquecer urânio.⁴⁴⁷ Ainda mais grave, para além de manter a posse pelo Irã de quase metade do LEU produzido até a data da assinatura, a Declaração de Teerã omitia a necessidade de suspensão imediata das atividades de enriquecimento de urânio.⁴⁴⁸ Na dimensão política, o corolário do malfadado acordo pode ser percebido como um ponto de viragem na forma do Ocidente abordar o programa nuclear iraniano. As pesadas sanções impostas pela resolução 1929 do CSNU, de 9 de junho de 2010, em pouco tempo estrangulariam a economia do Irã.⁴⁴⁹ O embargo atingiu frontalmente o programa de segurança e defesa do país ao proibir a venda de armamento pesado aos iranianos – convencional e de tecnologias sensíveis nucleares.

Sentar-se à mesa com diplomatas turcos e iranianos, no entanto, custou aos brasileiros a execução, passo a passo, de um planejamento traçado logo nos primeiros dias do governo Lula

⁴⁴⁶ O *The Guardian* saudou o eixo Brasil-Turquia como «uma nova força altamente promissora no cenário mundial». Avaliou que «a negociação hábil de dois líderes mundiais minou a visão, amplamente aceita em Washington, de que o Irã só poderia se comprometer se fosse ameaçado com sanções e advertências repetidas de que os EUA considerariam “todas as opções” para bloquear mais progressos em seu programa nuclear». Stephen Kinzer, “Iran’s nuclear deal”, *The Guardian*, 17 May, 2010. O *The New York Times* procurou ser mais imparcial. Entretanto, não deixou de expressar desconfiança em relação ao acordo e às verdadeiras intenções do Irã de obedecer às deliberações multilaterais do CSNU. De acordo com o artigo do Times, «autoridades de vários países disseram que o acordo, negociado com os líderes da Turquia e do Brasil, foi uma tentativa habilmente cronometrada para desviar o esforço das sanções». David E. Sanger e Michael Slackman, “U.S. Is Skeptical on Iranian Deal for Nuclear Fuel”, *The New York Times*, May 17, 2010. Em artigo para o *Daily News Egypt*, o jornalista Patrick Seale destacou que o acordo foi recebido com ceticismo e hostilidade nos EUA e em alguns países europeus. Não economizou nas críticas à abordagem adotada pelo governo Obama na questão: «A política externa de Obama nessas áreas cruciais tem sido até agora um fracasso. Mas isso ainda não foi reconhecido em Washington, onde a tendência é descartar o acordo de Teerã e manter a ênfase em sanções duras». Patrick Seale, “The consequences of Iran’s nuclear deal”, *Daily News Egypt* (2010).

⁴⁴⁷ O ponto número cinco do documento apresenta uma falha gritante observada por Fred Kaplan, PhD em Ciência Política e jornalista especializado em política externa dos EUA, menos de um mês após a assinatura do acordo em Teerã. Segundo Kaplan, quando os EUA apoiaram o acordo de 2009, o Irã possuía 1.500kg de LEU. O envio de 1.200kg significaria reduzir em quatro quintos o estoque iraniano de urânio levemente enriquecido. Conforme contabiliza Kaplan, «[n]os sete meses seguintes, as centrífugas continuaram a girar até o ponto em que, na época das negociações Brasil-Turquia, o Irã tinha 2.300 kg» de LEU. Fred Kaplan, “Are Brazil and Turkey delusional or deceptive?”, *Slate*, 11 de junho 2010.

⁴⁴⁸ Vale lembrar que o presidente Mahmoud Ahmadinejad havia anunciado em fevereiro, por ocasião do 31º aniversário da Revolução Islâmica, que o país tinha alcançado na planta de Natanz a taxa de enriquecimento de 20%.⁴⁴⁸ O material serve tanto para alimentar um reator nuclear para produzir isótopos médicos, quanto para continuar sendo processado até atingir a taxa mínima de 90%, necessária à fabricação de armas. Assim, o Irã lograra ultrapassar a barreira mais difícil da cadeia produtiva de energia nuclear. De acordo com especialistas consultados pela BBC, a marca de 20% é o ponto chave para alcançar taxas superiores de enriquecimento do urânio, o que leva a acreditar que o país poderia produzir material para fabricar armas nucleares em seis meses. BBC, “Iran ‘makes first batch of 20% enriched uranium’”, 11 February, 2010.

⁴⁴⁹ A resolução 1929(2010) está disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1929>.

da Silva.⁴⁵⁰ O processo de incremento da importância do papel do Brasil no exterior inicia-se bem antes das negociações do programa nuclear iraniano juntamente com a Turquia. O conceito de política externa “ativa e altiva” adotado pelo chanceler Celso Amorim, tão logo assumiu o cargo em 2003, tinha o objetivo de consumir «uma *travessia* – de uma inibida potência média, confinada à sua própria região – ao *status* de ator global».⁴⁵¹ Diplomata com larga experiência de negociação, e formulador da estratégia para obtenção de uma cadeira de membro permanente do CSNU para o Brasil, em 1994, Amorim atuava confiante na relevância do papel desempenhado pelo país em estruturas multilaterais como a OMC. Contudo, para que o Brasil passasse a ser percebido como ator global indispensável era necessário ampliar sua presença em fóruns estratégicos de governança internacional.

Embora sem figurar entre as regiões mais importantes para as relações extracontinentais do Brasil, o Oriente Médio, com suas muitas idiossincrasias, entrou no radar de Brasília como espaço a ser ocupado pela diplomacia. Já no primeiro ano de governo, em dezembro de 2003, Lula da Silva fez uma viagem de nove dias a cinco países árabes (Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia). De acordo com Amorim, desde o início o presidente Lula da Silva tinha cogitado a hipótese de criar um espaço que reunisse o Brasil e aquelas nações, visando fazer surgir «“uma nova geografia econômica e política”. Sua percepção de que o mundo não se restringia aos Estados Unidos e à Europa – além, naturalmente, dos nossos vizinhos – foi um fator essencial para um relacionamento inédito com o mundo árabe».⁴⁵² O Oriente Médio marcou o começo do processo de engajamento do Brasil no mundo sob o governo Lula da Silva. Contudo, a pretensão de conquistar maior protagonismo do presidente brasileiro foi contida do mesmo modo que as manobras iranianas para protelar restrições da comunidade internacional ao programa nuclear do país.

A frustração estampada nos rostos dos integrantes da comitiva brasileira no retorno ao país contrasta diametralmente com a foto do dia da assinatura do acordo, amplamente veiculada na mídia mundial. A imagem de Lula da Silva, visivelmente cansado após 18 horas de negociação, mas a levantar o braço de Ahmadinejad em sinal de vitória, agora tão somente decora o enredo de mais uma tentativa falhada de negociar o programa nuclear iraniano. Entretanto, se o esforço de Brasil e Turquia não logrou alcançar um acordo que atendesse os interesses das grandes

⁴⁵⁰ Para uma análise da participação turca na Declaração de Teerã, consultar: Larrabee e Nader, “Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East”, 2013.

⁴⁵¹ Celso Amorim, *Terrã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva* (São Paulo: Benvirá, 2015): 11.

⁴⁵² *Ibid.*, 125.

potências, a experiência foi importante para apontar os limites da capacidade do Brasil de projetar poder. Os persistentes problemas estruturais domésticos, o competitivo ambiente externo pressionado pela competição entre as grandes potências, e a escassa importância para as questões de segurança e defesa, além de permanentemente restringido por sua pouca importância geopolítica e geoestratégica, fazem do país líder regional basicamente amparado no tamanho econômico, populacional e territorial.

Para os objetivos desta investigação, contudo, o episódio oferece elementos substantivos para analisar os desafios do multilateralismo. Uma disputa envolvendo uma potência emergente liderada por um presidente ambicioso a viver momento de grande visibilidade internacional, um poder hegemônico em busca de reabilitação depois da caótica gestão republicana e um ator recalcitrante e determinado em manter de pé seu programa nuclear mesmo contra todas as prescrições institucionais, apresenta diferenciais de análise pela diversidade da correlação de forças e interesses envolvidos na negociação da Declaração de Teerã.

4.2 Átomos da discórdia

A questão nuclear invariavelmente mereceu do Brasil abordagem independente, sem, no entanto, lançar o país no polo habitado por Estados irresponsáveis no trato da questão. A adoção do conceito de Política Externa Independente (PEI) pelo breve governo de Jânio Quadros (1961-65) constituiu o marco jurídico e político segundo o qual não se pode «conceber um mundo livre e pacífico na era nuclear sem ser composto por Estados que, embora soberanos, reconheçam a inevitabilidade da coexistência».⁴⁵³ Essa tradição coincidiu com o acirramento da disputa bipolar que culminou com a crise dos mísseis de Cuba em 1962, episódio que mais aproximou o mundo de uma guerra nuclear. A corrida armamentista entre EUA e União Soviética resultou na necessidade de controlar a proliferação e promover o desarmamento nuclear na forma de instrumentos multilaterais. Pedra angular do regime de não proliferação nuclear, o TNP foi entendido pelo Brasil como uma política de «congelamento do poder mundial» pelas superpotências. A tese utilizada por Araújo Castro, então embaixador brasileiro

⁴⁵³ Afonso Arinos de Melo Franco, *Evolução da crise brasileira* (Rio de Janeiro: Top Books, 2005): 341. O conceito de Política Externa Independente (PEI) foi formulado por Afonso Arinos de Melo Franco durante o governo de Jânio Quadros, em 1961, mas adotado na presidência de João Goulart (1961-1964) e tendo seus princípios básicos mantidos pelo regime militar (1964-1985).

na ONU, serviu para descrever aquilo que o diplomata denominou «institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados».⁴⁵⁴

A assimetria entre os Estados reproduzida pelo TNP gera as condições para os *Non-Nuclear Weapons States* (NNWS), insatisfeitos com o *apartheid* atômico, buscarem alternativas de diminuição da desigualdade criada pelo regime. Para países emergentes como o Brasil, o exercício do direito ao uso civil da tecnologia nuclear é visto como fundamental para o desenvolvimento e crescimento econômico, ainda que este argumento não tenha comprovação prática. A natureza dual da energia nuclear tem servido como porta de entrada para Estados que buscam a aquisição de armas nucleares. A garantia ao “direito inalienável” de utilização da tecnologia para fins pacíficos prescrita no Artigo IV do TNP pode ser utilizada como álibi para *rogue states* escamotear programas paralelos com objetivos militares. Apesar do mérito de ter resistido ao fim da Guerra Fria e ser fortalecido pelos EUA, que mantiveram o monopólio nuclear restrito ao P-5 durante o “momento unipolar”, o TNP não ficou livre das ameaças de descumprimento por Estados relutantes, que veem nas armas nucleares a melhor resposta ao dilema de segurança. «A regra do equilíbrio e a lógica da dissuasão na relação entre as potências impuseram-se, mais uma vez, para vincar os limites do regime de não-proliferação nuclear», argumenta Gaspar.⁴⁵⁵

O caso da Declaração de Teerã, em 2010, é representativo dos desafios normativos do TNP envolvendo potências médias dispostas a melhorar seu poder relativo no tabuleiro do jogo internacional. Entretanto, como parte de uma instituição multilateral forjada e mantida por uma oligarquia de Estados que trabalha firmemente para preservar intactos os privilégios que a condição de NWS lhes confere, o TNP é portador da “ilegitimidade intrínseca” relacionada ao objeto sobre o qual versa, energia nuclear e suas aplicações. Isto posto, a adoção do acordo negociado sobre a troca de combustível para o reator nuclear de Teerã, em grande medida, dependia da disposição das cinco potências legitimamente reconhecidas como NWS em

⁴⁵⁴ J. A. de Araújo Castro, “Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva”, 13, no. 49-50 (1970). A proposta de alcance do TNP é ser universal. Enquanto impede os Estados sem armas nucleares de adquirirem capacidades, promove o banimento completo de artefatos nucleares. Entretanto, sem estipular prazo, os Estados nuclearmente armados reconhecidos pelo tratado, pouco fazem para cumprir seus compromissos. Exceto o P-5, todos os demais Estados estariam impedidos pelo TNP de obter armas nucleares. Entretanto, sem aderir ao tratado, Israel, Paquistão e Índia conseguiram fabricar suas bombas. Coreia do Norte, denunciou o TNP pouco antes de realizar testes nucleares, em 2003.

⁴⁵⁵ Carlos Gaspar, “O regime de não-proliferação nuclear”, *Janus* 15, no. 1 (2011): 102.

concordar com o teor do documento assinado naquele 17 de maio de 2010, o que, como se sabe, não ocorreu.

Na perspectiva dos membros da oligarquia nuclear, focados mais na não proliferação do que no desarmamento e no uso pacífico da tecnologia, pilares sobre os quais está assente o TNP, o até então improvável acordo alcançado por Brasil e Turquia com o propósito de “construir confiança mútua”, conforme sugeriu Obama em cartas a Lula da Silva e Erdoğan, o melhor seria nunca ter existido, em existindo, deveria ser ignorado.⁴⁵⁶ A campanha movida principalmente pelos EUA contra a Declaração de Teerã e a favor da quarta rodada de sanções ao Irã expôs idiosincrasias e especificidades do TNP que merecem ser discutidas à luz dos princípios da doutrina do multilateralismo, relacionando-as com a tentativa brasileiro-turca de resolver o impasse entre o Irã e o P-5 + 1, além das motivações não declaradas do presidente do Brasil, que tratou como seu o interesse do colega Ahmadinejad.

A resistência da comunidade internacional à adoção da Declaração de Teerã ultrapassou os interesses particulares da tríade envolvida na negociação do documento, bem como dos integrantes do clube de Estados nuclearmente armados. Sob a perspectiva da estrutura normativa do multilateralismo, o documento deveria servir de marco que desestimulasse os recalcitrantes fraudadores do regime de não proliferação, a começar pelo Irã. Porém, o acordo poderia ser interpretado como incentivo para atores recalcitrantes burlarem o TNP. A retórica de Lula da Silva soava como desafio às grandes potências quando declarava trabalhar para «garantir [...] uma política de desarmamento efetiva no mundo».⁴⁵⁷ Parece evidente que a defesa do direito do Irã de manter um programa nuclear eivado de irregularidades não é muito diferente da demonstração de desprezo pelos mecanismos multilaterais que, de uma forma ou de outra, emprestam o mínimo de segurança e previsibilidade à abordagem da comunidade internacional sobre a questão. O paradoxo é notável. A alternar entre o pacifista e o revolucionário, Lula da

⁴⁵⁶ A carta Obama a Lula da Silva, de 20 de abril de 2010, foi vazada para a imprensa brasileira, que publicou tradução do documento. Barack Obama, “Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã”, *Folha de S. Paulo* 2010.

⁴⁵⁷ Luiz Inácio Lula da Silva, “Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República após cerimônia de entrega de credenciais aos embaixadores não residentes”, Brasília: Biblioteca Presidência da República, (2010): 4.

Silva tem registrados na sua biografia episódios de ataque ao TNP, trincheira que historicamente divide com petistas de grosso calibre.⁴⁵⁸

O revisionismo da ordem nuclear mundial passou a ser bandeira por meio da qual o presidente do Brasil reclamava mudanças no tratamento exclusivista da questão pelas grandes potências, entretanto, sem perspectivar o banimento completo das armas nucleares. O foco estava direcionado para o poder que a tecnologia do átomo, aplicada à área militar, reservava a seu detentor. O governo brasileiro enxergava a questão nuclear através das lentes do poder que, como o presidente gostava de falar, deveria ser compartilhado ou democratizado. A destilar críticas sobre os líderes mundiais que acabavam de assinar o *New Start*, acordo alcançado por EUA e Rússia para redução e limitação de armas nucleares estratégicas, Lula da Silva, em abril de 2010, deixa transparecer que a não proliferação nuclear é uma opção, não a condição para lidar com o resolutivo Irã.

«Nesse jogo, é preciso parar com as brincadeiras. Ou nós falamos sério em desarmamento nuclear e agimos para que haja o desarmamento nuclear, ou nós não podemos ter meia dúzia de países armados até os dentes e os outros ficarem com pétalas de rosas. Sobretudo, se a gente levar em conta a tensão que vive o Irã. O Paquistão tem bomba nuclear, Israel tem. Agora, se você cria tensão política, você tem que levar em conta que quem está tensionado possa pensar em criar também. Então, o que é que eu acho que deve fazer? Eu tenho dito a todos os presidentes: nós não temos o direito de encostar o Irã na parede».⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Na campanha presidencial de 2002, numa solenidade na escola de guerra do Rio de Janeiro, Lula criticou a adesão do Brasil ao TNP e disparou: «"O Brasil só vai ser respeitado no mundo quando for forte econômica, tecnológica e militarmente"». Plínio Fraga, "Na escola de guerra, Lula muda discurso para agradar a militares", *Folha de S. Paulo*, 14 de setembro, 2002. Em outra reportagem, a Folha de S. Paulo expõe a divergências de opiniões das lideranças petistas sobre a questão nuclear. Enquanto o então deputado federal Fernando Gabeira apoiava a promessa pacifista do TNP, para o «físico Luiz Pinguelli Rosa, um dos principais colaboradores do PT na área de energia, o tratado deve ser revisto. "Ele é assimétrico. Dá a alguns países armados o direito de continuarem assim, e outros, que não têm armas, têm de se comprometer a não as desenvolver", disse. Para ele, apoiar uma mudança no acordo não significa defender a produção de armas nucleares». Julia Duailibi, "Petistas divergem sobre tratado nuclear", *Folha de S. Paulo*, 14 de setembro, 2002.

Os pronunciamentos contrários ao TNP de líderes petistas suscitavam dúvidas em congressistas americanos quanto ao futuro da política externa brasileira. O diploma Rubens Barbosa, à época embaixador do Brasil nos EUA, relata que pouco antes das eleições um grupo de 12 congressistas remeteu carta ao presidente George W. Bush manifestando preocupação com as declarações dos petistas e do candidato Lula da Silva sobre o TNP. Rubens Barbosa, *Dissenso De Washington. Notas De Um Observador Privilegiado Sobre As Relações Brasil-Estados Unidos* (Rio de Janeiro: Agir, 2011).

Em 2010, o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo Lula da Silva, à época coordenador do esforço interministerial de condução do programa nuclear brasileiro, disse, em entrevista ao *Estadão*, que: «qualquer tratado em que o Brasil não esteja em igualdade de condições não corresponde ao princípio de igualdade soberana entre os Estados. O TNP é um tratado desigual». Samuel Pinheiro Guimarães, entrevista a Roberto Simon, O Estadão de S.Paulo, 21 de março, 2010.

⁴⁵⁹ Faltou ao presidente mencionar a Índia, NWS fora do TNP que faz parte da geopolítica do Oriente Médio, mas que, talvez por causa dos compromissos com o Brasil em *fora* multilaterais como o BRICS e IBAS, foi prudentemente omitida. A entrevista foi concedida em 9 de abril, um depois da assinatura do *New Start*, e seu conteúdo foi publicado no *El País* em 9 maio, a oito dias da divulgação da Declaração de Teerã. Luiz Inácio Lula da Silva, "Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República ao jornal El País", Brasília: Biblioteca Presidência da República, (2010): 10.

O tom paternalista usado pelo presidente brasileiro para lidar com os desafios iranianos não alcança a realidade do poder que envolve a questão nuclear. A ambiguidade de Lula da Silva, ora a apoiar o direito do Irã de desenvolver seu programa nuclear pacífico – a revelar apreço pela estrutura normativa do multilateralismo –, ora a tecer críticas ao esforço mútuo de desarmamento das grandes potências, aproveita-se da omissão do Artigo VI do TNP, que não estipula prazo para a completa eliminação das armas nucleares. O banimento, dessa forma, depende unicamente da vontade dos NWS, que parecem não ter pressa em fazer cumprir obrigações assumidas.⁴⁶⁰ Entretanto, a não proliferação e o desarmamento nuclear estão indissociavelmente ligados e dependentes da confiança mútua entre NWS e NNWS. «É frequentemente esquecido, no entanto, que existe um vínculo lógico entre o artigo VI e o artigo X do TNP. Será difícil para o NWS existente adotar as etapas finais do desarmamento nuclear sem mais confiança de que o NNWS não se retirará do Tratado no futuro», aponta Sagan.⁴⁶¹

A desconfiança generalizada característica das relações entre Estados contribui para o jogo de preservação de privilégios dos NWS, que mantêm entre si pactos informais que tornam lento e duvidoso o processo de desarmamento, enquanto NNWS relutantes com a desvantagem imposta pelo TNP perseguem o objetivo de entrar para o clube nuclear e ter melhoradas suas capacidades de segurança. Apesar dos interesses conflitantes, as grandes potências têm se mostrado dispostas a envolverem-se em esforços mútuos para limitar os próprios estoques de armas nucleares, ainda que restringidas por contingenciamentos de suas políticas internas e rivalidades sistêmicas.⁴⁶² Contudo, nem todos os NNWS têm observado os deveres assumidos no TNP. Basta olhar para o bazar atômico do cientista paquistanês A.Q. Khan, que desenvolveu

⁴⁶⁰ O diplomata brasileiro Sergio Duarte, que serviu como Alto Representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento, manifesta sua compreensível frustração com o pilar desarmamentista do TNP. «Os tratados e acordos multilaterais existentes a respeito buscam preponderantemente evitar que novos países venham a obtê-las, além dos que já as possuem, e em pouco ou nada tratam de sua eliminação. Nenhum instrumento internacional de caráter juridicamente vinculante estabelece a obrigação concreta e irreversível de abolir as armas nucleares em prazos definidos e sob verificação independente. Até hoje nenhuma arma nuclear foi jamais desmantelada ou destruída por força de acordo multilateral. Sergio Duarte, “Desarmamento nuclear”, *Cadernos de Política Exterior*, 3 (2016): 100.

⁴⁶¹ Scott D. Sagan, “Shared responsibilities for nuclear disarmament”, *Dædalus. American Academy of Arts & Sciences*, 1 (2009).

⁴⁶² É importante registrar que, na década de 1960, o então presidente dos EUA, J.F. Kennedy, prenunciava a preocupante marca de 15 a 20 países nuclearmente armados. A previsão, felizmente, não se cumpriu, apesar de vários Estados terem adquirindo capacidades tecnológicas e indústrias para, em pouco tempo, construir armas nucleares e meios de lançamento e entrega cada mais eficientes e precisos.

uma rede global de suprimento nuclear para fornecer projetos, equipamentos e materiais a programas clandestinos de *rogue states* como Líbia, Irã e Coreia do Norte.⁴⁶³

A defesa de Lula da Silva «do direito do Irã de desenvolver seu programa nuclear para fins pacíficos, com pleno respeito aos acordos internacionais, [passava por] encontrar uma solução justa e equilibrada».⁴⁶⁴ Entretanto, o «direito inalienável» ao uso pacífico da energia nuclear de que fala o Artigo IV deve observar o comportamento do NNWS «em conformidade com as disposições dos Artigos I e II do TNP, que tratam dos deveres de não proliferação das partes». De acordo com o direito internacional, o pleito do Irã para desenvolver seu programa nuclear era completamente ilegal, o que não impedia os seus líderes de buscarem legitimidade política para continuar enriquecendo urânio em inconformidade com os termos da AIEA. Reincidente violador das normas internacionais, o país persa vale-se da burocracia que envolve a diplomacia nuclear para ganhar tempo e viabilizar sua tática de avanços e recuos.

Com atuação restrita à verificação de cumprimento das salvaguardas pelos Estados, a AIEA não determina o tipo de medida punitiva aos responsáveis por atos fraudulentos. Cabe ao CSNU, notificado pela AIEA, decidir sobre penalidades ao Estado infrator consoante pressupostos estratégicos de seus integrantes. Note-se que a força do TNP decorre precisamente dos interesses do P-5 que age, em conjunto ou individualmente, para evitar a proliferação, refletindo na performance das instituições multilaterais envolvidas na questão nuclear. «A assimetria dos jogos de persuasão sugere que a instituição multilateral pode fornecer cobertura para estados menores, mas terá pouco impacto na tomada de decisão real. [...] Não há razão para esperar, entretanto, que as organizações assim formadas operem com base em princípios multilaterais», argumenta, Lisa S. Martin.⁴⁶⁵

Em 50 anos de existência – longevidade incomum na história dos regimes internacionais –, o TNP está longe de constituir unanimidade. Entretanto, ter saltado dos 96 Estados-membros originais para os atuais 191 indica que, mesmo não sendo perfeito, o tratado é o instrumento

⁴⁶³ Abdul Qadeer Khan, responsável pelo desenvolvimento da bomba nuclear paquistanesa, montou uma rede clandestina que se especializou em fornecer suprimentos para programas nucleares em desacordo com as normas internacionais. Sobre A.Q. Khan e seu bazar atômico ver: David Armstrong e Joseph Trento, *America and the islamic bomb: the deadly compromise* (Steerforth Press, 2007). Sobre as iniciativas de *rogue states*, nomeadamente do mundo islâmico, para adquirir capacidades de NWS, ver: Al J. Venter, *Allah's bomb. The islamic quest for nuclear weapons* (Guilford USA: The Lion Oress, 2007).

⁴⁶⁴ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente, por ocasião da visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, (2009).

⁴⁶⁵ Martin, 1992: 780.

possível alcançado pela comunidade internacional para a coordenação do comportamento estatal relacionado à tecnologia nuclear. O principal ponto de irradiação de controvérsia entre líderes, representantes de organizações multilaterais e analistas da matéria talvez seja o fato de raramente estruturas multilaterais criarem normas discriminatórias contra alguns de seus membros, estabelecendo, conforme T.V. Paul, «categorias distintas de Estados e tratando-os de maneira diferente em relação a direitos, responsabilidades e privilégios».⁴⁶⁶

Acordos multilaterais de segurança estão entre os mais suscetíveis de acomodarem regras de exclusão de direitos que sacrifiquem em algum grau os princípios de indivisibilidade e reciprocidade difusa. O TNP é propositalmente discriminatório sobretudo porque é inconcebível imaginar, por hora, cenário de desarmamento zero.⁴⁶⁷ Limitar o acesso foi a solução encontrada pelos formuladores do tratado para evitar que se criasse bens públicos a partir de privados. Relativamente às armas nucleares, entendidas como ameaça a todos, o suposto privilégio dos NWS não poderia ser generalizado e estendido aos NNWS pelo simples motivo de que, na prática, produziria efeito contrário ao pretendido. Sem a limitação de direitos imposta pelo TNP os NNWS se sentiriam livres para alcançar a condição de NWS, ao invés de trabalhar para a eliminação das armas nucleares. «Dilemas de escolha coletiva surgem quando se lida com bens públicos», argumenta Martin.⁴⁶⁸

O ideal de um mundo livre de armas nucleares desafia o multilateralismo em sua forma pura. Faces de uma mesma moeda, a não proliferação e o desarmamento nuclear tornam inviável a adoção do princípio de regras generalizadas que se aplicam a todos. A considerar a dinâmica sistêmica, é impraticável garantir que iniciativas unilaterais de desarmamento de um Estado sejam acompanhadas de igual comportamento por rivais. Em maior ou menor grau, o permanente dilema de segurança enfrentado pelos Estados impede a aplicação simultânea de regras comuns a NWS e NNWS. A natureza dissuasória das armas nucleares é um atrativo somente contido pela assimetria de direitos e deveres do regime de não proliferação. Na

⁴⁶⁶ T.V. Paul, "Systemic conditions and security cooperation: explaining the persistence of the nuclear non-proliferation regime", *Cambridge Review of International Affairs*, 16, no. 1 (2003): 136.

⁴⁶⁷ Para Reich, «o incrementalismo provavelmente não pode levar à completa não proliferação e ao zero nuclear global. Em vez disso, são necessários eventos de sinal (como descrito pela teoria da perspectiva) para "pontuar" processos incrementais nas negociações (melhor explicados pela teoria internacional liberal), a fim de superar obstáculos como restrições estruturais internacionais (exemplificadas pela teoria dos jogos) e o risco conservador tomar propensões das elites estatais (descritas pela teoria da perspectiva)». Jacqueline C. Reich, "Achieving the vision of the NPT: Can We Get There Step by Step?", *The Nonproliferation Review*, 18, no. 2 (2011): 369.

⁴⁶⁸ Martin, 1992: 772.

perspectiva do multilateralismo, o desarmamento das potências nucleares não se converte obrigatoriamente em ganho para a segurança coletiva (conceito de indivisibilidade da paz), nem tampouco atende o princípio de reciprocidade difusa. A perda de direitos exclusivos de alguns não garante ganhos à universalidade sistêmica.

O que Lula da Silva entendeu tratar no âmbito de suposta contribuição ao multilateralismo é ilustrativo de um jogo de soma zero em favor do Irã.⁴⁶⁹ A flexibilização do programa nuclear iraniano, convertida em vantagem permanente para o país persa, obrigatoriamente se transformaria em desvantagem para os outros NNWS, sobretudo os Estados que compõem a ordem política internacional do Oriente Médio se veriam impelidos a entrar numa corrida armamentista. A forma como o presidente brasileiro colocou a questão deixou subentendido que o desarmamento das grandes potências levaria automaticamente os NNWS a desistirem de adquirir armas atômicas. A busca por igualdade de condições na questão nuclear em um contexto de retorno da geopolítica às relações internacionais poderia produzir ainda mais instabilidade sistêmica.

A história é pródiga em demonstrar que a diferenciação de tratamento não representa necessariamente problema para o regime de não proliferação, não obstante pode ser parte da solução. Foi precisamente o que aconteceu durante a Guerra Fria. Ao demonstrarem, na prática, responsabilidade quanto ao direito adquirido como aderentes do TNP, os NWS cuidaram da implantação de protocolos internos de segurança paralelamente à adoção de medidas restritivas de proliferação nuclear nas suas respectivas áreas de influência. No pós-Guerra Fria, as condições sistêmicas favoráveis e os interesses induzidos por uma ordem liberal, na qual a integração representa a possibilidade de ganhos substanciais para o desenvolvimento econômico e social da maioria dos Estados, tem contribuído para a persistência do TNP.

A continuidade indefinida do TNP reside na garantia de exclusividade nuclear aos NWS e absoluta restrição desta aos NNWS. De acordo com o professor T.V. Paul, foi a combinação destas normas que garantiu a persistência do tratado, malgrado suas contradições praticamente

⁴⁶⁹ Revoltado com a indiferença americana sobre o acordo de troca de combustível entre o Irã e AIEA, Lula da Silva desabafou: «Nós temos uma contribuição ao multilateralismo que deveria ser levada em conta». Eliane Oliveira e Luiza Damé, “Maratona para evitar sanções”, *O Globo*, 21 de maio, 2010.

insolúveis.⁴⁷⁰ A flexibilização de estruturas multilaterais muitas vezes se impõe sobre formas rígidas de cooperação que tendencialmente enfraquecem o mecanismo ao reduzir o potencial de universalização de arranjos de ação coordenada. Sem exclusão dos benefícios do regime ou sanção por violação das regras multilaterais funcionam como incentivo a *free riders*. Martin defende que «os regimes em áreas temáticas caracterizadas por colaboração provavelmente se afastarão significativamente das normas de indivisibilidade e reciprocidade difusa nos estágios de escopo e implementação, permitindo reciprocidade e exclusão específicas».⁴⁷¹

No estágio de tomada de decisão, em situação de crise, o *status* privilegiado dos NWS pode significar uma mais valia do TNP. A responsabilidade aumentada pela manutenção da paz e segurança mundiais reflete-se no comportamento de Estados nuclearmente armados que tendencialmente buscam mitigar disputas – não por acaso os NWS são os mesmos P-5 do CSNU.⁴⁷² Parece evidente que a capacidade de um grupo reduzido de agir rápida e decididamente em momentos de crise é maior. Na prática, observa-se que o P-5 + 1 e outras formações colegiadas reduzidas como o Grupo de Viena (EUA, Rússia e França), e sobretudo o CSNU, têm agido em questões nucleares sensíveis, a exemplo de negociação de acordos auxiliares e imposição de sanções a Estados relutantes.⁴⁷³ Além da redução dos custos presentes em processos decisórios horizontalizados, a tomada de decisão restrita a poucos Estados influencia diretamente a agenda nuclear mundial, agilizando e facilitando a formatação de propostas e a condução de negociações. Lisa Martin, argumenta que «muitos *players* podem aumentar os conflitos de interesse entre eles, a incerteza sobre as preferências dos outros e as oportunidades para um *free riding* não detectado».⁴⁷⁴

⁴⁷⁰ Para T.V. Paul, as condições sistêmicas favoráveis e interesses induzidos pela ordem liberal contribuíram para o surgimento e persistência de um regime de segurança multilateral. «Para as potências com armas nucleares, os principais fatores que facilitam a cooperação são a preservação dos direitos de monopólio de posse de armas nucleares e a negação de direitos semelhantes a Estados não nucleares. Para a maioria dos Estados não nucleares, as normas e os princípios do regime representam uma restrição importante contra a aquisição nuclear por seus vizinhos e uma poderosa restrição normativa contra o uso nuclear pelos Estados de armas nucleares». Paul, 2003: 135.

⁴⁷¹ Martin, 1992: 772.

⁴⁷² O construtivista Emanuel Adler explica que «[u]ma vez que o controle de armas nucleares se tornou convencional e foi rotineiro nas práticas de governos, no entanto, as superpotências consideram seu interesse cumprir os acordos de controle de armas». Emanuel Adler, «The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control», *International Organization*, 46, no. 1 (1992): 103.

⁴⁷³ Moises Naím defende um formato reduzido de multilateralismo que reúna apenas os interlocutores mais importantes da questão. Para Naím, o número menor de atores pode resultar em ganho de eficiência. «Por minilateralismo, quero dizer uma abordagem mais inteligente e direcionada: devemos trazer para a mesa o menor número possível de países necessários para ter o maior impacto possível na solução de um problema específico». Naím, 2009.

⁴⁷⁴ Martin, 1992: 773.

Estados emergentes como Brasil e tradicionais como o Irã, orgulhoso do passado de glórias imperiais, têm seus interesses particulares na questão nuclear profundamente condicionados aos objetivos dos NWS. No mesmo momento em que assumiram deveres, os NWS também foram investidos de privilégios concedidos pelos NNWS. E mais, a legitimidade dessa condição foi estendida indefinidamente em 1995, na quinta conferência quinquenal de exame do funcionamento do tratado. É evidente, por outro lado, que os NWS deveriam se voltar mais para suas responsabilidades de promoção do efetivo desarmamento nuclear, uma forma de contrapartida à abordagem colaborativa dos NNWS que teriam renovada a disposição de permanecer no TNP e trabalhar para o fortalecimento do regime de não proliferação como um todo, se é esse o espírito da lei.

A insatisfação de Lula da Silva com o TNP está primordialmente ligada ao poder que a tecnologia nuclear confere aos Estados detentores da tecnologia. É provável que o presidente brasileiro – pelo menos naquele momento – não planejasse armar nuclearmente o Brasil, assim como não apoiasse a aquisição de armas nucleares pelo Irã. Mas o ataque ao TNP no âmbito do congelamento do exclusivismo do P-5 era uma maneira de tentar desqualificar a posição privilegiada das potências nucleares e valorizar a pretensa moral do presidente em favor do desarmamento universal. Em abril, por ocasião da visita do presidente do Líbano ao Brasil, Lula da Silva declarou: «Temos autoridade moral e política para discutir esse assunto com quem quer que seja. A paz não é privilégio de um ou outro país».⁴⁷⁵ Mais agudo na provocação, o ministro de Assuntos Estratégicos, diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, em março de 2010, disse: «Quem invadiu o Iraque não tem moral para cobrar o Irã».⁴⁷⁶ Desmoralizar os NWS como interlocutores privilegiados da matéria melhoraria a condição do Brasil no xadrez nuclear, ajudando na concretização da igualdade de fato e de *jure* dos Estados na ordem nuclear mundial.

A tática do Brasil encaixa-se perfeitamente na análise na qual Edward Carr destaca a importância do «duplo processo de desacreditar moralmente a política de um inimigo em potencial, e valorizar a sua própria política», para impor seus objetivos.⁴⁷⁷ Fosse o Brasil NWS, dificilmente Lula da Silva atacaria o TNP no seu pilar fundamental de desarmamento, nem tampouco apoiaria no CSNU um Estado contumaz violador das normas internacionais. A retórica do presidente brasileiro vale-se de princípios aplicáveis à política doméstica, como a idealização da igualdade de oportunidades – neste caso, de exercício do poder. Na arena

⁴⁷⁵ Nathalia Passarinho, “É preciso ‘compatibilizar discursos’, diz Lula sobre Irã e EUA”, *G1*, 22/04, 2010.

⁴⁷⁶ Guimarães, 2010.

⁴⁷⁷ Carr, *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais.*, 97.

internacional, entretanto, as coisas tendem a ser completamente diferentes. Em um ambiente de política do poder, torna-se imperativo a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que garantam autonomia de ação. A inclusão dificilmente se realizaria por meio da benevolência de potências rivais que se veem impelidas a colocar em risco a própria segurança para atender os apelos de justiça do antigo sindicalista.

A marcha do Irã para obter capacidades nucleares é antiga e recheada de reveses, mas foi precisamente graças à resiliência de seus líderes, confrontados por inúmeras sanções (às dos EUA desde a revolução islâmica em 1979 somam-se as do CSNU a partir de 2006), que o país logrou objetivos notáveis que comprovam a perícia iraniana de driblar as normas e instituições multilaterais. O estágio atual de enriquecimento de urânio, em grau suficiente para construir ogivas nucleares, e o desenvolvimento de tecnologia de míssil para entrega de armamento foram obtidos sob sanções do CSNU e permanente vigilância da AIEA. Em grande medida, é suposto acreditar que o alcance normativo do regime de não proliferação depende essencialmente do senso de moralidade universal sugerido por Kant.⁴⁷⁸ Este, entretanto, parece exercer pouca atração nos Estados, envolvidos na política do poder para defender seus interesses no ambiente internacional anárquico em que compromissos podem ser assumidos com a intenção premeditada de não serem cumpridos. Apesar de não refletir normas puras de multilateralismo e, por isso mesmo, ser alvo da contestação de Estados relutantes e desonestos, o TNP tem mostrando sua relevância para o uso responsável da energia nuclear. Parafraseando Goethe, alguma injustiça é preferível à completa desordem nuclear que somente aumenta o risco de fazer desaparecer qualquer forma de vida no planeta.

4.2.1 Legitimidade e ordem normativa nuclear

A reação contrária do governo americano à Declaração de Teerã e subsequente adoção da quarta rodada de sanção pelo CSNU demonstram a centralidade da questão nuclear para Washington. Da mesma forma que vários instrumentos da ordem liberal foram preservados e ampliados depois do fim da Guerra Fria, alcançando a quase universalidade de adesão, o TNP passou a refletir os interesses e objetivos da nação hegemônica como meio de manutenção e fortalecimento da sua condição privilegiada. A já frágil legitimidade do principal instrumento multilateral do regime de não proliferação passou a correr risco de derreter de vez com o

⁴⁷⁸ Para o filósofo de Königsberg, a ação é moralmente válida quando pode tornar-se lei universal segundo a vontade da pessoa que a pratica. «Age como se a máxima da tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza», prescreveu. Immanuel Kant, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* (Lisboa: Edições 70, 2014): 62.

unilateralismo excessivo dos EUA durante o momento unipolar. A determinação americana de expandir a ordem liberal resultou em medidas prejudiciais ao ordenamento normativo nuclear. A conveniência tornou-se a antirregra do TNP. Contrariamente aos princípios de democracia e liberdade recomendados aos arranjos multilaterais, a ação acima de instrumentos legais aumentou a insatisfação com a assimetria do regime como um todo e, pior, levou Estados relutantes a perseguirem capacidade de dissuasão nuclear por meios ilícitos.

Claramente, a estrutura discriminatória do regime de não proliferação é um obstáculo à desejável legitimidade que os mecanismos multilaterais deveriam possuir. Em seu estudo sobre a legitimidade normativa, Buchanan e Keohane oferecem três requisitos substantivos presumíveis para avaliar a força do direito de governar das instituições.⁴⁷⁹ A encabeçar a lista de condicionantes elencadas pelos autores, a aceitação moral mínima é ameaçada pelo *apartheid nuclear* do TNP quando cria motivos para NNWS buscarem balancear o poder militar que a tecnologia nuclear proporciona aos NWS. Sob o manto da legalidade, a estrutura de padrões duplos que caracteriza o TNP, que presumivelmente seria um mecanismo transitório para se alcançar o desarmamento total, tornou-se um regime permanente de *status quo*. Ao limitar os Estados não nucleares enquanto é altamente permissível com os Estados nucleares, o TNP mais estimula do que contém a ambição daqueles predispostos a violar as normas internacionais. «Os Estados não nucleares percebem que o TNP se tornou um regime para gerenciar o *status quo* nuclear no interesse das potências nucleares, tanto as que estão dentro, e cada vez mais, as que estão fora do tratado», defende Nina Tannenwald.⁴⁸⁰

A legitimidade moral do regime de não proliferação vem sendo enfraquecida por diversos casos de injustiça cometidos em nome da manutenção da ordem normativa nuclear que garante aos NWS privilégios distribuídos entre os integrantes do *nuclear club*. Tratam-se de violações que os Estados nucleares absorvem em suas estratégias de política externa mediante acordos

⁴⁷⁹ Buchanan e Keohane explicam como funcionam seus requisitos de legitimidade. «Aceitação moral mínima, benefício comparativo e integridade institucional são requisitos substantivos presumíveis plausíveis para a legitimidade das instituições de governança global. Seria excessivo afirmar que são condições necessárias simplesmente, porque pode haver circunstâncias extraordinárias nas quais uma instituição deixaria de satisfazer um ou dois deles, mas ainda assim razoavelmente ser considerada legítima. Esse poderia ser o caso se não houvesse um arranjo institucional alternativo viável e acessível, se a alternativa não institucional fosse suficientemente sombria e se houvesse motivos para acreditar que a instituição tinha os recursos e a vontade política para corrigir a deficiência». Buchanan e Keohane, 2006: 424.

⁴⁸⁰ Nina Tannenwald, "The Great Unraveling: The Future of the Nuclear Normative Order", in *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: Emerging Risks and Declining Norms in the Age of Technological Innovation and Changing Nuclear Doctrines* ed. Nina Tannenwald, James M. Acton e Jane Vaynman. Cambridge, USA: American Academy of Arts and Sciences, (2018): 21.

bilaterais nos quais seus interesses particulares são negociados à margem dos objetivos do TNP. O tratamento especial pelo Ocidente a aliados fora do regime cria a percepção de que as regras de não proliferação não se aplicam a todos. O mais antigo e melhor exemplo de favorecimento de Estados “amigos” é a blindagem do arsenal nuclear de Israel pela diplomacia dos EUA enquanto pune rigorosamente o Irã em suas tentativas de adquirir capacidades nucleares.⁴⁸¹

Outro importante caso de sobreposição dos interesses dos EUA às normas multilaterais de não proliferação está presente no acordo nuclear civil EUA-Índia de 2008. Depois de inegável pressão da diplomacia americana, o Conselho de Governadores da AIEA aprovou o acordo de salvaguardas da Índia criando uma exceção para o país asiático no Grupo de Fornecedores Nucleares (GFN).⁴⁸² Condoleezza Rice, à época secretária de Estado americano, deixou transparecer que o duplo padrão moral usado na abordagem da questão nuclear, que implica favorecer os amigos e penalizar os rivais, relaciona-se ao lugar da democracia e da liberdade na política doméstica dos países, pilares da ordem internacional liberal.⁴⁸³ Nessa perspectiva, a percepção de ser nuclearmente responsável e ter interesses comuns poderia render relações mais favoráveis com Washington. Entretanto, apesar de contribuir para a estratégia preventiva dos EUA de contenção da China, a boa intenção de Rice criou precedentes para comportamentos alternativos de Estados não nucleares, servindo de estímulo a ambições armamentistas, ao mesmo tempo em que reduziu o interesse desses países em fortalecer o regime. Em outras palavras, contribuiu para o enfraquecimento do TNP.

⁴⁸¹ De acordo com Mearsheimer e Walt, na estratégia do Ocidente lidar com o programa nuclear iraniano tem prevalecido a escolha do governo israelita e pelos seus mais importantes apoiadores americanos, o confronto da possibilidade de o Irã tornar-se potência nuclear armada. O argumento para esta abordagem é que os iranianos «poderiam dar armas nucleares a grupos terroristas, ou usá-las eles próprios contra os EUA». Entretanto, os autores apontam para uma alternativa de compromisso como solução mais racional, a exemplo da União Soviética, que foi contida durante a Guerra Fria pela via diplomática. John J. Mearsheimer e Stephen M. Walt, “An unnecessary war”, *Foreign Policy*, no. 134 (2003): 371-374.

⁴⁸² Para uma análise do acordo nuclear civil EUA-Índia, ver: Kate Heinzelman, “Towards Common Interests and Responsibilities: The U.S.-India Civil Nuclear Deal and the International Nonproliferation Regime”, *The Yale Journal of International Law*, 33 (2008).

⁴⁸³ Em discurso perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado, Rice defender que «essa iniciativa não complica nossas políticas para países como a Coreia do Norte ou o Irã. Simplesmente não é credível comparar a Índia com a Coreia do Norte ou o Irã. Enquanto o Irã e a Coreia do Norte estão violando suas obrigações da AIEA, a Índia está assumindo novas obrigações, trazendo a AIEA para o programa indiano e buscando uma cooperação internacional pacífica. O Irã e especialmente a Coreia do Norte são, é claro, sociedades não democráticas fechadas. A Índia é uma democracia. De fato, a Índia está cada vez mais fazendo sua parte para apoiar os esforços da comunidade internacional para conter as perigosas ambições nucleares do Irã. Condoleezza Rice, “The U.S.-India Civilian Nuclear Cooperation Agreement”, ed. U.S. Department of State. Washington, DC(2006).

O grau de legitimidade do regime de não proliferação está fortemente subordinado ao interesse próprio e à aplicação geopolítica dos NWS em fazer cumprir as normas. Richard Falk observa que quando a legitimidade «se baseia em meios geopolíticos, a tendência é implementar normas contra adversários e ignorar violações de amigos, o que acentua uma impressão de ilegitimidade pelo tratamento desigual dos iguais».⁴⁸⁴ Próprios das democracias liberais, valores de responsabilidade e transparência, diferentemente do valor justiça, contribuem para impulsionar o cumprimento normativo de tratados.⁴⁸⁵ Independentemente do comportamento egoísta das potências atômicas, fenômeno que pouco favorece o direito de governar do regime de não proliferação minando sua legitimidade enquanto incentivo ao cumprimento das normas, são precisamente os valores de democracia e liberdade os responsáveis diretos pela promoção da necessária previsibilidade de comportamento dos atores internacionais. Da mesma forma, na ausência de uma autoridade central capaz de «promulgar regras e tentar garantir a conformidade com elas, anexando custos ao não cumprimento e/ou benefícios ao cumprimento», nas palavras de Buchanan e Keohane, são esses valores que, garantem à instituição multilateral o direito de governar, sendo por isso legítimas em suas prescrições.⁴⁸⁶

Em retorno à Declaração de Teerã, Lula da Silva e seus assessores parecem não ter percebido que a questão era evitar que o baixo grau de legitimidade do TNP, fonte de desconfiança dos NNWS da legitimidade do tratado, ameaçasse a luta contra a proliferação nuclear e, conseqüentemente, prejudicasse a manutenção da paz e segurança internacionais. A adoção da causa do Irã, reincidente violador das regras multilaterais, colocava em dúvida a responsabilidade do Brasil sobre o regime – premiar o transgressor significava rasgar a estrutura normativa do TNP. O apoio por si só era condenável sob a perspectiva da política do poder em que Lula da Silva enxergou na negociação oportunidade de exercer protagonismo com objetivo último de conseguir para o Brasil assento permanente no CSNU. Entretanto, em um ato surpreendente noticiado em abril de 2004, o país que historicamente relutou em aceitar a

⁴⁸⁴ Falk entende que «[a] abordagem adotada pelos Estados Unidos sobre o armamento nuclear mina em aspectos fundamentais a própria possibilidade de legitimidade associada à estrutura e às práticas da ordem mundial e incentiva percepções de hipocrisia em relação a supostas preocupações com a não proliferação, o terrorismo e o armamento de destruição em massa». Richard Falk, “The Illegitimacy of the Non-Proliferation Regime”, *The Brown Journal of World Affairs*, 4, no. 1 (1997): 77.

⁴⁸⁵ Keohane justifica seus critérios de argumentação com base nos princípios da democracia liberal. Na defesa da legitimidade normativa, reconhece a inadequação de se «impor um alto limiar de conformidade aos princípios democráticos às instituições de governança global». Ver: Keohane, 2011.

⁴⁸⁶ Buchanan e Keohane, 2006: 405.

discriminação do TNP (esta discussão será ampliada na próxima secção) restringiu o acesso dos inspetores da AIEA às instalações da Fábrica de Combustível Nuclear, em Resende (RJ).⁴⁸⁷

A decisão do governo Lula da Silva violava as normas da TNP e abria precedentes para outros países reclamarem o mesmo tratamento alegando o princípio multilateral segundo o qual regras de conduta valem para todos. Com razão, os EUA preocupavam-se com o simbolismo que o desafio brasileiro representava para os esforços de contenção das ambições do Irã e da Coreia do Norte.⁴⁸⁸ O comportamento irresponsável do Brasil poderia ter ensejado a imposição de restrições internacionais ao programa nuclear do país comprometendo avanços na busca do domínio completo do ciclo do combustível. Entretanto, no final de novembro de 2004 o Brasil e a AIEA alcançaram acordo que permitiu à agência da ONU vistorias que chegassem a conclusões críveis quanto à conduta do programa de enriquecimento de urânio instalado na planta de Resende, sem, no entanto, ter acesso àquilo que os brasileiros denominaram “segredos comerciais”.⁴⁸⁹

Desconfiar da imparcialidade dos inspetores da AIEA deixa transparecer que quem não inspirava credibilidade eram os responsáveis pelo programa nuclear brasileiro. Em artigo esclarecedor sobre a conduta moral da diplomacia nuclear, José Goldemberg, professor de física da USP, saiu em defesa dos técnicos da AIEA: «Os inspetores da AIEA não são espiões, mas sua missão é certificar-se de que atividades nucleares que levem à produção de armas nucleares sejam detectadas a tempo. A grande maioria dos demais países signatários do TNP aceita as inspeções». ⁴⁹⁰ Todavia, o secretismo que envolve o processo de enriquecimento de materiais – inclusive pela existência de risco de contaminação inerente à atividade –, gerou suspeitas em integrantes da comunidade científica sobre as reais pretensões do Brasil. De acordo com o artigo publicado na revista *Science*, em outubro de 2004, Palmer e Milhollin projetaram que o Brasil

⁴⁸⁷ AGÊNCIA tem acesso restrito a usina nuclear, *Jornal do Brasil*, 20 de outubro, 2004.

⁴⁸⁸ O *Washington Post* noticiou que o presidente George W. Bush foi instado por sua assessoria a tomar providências relativamente ao comportamento do Brasil. «"Se não queremos esse tipo de instalações no Irã ou na Coreia do Norte, não queremos no Brasil", disse o ex-negociador nuclear dos EUA James E. Goodby. "Você precisa aplicar as mesmas regras aos adversários e aos amigos. Não vejo isso acontecendo no Brasil"». Peter Slevin, "Brazil shielding uranium facility", *The Washington Post*, April 4, 2004.

⁴⁸⁹ De acordo com representantes do governo brasileiro, as centrífugas da planta de Resende contêm tecnologia própria e inovadora. ElBaradei declarou à imprensa, em 25 de novembro de 2004, que o acordo permitirá à AIEA «fazer inspeções confiáveis, mas ao mesmo tempo cuidar da necessidade do Brasil de proteger certa sensibilidade comercial dentro da instalação». AIEA, "IAEA Director General Press Briefing, 25 November 2004", news release, 2004.

⁴⁹⁰ José Goldemberg, "O protocolo adicional", *O Estado de S. Paulo*, 21 de fevereiro, 2011.

terá capacidade para construir de cinco a seis ogivas nucleares por ano, se operar com a capacidade final da planta de Resende.⁴⁹¹

A percepção da comunidade internacional do Brasil como ator nuclearmente responsável seria colocada em dúvida novamente em 2010. A escolha do governo Lula da Silva de associar a imagem do Brasil a de um país estigmatizado por desrespeitar os direitos humanos e compor o “eixo do mal” – talvez o Irã seja o país do Oriente Médio que verdadeiramente apoia o terrorismo internacional e mantém armas de destruição em massa –, posicionou o país ao lado de países que representam ameaça concreta a ordem liberal e suas instituições.⁴⁹² O papel desempenhado pelo Brasil na intermediação da Declaração de Teerã evidencia que não apenas os NWS e sua falta de vontade política para entabular “negociações de boa fé” visando o “zero global” são responsáveis pela saúde do regime de não proliferação. Os NNWS são igualmente responsáveis pela legitimidade do regime de não proliferação. Fortalecer sua legitimidade é tarefa que pesa, indistintamente, sobre os ombros de todos – a paz é um bem indivisível. Em uma interpretação normativa da teoria democrática liberal, Hurrell argumenta que a autoridade de governar da instituição multilateral tem valor moral consequencialista, portanto, «a legitimidade refere-se a um tipo particular de seguir ou obedecer a regras, distinguível de comportamento puramente egoísta ou instrumental, por um lado, e de regra direta ou coercitiva direta, por outro».⁴⁹³

4.3 Soberania e delírio messiânico

Qualificar os Estados em NWS e NNWS estabelece uma discriminação que, conforme a letra fria do TNP, deveria ser extinta com o banimento das armas nucleares. O tratado deixou a cargo dos Estados a obrigação de proceder o desarmamento nuclear, que seria realizado por meio de acordos adicionais. Medidas concretas minguadas levam a crer que a não realização do objetivo final do TNP deve-se à falta de vontade política dos Estados em negociar termos e práticas

⁴⁹¹ Liz Palmer e Gary Milhollin, “Brazil’s Nuclear Puzzle”, *Science*, 306 (2004): 617.

⁴⁹² Uma das mais contundentes manifestações de repúdio ao comportamento irresponsável de Lula da Silva partiu do antigo ministro do governo de Tony Blair, Denis MacShane. Em carta aberta publicada no *Wall Street Journal*, MacShane escreveu: «é com a mais profunda tristeza que vejo você abraçando a encarnação de tudo o que nega direitos humanos, justiça social e todo o bem que os sindicatos da libertação representavam. A sua foto ao lado do tirano iraniano, o presidente Mahmoud Ahmadinejad, como se ele fosse o melhor amigo do Brasil democrático, chocou todos os democratas do mundo». Denis MacShane, “Open Letter to the President of Brazil”, *Wall Street Journal*, (2010).

⁴⁹³ Andrew Hurrell, “Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?”, *Review of International Studies*, 31 (2005): 16.

previstos no Artigo VI para promover o desarmamento nuclear.⁴⁹⁴ Neste sentido, conforme argumenta John Carlson, fracassar o desarmamento nuclear não é um problema do TNP, «mas uma falha das partes em agir de acordo com o Artigo VI. O desafio para os apoiadores do TNP é como persuadir os Estados de armas nucleares a se envolverem em um processo sério de redução de riscos nucleares e redução que levará à eliminação das armas nucleares».⁴⁹⁵

A soberania dos Estados constitui-se desafio concreto ao regime de não proliferação nuclear, pois, se de um lado legitima a decisão dos NWS de manterem seus estoques de armas, de outro permite aos NNWS que desejarem adquirir capacidades mobilizar esforços para mudar de condição. Elemento usado para distinguir o poder dos Estados durante a Guerra Fria, as armas nucleares passaram a ser estigmatizadas imediatamente ao fim da ordem bipolar. Contudo, na disputa travada para moldar a ordem mundial durante o momento unipolar dos EUA, os Estados revisaram o papel da dissuasão nuclear na defesa de seus interesses, embora sob risco de sanções por parte da comunidade internacional.⁴⁹⁶ O preço a pagar por escolhas que contrariam normas multilaterais nem sempre é suficiente para conter a relutância de atores determinados em burlar a discriminação estabelecida pelo regime de não proliferação.

Paralelamente ao crescimento da ambição de potências médias de adquirir capacidade nuclear, os instrumentos multilaterais de coordenação política experimentaram notável avanço. As condições sistêmicas favoráveis após a Guerra Fria permitiram às instituições multilaterais apoiadas pelos EUA aumentar quantitativa e qualitativamente sua intromissão na política externa e doméstica dos Estados. Esse fenômeno pode ser verificado pela expansão do número de OI, de ONG e outros atores privados de regulação e gerenciamento. A progressiva limitação do poder de governos soberanos por organismos internacionais contribui para «a consolidação

⁴⁹⁴ São estes os termos do Artigo VI: «Cada uma das Partes no Tratado compromete-se a efetuar negociações de boa fé sobre medidas eficazes relativas à cessação da corrida aos armamentos nucleares numa data próxima e ao desarmamento nuclear, e sobre um tratado de desarmamento geral e completo sob um controle internacional estrito e eficaz». IAEA, “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, in *INFCIRC/140* International Atomic Energy Agency: iaea.org, (1970): 4.

⁴⁹⁵ John Carlson, “Is the NPT Still Relevant? – How to Progress the NPT’s Disarmament Provisions”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 2, no. 1 (2019): 104.

⁴⁹⁶ De acordo com Proença Garcia, «neste período [...] testemunhamos um incremento na proliferação nuclear em Estados não-nucleares. [...] A este propósito lembramos que, de acordo com as Nações Unidas, são cerca de 60 os países que desenvolvem capacidades nucleares, 40 dos quais possuem tecnologia industrial e infraestruturas científicas que lhes permitem, se essa for a opção, a construção de armamento nuclear a breve prazo». Francisco Proença Garcia, “O terrorismo transnacional – contributos para o seu entendimento”, *Revista Militar*, no. 2463 (2007).

da ideia de que a sociedade internacional deve ir além da simples coexistência entre Estados nacionais, incorporando e refletindo uma gama de princípios acordados internacionalmente».⁴⁹⁷

O objetivo de Lula da Silva na negociação do programa nuclear do Irã era conquistar prestígio internacional para o Brasil, independentemente do impacto desse comportamento no regime de não proliferação. Entretanto, a pretensão do Brasil acabou frustrada pela aprovação no CSNU da resolução 1929 que impôs sanções mais rígidas ao Irã. A mudança de abordagem – saíram as cenouras, entrou o bastão – foi obtida por ampla maioria, 12 votos a favor, uma abstenção e apenas Brasil e Turquia se posicionaram contra a iniciativa dos EUA. A derrota representa um feito negativo na história do Brasil como membro rotativo do CSNU. Em suas memórias, Amorim registrou, com certo orgulho, que nos 20 anos correspondentes a 10 mandatos «essa foi a primeira vez que o Brasil votou contra uma resolução do Conselho de Segurança que veio a ser aprovada».⁴⁹⁸ Contudo, o grau elevado de legitimidade da resolução estendeu a aplicação de medidas unilaterais a outros países, inclusive ao Brasil, que passou a sancionar o Irã a partir de agosto de 2010.

Capacidade e disposição para suportar possíveis consequências do comportamento relutante é o que determina o grau de aderência de um país a uma resolução institucional. Foi precisamente esse constrangimento que levou o governo brasileiro a emitir decreto acatando as sanções da ONU. Restou a Amorim tentar minimizar o gesto do chefe: «O presidente Lula assinou o decreto porque o presidente Lula tem a tradição de cumprir com as resoluções do Conselho de Segurança, mesmo quando não concorde com elas, por ser fiel ao multilateralismo e por ser contra decisões unilaterais», disse o ministro em entrevista à BBC Brasil.⁴⁹⁹ «Um país como o Brasil não tem a opção de viver à margem dos processos globais», avisou o presidente, em 2005.⁵⁰⁰ O governo bem que trabalhou para evitar constrangimentos como esse à sua soberania. Entretanto, só nos últimos anos do governo do presidente Lula que medidas mais consistentes com a necessidade de aumento da autonomia internacional do país tiveram lugar.

⁴⁹⁷ Dentre os princípios acordados internacionalmente Hurrell cita os relativos aos direitos humanos e à democracia, à autodeterminação, aos limites do uso da força e da sustentabilidade ambiental. Hurrell, “Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: Qual é o Espaço Para Potências Emergentes”: 13-14.

⁴⁹⁸ Amorim, *Terrã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*, 88.

⁴⁹⁹ Fabrícia Peixoto, “Lula assina ‘contrariado’ decreto com sanções ao Irã, diz Amorim”, *BBC News Brasil*, 10 agosto 2010.

⁵⁰⁰ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na abertura do Colóquio “Brasil Ator Global””, Paris: Biblioteca Presidência da República, (2005).

A preocupação de Lula da Silva com a capacidade do Brasil de projetar poder como meio de afirmação da soberania nacional ganhou forma concreta na inédita Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008. O objetivo era a modernização das forças armadas e a criação de uma indústria nacional de defesa autossuficiente, visando tornar o país potência militar. Lula da Silva pretendia desenvolver uma estrutura moderna capaz de garantir «o suprimento das necessidades logísticas sem depender de fornecedores estrangeiros».⁵⁰¹ A END englobava três áreas que se complementam e fortalecem mutuamente –, o enriquecimento do urânio, o programa do submarino nuclear e o programa espacial brasileiro. Tudo isso por que, «se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças».⁵⁰² «Quando se trata de defesa temos que depender somente do uso de tecnologia de domínio nacional», ressaltou o presidente, entendendo que as forças armadas deveriam estar «preparadas do ponto de vista político, preparadas do ponto de vista de material bélico, para defender o país em caso de necessidade».⁵⁰³

O objetivo de fazer do Brasil potência militar regional levou o presidente a assinar acordos bilionários de cooperação com a França no final de 2008 visando a modernização do setor de segurança e defesa do país. A conjuntura global era convidativa a aventuras ambiciosas, por um lado devido à alavancagem econômica brasileira, e por outro, ao relativo distanciamento dos EUA, engolfados pela crise financeira de 2007-2008 e pelo atoleiro do Iraque. Em seu discurso no momento de firmar os acordos com Sarkozy, que poderiam atingir a soma de US\$ 8,3 bilhões, Lula da Silva chamou a atenção do colega francês para as condições de «um país se transformar numa potência e ser respeitado no mundo inteiro». Nas palavras do presidente brasileiro: «Uma delas é a capacidade tecnológica do país, a quantidade de dinheiro que ele seja capaz de produzir, o seu PIB, a quantidade de reservas minerais. Agora, uma que é inexorável, é a capacidade militar que tem um país».⁵⁰⁴

Lula da Silva mostrava-se confiante na disposição francesa de contribuir para fortalecer e dinamizar a indústria da defesa do Brasil. Em setembro de 2009, o projeto de € 6,6 bilhões para construir cinco submarinos, um deles nuclear, parecia inserir firmemente o país na corrida armamentista do subcontinente americano. Tão relevante quanto a aquisição de novos e

⁵⁰¹ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, por ocasião de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa”, Brasília(2008).

⁵⁰² Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, 2008.

⁵⁰³ Silva, “Discurso do Presidente da República, por ocasião de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa”, 2008.

⁵⁰⁴ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, por ocasião de assinatura de atos”, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, (2008).

modernos equipamentos para a Marinha era a transferência de tecnologia, entendida pelo governo como mais valia da proposta francesa. Na visão do assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, para além de ajudar no reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras, a parceira com a França na área militar se converteria em maior autonomia no futuro. «Não vamos mais às compras, mas vamos coproduzir os nossos armamentos. E isso tem importância para o atual quadro de defesa da América do Sul», declarou Garcia.⁵⁰⁵

Além disso, fazer do Brasil potência militar era um desafio que refletiria diretamente na cadeia de suprimentos do setor de segurança e defesa, envolvendo a produção de insumos como o combustível nuclear para o submarino adquirido da França. Enriquecer urânio em escala industrial na planta de Resende tinha o propósito de garantir autossuficiência no fornecimento do combustível para os reatores das usinas elétricas (4% a 6%) e para o submarino (16%). Durante inauguração da primeira unidade de enriquecimento de urânio, em maio de 2006, Sérgio Rezende, ministro da Ciência e Tecnologia, destacou o propósito soberanista do governo: «Em termos econômicos o investimento se paga em 10 anos. Mas o significado para a soberania do país é muito grande. Se a questão nuclear se agrava e há um pacto entre os países de deixarem de enriquecer urânio para os outros países, ficamos dependentes».⁵⁰⁶

Em um dos seus últimos discursos como presidente, em 30 de dezembro de 2010, Lula da Silva destacou que não se podia deixar de fazer os investimentos necessários para o Brasil tornar-se «autossuficiente no enriquecimento de urânio e para que a gente construa tudo o que for necessário construir, porque um país do tamanho do Brasil não pode ficar dependendo de uma coisa tão estratégica para o seu desenvolvimento».⁵⁰⁷ No seu entendimento, a aquisição de tecnologias sensíveis para a segurança e a paz mundial era condição para o desenvolvimento

⁵⁰⁵ Robson Bonin, “Lula e Sarkozy assinam acordo para construir submarino nuclear brasileiro”, *G1*, 6 de setembro, 2009.

⁵⁰⁶ Agência Estado, “Ministro inaugura unidade de enriquecimento de urânio”, *O Estado de S. Paulo* 2006.

⁵⁰⁷ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, durante cerimônia de inauguração simultânea de obras uma agência da Previdência Social em Caetés”, Brasília: Biblioteca da Presidência da República, (2010). Por mais que os governos petistas tenham prometido resultados e gasto rios de dinheiro, somente em novembro de 2019 o presidente Jair Bolsonaro inaugurou a oitava cascata de centrífugas, aumentando em 20% a produção de urânio enriquecido no país. Com o acréscimo o Brasil passaria a suprir 60% da necessidade da Usina Angra 1. O Brasil ainda tem a usina Angra 2 e Angra 3. Esta começou a ser construída em 2010 e projeta-se entrar em funcionamento em 2026. Indústrias Nucleares do Brasil, “Presidente da República visita INB e inaugura cascata de enriquecimento de urânio”, news release, 29/11, 2019.

do país. Aos poucos, as escolhas do governo ajudavam a fazer com que o Brasil passasse a ser percebido no estrangeiro como ator que inspira cautela.

Consagradas pela END, a importância de dominar o ciclo completo de enriquecimento de urânio e a produção em escala industrial do combustível sinalizavam à comunidade internacional que o país tinha ambições renovadas na área de segurança e defesa, capazes de refletirem-se no equilíbrio da ordem regional – embora a ambição de Lula da Silva fosse revisar a distribuição do poder mundial – e na estrutura normativa nuclear.⁵⁰⁸ Um dos maiores projetos militares da história do Brasil, o submarino nuclear seguramente poderia abrir margem à aquisição de capacidade de construir a bomba pela necessidade de enriquecer urânio a taxas superiores às que normalmente o país produzia. A END é clara quanto à necessidade de «levar a cabo, entre outras iniciativas que exigem independência tecnológica em matéria de energia nuclear, o projeto do submarino de propulsão nuclear».⁵⁰⁹ Da mesma forma, o programa espacial, que experimentou pouco avanço no período, tinha a missão de desenvolver meios de entrega de armas que por ventura viessem a ser construídas.

É certo que o Brasil perseguia capacitação tecnológica que permitiria a construção e entrega da bomba, no entanto, saber se o objetivo de Lula da Silva e seus companheiros era tornar o Brasil um Estado nuclearmente armado é hipótese difícil de comprovar. O ambiente de secretismo que envolveu a governança nuclear não permite palpites infundados. Verdade ou não, sob domínio de um político forjado nas intrincadas negociações do ambiente sindical, o blefe pode ser uma carta na manga a ser usada em posição de desvantagem. Entretanto, o exemplo de Saddam Hussein, que dificultou o trabalho de instituições multilaterais e dissimulou possuir poder que não detinha, ensina que o cálculo político deve obedecer a princípios de prudência e responsabilidade, do contrário o preço a pagar pela perigosa insensatez pode ser alto demais.

4.3.1 O Brasil atômico

Desde que Eisenhower lançou o seu programa Átomos para a Paz, em 1953, a questão nuclear no Brasil é tratada essencialmente como meio de impulsionar o desenvolvimento econômico e

⁵⁰⁸ O orçamento militar do Brasil saltou de US\$ 8.393 bilhões em 2003 para US\$ 34.003 bilhões em 2010, média de 1,5% do PIB. O gasto da área em 2011 foi de US\$ 36.936 bilhões. Apesar de em termos percentuais as taxas durante o governo Lula da Silva terem sido inferiores às da década anterior, o valor absoluto foi muito superior devido ao crescimento econômico do período. The World Bank, “Military expenditure (% of GDP) - Brazil”, (2020).

⁵⁰⁹ Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, 2008.

elemento de valorização do *status quo* do país. Porém, visado pela maioria das potências, o fator de dissuasão não deixou de capturar a atenção dos militares que comandavam o Brasil em um momento em que as relações com a Argentina, principal rival hemisférico, ainda eram eivadas de desconfiança mútua.⁵¹⁰ A redemocratização da América Latina praticamente ajudou a selar a cooperação entre brasileiros e argentinos na questão da não proliferação nuclear. A criação, em 1991, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) veio somar ao Tratado de Tlatelolco, de 1967, que criou na América Latina e Caribe a primeira zona livre de armas nucleares do mundo, fazendo dissipar os últimos focos de resistência ao desmantelamento dos programas nucleares clandestinos de argentinos e brasileiros.⁵¹¹

A adesão ao TNP, em 1998, parecia ser o capítulo derradeiro da história de resistência do Brasil à assimetria do regime. O Protocolo Adicional adotado pela AIEA, de 1997, no entanto, era visto como ameaça de constrangimento por soberanistas do governo Lula da Silva. De adesão voluntária, o acordo de salvaguardas permite aos técnicos da agência da ONU inspeções sem aviso prévio e acesso a locais escolhidos pela AIEA. Para Samuel Pinheiro Guimarães, o Protocolo Adicional é «um instrumento desnecessário, intrusivo, prejudicial e humilhante».⁵¹² O diplomata apoiava-se no hábito comum de integrantes do governo de usar a suposta exclusividade das atividades para fins pacíficos, prevista na Constituição brasileira, para rechaçar suspeitas internacionais sobre a natureza do programa nuclear brasileiro.⁵¹³ Entretanto, o argumento de Pinheiro Guimarães não é válido para defender a soberania nacional contra normas multilaterais consideradas invasivas. No jogo do poder, nem tudo é permanente,

⁵¹⁰ Sob o nacional-desenvolvimentismo do regime militar, o Brasil escolheu não aderir ao TNP e passou a perseguir a aquisição de capacidade tecnológica autônoma mirando aplicação civil, mas com o objetivo não declarado de avançar com um “programa nuclear paralelo”. Conforme assinala Eugênio Vargas Garcia, os militares brasileiros argumentavam que «a obtenção do *know-how* para chegar a um artefato nuclear, além de conferir prestígio e de fortalecer o poder nacional, era o de que outros países já possuíam a bomba e, por isso, não poderia o Brasil voluntariamente abdicar do domínio do conhecimento para construí-la se necessário fosse». Eugênio Vargas Garcia, “Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, no. spe (1998): 106.

⁵¹¹ Para uma evolução da cooperação entre Brasil e Argentina na questão nuclear, ver: Rodrigo Mallea et al., *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil* (Rio de Janeiro: Woodrow Wilson Center for Scholars e FGV, 2012).

⁵¹² Samuel Pinheiro Guimarães, “O Brasil deve assinar o Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear?”, *Folha de S. Paulo*, 10 de abril, 2010.

⁵¹³ O artigo 21, inciso XXIII, letra “a”, diz que: «toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional». Brasil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, 2016: 27.

mudanças constitucionais podem ser promovidas ao sabor das ambições dos governantes, sobretudo quando embalados por altas taxas de aprovação popular como era o caso de Lula da Silva em 2010.⁵¹⁴

A força política e a capacidade de liderança do presidente brasileiro, demonstradas ao sobreviver ao escândalo do “mensalão”, ser reeleito e eleger Dilma Rousseff sua sucessora, deixavam parecer que a Constituição Federal era um obstáculo contornável pelo poder Executivo. Conseguir a aprovação no Congresso Nacional de emenda constitucional para criação de um ambiente jurídico interno favorável à construção de armas nucleares dependeria apenas da vontade do presidente, que detinha naquele momento todas as alavancas do poder no Brasil em suas mãos. Em 2006, por exemplo, o governo já havia promovido alterações em artigos da Constituição relacionados à quebra do monopólio da União da «comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais».⁵¹⁵

O potencial da tecnologia nuclear aplicada ao desenvolvimento econômico e ao robustecimento das garantias de segurança exerce atração especial sobre governos de potências médias. Na realização dos interesses nacionais as duas aplicações reforçam-se mutuamente, a primeira servindo de alibi para Estados relutantes buscarem a segunda. O domínio tecnológico que o país detém decorre do investimento para aquisição de capacidade nuclear civil do átomo. A realidade nuclear do Brasil é dramática se comparada às suas potencialidades. Não obstante dominar todo o ciclo de enriquecimento do urânio e ser dono de uma das maiores jazidas do minério do mundo, o Brasil importa mais de 90% do combustível que usa em suas usinas, e a geração de energia nuclear representa apenas 3% da energia produzida no Brasil.⁵¹⁶ Há quem defenda que a tecnologia atômica se desenvolveu bem no país nas áreas biomédicas, industriais e agrícolas, porém a demanda por energia elétrica pode ser suprida usando apenas fontes renováveis na geração.⁵¹⁷ Apesar do quadro pouco animador, a questão nuclear ganhou relevo no governo Lula da Silva, assumindo primazia estratégica inédita, não demorando para que o comportamento brasileiro atraísse a atenção de instituições multilaterais e de grandes potências preocupadas com o possível despertar do gigante.

⁵¹⁴ Robson Bonin, “Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope”, *G1*, 16/12, 2010.

⁵¹⁵ Brasil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, 2016.

⁵¹⁶ Alana Gandra, “Usinas nucleares atingem em 2016 melhor marca em ano de troca de combustível”, *Agência Brasil*, 5 de janeiro 2017

⁵¹⁷ Ver: Joaquim Francisco de Carvalho, “The role of nuclear energy in Brazil”, *Estudos Avançados*, 26, no. 74 (2012).

O governo Lula da Silva começou a semear ameaças ao regime de não proliferação desde os primeiros dias de mandato. Embora o presidente tenha sempre se comportado de forma ambígua sobre a questão nuclear, alguns integrantes do primeiro escalão não faziam qualquer esforço para esconder a fascinação pela tecnologia atômica. Na primeira semana de governo, Roberto Amaral, ministro da Ciência e Tecnologia, declarou à BBC Brasil que aprovava a busca do conhecimento para fabricar a bomba.⁵¹⁸ Entretanto, o mais grave ainda estava por vir. Em setembro de 2009, aproveitando-se de uma viagem de Lula da Silva ao exterior, a presidência foi ocupada provisoriamente pelo vice José Alencar, que, na cerimônia de aniversário da Batalha de Riachuelo (Guerra do Paraguai), sem qualquer pudor, alertou para a necessidade do despertar sobre a questão nuclear para o Brasil tornar-se um país realmente forte.

Chama a atenção o fato de que o vice-presidente estava a falar a uma plateia de oficiais da Marinha, força que, sob o regime militar, foi a responsável pelo desenvolvimento paralelo do programa nuclear. Ainda assim, Alencar foi além e defendeu que «a arma nuclear utilizada como instrumento dissuasório é de grande importância para um país que tem 15 mil quilômetros de fronteiras a Oeste e tem um mar territorial e agora esse mar do pré-sal, de 4 milhões de metros quadrados de área».⁵¹⁹ A cada declaração irresponsável de integrantes do primeiro escalão do governo – assessores, diplomatas, ministros e vice-presidente – aumentavam as suspeitas da opinião pública nacional e internacional sobre as verdadeiras pretensões do Brasil.⁵²⁰ A desconfiança fazia todo sentido quando se sabia que em nenhum momento Lula da Silva foi a público negar ou desautorizar seus companheiros. Como bem observou o professor José Goldemberg, uma das autoridades mais respeitadas do Brasil na questão nuclear, «[o] silêncio de Lula encoraja a desconfiança de que o Brasil teria intenções de fazer armas nucleares para exercer sua soberania. O Brasil quer a bomba».⁵²¹

Conquistar da condição de Estado nuclearizado poderia fornecer alguns pressupostos do poder material necessários ao governo Lula da Silva para exercitar a pretendida igualdade soberana. O desenvolvimento de um programa com o mínimo de intromissão da AIEA – da mesma forma que a negociação do acordo de troca de combustível do Irã, cuja centralidade até então parecia exclusividade do P-5 + 1 –, demonstram a relevância da questão nuclear para a política externa

⁵¹⁸ Asdrúbal Figueiró, “Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz ministro”, *BBC Brasil* 2003.

⁵¹⁹ Jeferson Ribeiro, “Alencar defende arma nuclear e orçamento fixo para as Forças Armadas”, *G1* 2009.

⁵²⁰ Por ocasião da eleição presidencial de 2010, especialistas ouvidos pela DW debateram as possibilidades de o Brasil vir a adquirir a bomba nuclear. Nick Amies, “Brazil's presidential result revives concerns over nuclear ambitions”, *Deutsche Welle* 2010.

⁵²¹ José Goldemberg, entrevista a Peter Moon, *Revista Época*, 25 de junho, 2010.

do Brasil. Neste sentido, a END eleva a importância da energia nuclear, abordando seu incremento como iniciativa não só necessária ao projeto de desenvolvimento como estratégica para o reaparelhamento militar do Brasil. De acordo com as novas diretrizes, a prioridade seria «completar, no que diz respeito ao programa de submarino de propulsão nuclear, a nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível (inclusive a gaseificação e o enriquecimento) e da tecnologia da construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil».⁵²²

As declarações ambíguas de Lula da Silva deixam entender que uma das funções do programa nuclear do Brasil era servir de instrumental retórico do governo. Ao menos podia-se considerar, naquela altura, que o uso militar da energia nuclear seria algo incidental, até porque demandaria alto investimento de tempo e dinheiro. Neste sentido, o discurso do presidente era modulado de acordo com a plateia e, sobretudo, emitido para agradar os ouvidos do interlocutor. Em discurso no III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações, Lula da Silva deu vazão ao presidente pacifista – era preciso agradar ativistas e autoridades internacionais em uma iniciativa que envolvia as Nações Unidas.

«Defendemos um planeta livre de armas nucleares e o pleno cumprimento, por todos os países, das determinações do Tratado de Não Proliferação. Acreditamos que a energia nuclear deve ser um instrumento para a promoção do desenvolvimento, não uma ameaça. Temos sólidas credenciais para exigir o desarmamento. O Brasil é um dos poucos países a consagrar, em sua Constituição, a proibição de produzir e de usar armas nucleares. A América Latina e o Caribe formam a primeira zona desnuclearizada do Planeta. A existência de armas de destruição em massa torna o mundo mais inseguro. Os arsenais nucleares são peças ultrapassadas e obsoletas de um tempo, já superado, de equilíbrio do terror».⁵²³

No entanto, o presidente parecia não compreender o prejuízo moral inerente à sua política de querer agradar gregos e troianos visando sucesso pessoal. A adoção da causa do colega iraniano e a recepção calorosa em sua visita ao Brasil estavam completamente na contramão da mensagem de responsabilidade aos participantes do III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações. Para Lula da Silva, tudo indica, a melhor forma de salvar alguém no fundo do poço é atirar-se dentro dele. A exibir o relativismo moral dos cínicos, o presidente brasileiro não poupou esforços para empenhar solidariedade ao amigo Ahmadinejad, em visita ao Brasil em novembro de 2009: «Não sou obrigado a não gostar de alguém porque outros não gostam.

⁵²² Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, 2008: 33.

⁵²³ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na sessão de abertura do 3º Fórum Mundial da Aliança de Civilizações – Rio de Janeiro”, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, (2010).

Isso não prejudica a relação do Estado brasileiro com o Irã porque isso não é um clube de amigos. Isso é uma relação do Estado brasileiro com o Estado iraniano».⁵²⁴ Entretanto as relações entre dois Estados soberanos estão condicionadas também à dinâmica sistêmica, o que inclui observar os interesses, deveres e obrigações de outros Estados, além de instituições multilaterais – sobretudo quando estas exercem papel de subsidiariedade às capacidades do Estado de resolver problemas.⁵²⁵

Hipotecar apoio ao «direito do Irã de desenvolver seu programa nuclear para fins pacíficos, com pleno respeito aos acordos internacionais», propositadamente ignorava o histórico de desonestidade do país persa.⁵²⁶ No entendimento de Lula da Silva, um Estado sob sanção do CSNU devido à condução de atividades de enriquecimento de material físsil e manutenção de instalações fora das obrigações estabelecidas pelos instrumentos jurídicos do regime de não proliferação nuclear merecia o benefício de ter suas reiteradas fraudes relevadas em troca de um acordo fraco. O governo iraniano sabia que a Declaração de Teerã não tinha força para paralisar completamente seu programa nuclear como pretendia os EUA e seus aliados.

Abusar do direito soberano de agir de acordo com os próprios interesses permitiu ao Irã três décadas de ilegalmente na busca de concluir o ideal atômico iniciado pelo Xá Reza Pahlevi.⁵²⁷ Por isso, imediatamente à assinatura do documento, o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores iraniano, diplomata Ramin Mehmanparast, disse à reportagem da CNN: «Não planejamos interromper nosso direito legal de enriquecer urânio».⁵²⁸ Hillary Clinton parecia ter razão ao classificar o acordo de estratagema do Irã para atraparalhar o processo de sanções da ONU. Por outro lado, Lula da Silva não entrou na negociação de Teerã como ingênuo. O Brasil não estava sendo usado por Teerã conforme deixou entender a secretária de Estado americano

⁵²⁴ Reinaldo Azevedo, “Lula com Ahmadinejad: declaração de brasileiro escarnece dos 6 milhões de mortos do Holocausto. Afinal, ele não é judeu... Eu sou!”, *Veja* 2009.

⁵²⁵ A repercussão no exterior da polêmica visita do líder iraniano ao Brasil, no final de 2009, foi prejudicial para a imagem internacional do país. À reportagem da CNN, Bernard Aronson, secretário de Estado adjunto dos EUA para Assuntos Interamericanos de 1989 a 1993, disse: «Eles acham que isso mostra sua independência, mas na verdade mostra sua imaturidade política. Não ajuda a imagem do Brasil em torno do mundo». Christopher Garman, analista da empresa de consultoria Eurasia Group, alertou para a arriscada manobra de Lula da Silva, argumentado que «o Brasil terá cada vez mais que desenvolver uma política externa bem pensada e coerente. O Brasil não poderá assumir posições polêmicas sem pagar um preço por isso». Arthur Brice, “Ahmadinejad's visit to Brazil draws criticism”, *CNN* 2009.

⁵²⁶ Silva, “Discurso do Presidente, por ocasião da visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad”, 2009.

⁵²⁷ Sobre a determinação iraniana de dominar a tecnologia para construir ou ser capaz de construir uma bomba, ver: Shahram Chubin, *Iran's Nuclear Ambitions* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

⁵²⁸ CNN Wire Staff, “Iran to resume uranium enrichment despite Turkey deal”, *edition.cnn.com*, May 17, 2010.

na conversa telefônica que manteve com Amorim quando tentava dissuadi-lo de continuar as negociações.⁵²⁹

A fala de Lula da Silva na recepção ao amigo Ahmadinejad, em Brasília, ao afirmar que «[o] Irã e o Brasil são dois grandes países em desenvolvimento», é reveladora da percepção do presidente brasileiro da importância geopolítica desses Estados na dinâmica internacional. O poder relativo de Irã e Brasil faz com que a abordagem desses países sobre a questão nuclear reflita fortemente no regime de não proliferação como um todo. Irã e Brasil não são a Coreia do Norte, que se viu obrigada a denunciar o TNP para preservar a soberania sobre as instalações clandestinas que mantinha no seu território visando o fabrico de bombas atômicas. Em estágio avançado de enriquecimento de urânio, o Irã tem sacodido o tabuleiro geopolítico com incursões bem-sucedidas também no terreno das tecnologias de entrega de armas nucleares. Sem provocar o mesmo alarde na comunidade internacional, o Brasil de Lula da Silva parecia inclinado a seguir o mesmo caminho do Irã. Não sem motivo, em 2010, o professor José Goldemberg cravou: «O Irã de hoje poderá ser o Brasil de amanhã».⁵³⁰

4.4 Os emergentes e os estabelecidos

A defesa da soberania tradicional vestefaliana empreendida pelo governo Lula da Silva apresentou dois aspectos indissociáveis, como dois lados da mesma moeda. Um dizia respeito à autonomia para a definição conceitual de soberania e a busca pela concretização dos interesses nacionais livre de constrangimentos sistêmicos, como aquele enfrentado pelo programa nuclear brasileiro, em 2004. O outro prende-se à independência para compor alianças e relações bilaterais com atores fora do arco liderado pela potência hemisférica. O Brasil buscava aumentar a capilaridade de suas relações regionais e extra regionais visando consolidar sua liderança sul-americana, requisitos necessários para ser alçado à condição de ator global em um mundo multipolar cuja construção era percebida como imperativo que resultaria de uma nova ordem multilateral.⁵³¹ Movido por esses objetivos, o governo Lula da Silva notabilizou-se pela implementação e fortalecimento de OI para balancear a hegemonia dos EUA.

⁵²⁹ Em suas memórias, Hillary usa a expressão “uma dança elaborada” em referência à suposta estratégia do Irã para enganar a comunidade internacional. Clinton, *Escolhas difíceis*, 529.

⁵³⁰ Goldemberg, 2010.

⁵³¹ Lula da Silva revela sua visão de mundo multipolar, idealizada como toda concepção política do presidente brasileiro. «Um mundo plural – ou “multipolar”, como às vezes se diz – não é um desejo piedoso de diplomatas ou acadêmicos idealistas. É uma exigência dos dias que correm. A negação da pluralidade de polos, pretensamente “realista”, reduz as relações internacionais apenas à expressão da força militar». Silva, “Discurso do Presidente da República, na abertura do Colóquio “Brasil Ator Global””, 2005.

O multilateralismo contestado adotado pelo governo Lula da Silva assumiu forma branda se comparado àquele adotado pela Rússia, analisado no capítulo anterior. Historicamente orientada para ajudar a resolver o problema do atraso econômico do país, a política externa do Brasil frequentemente adotou o envolvimento multilateral como recurso para contornar as limitações de caminhar sozinho. Entretanto, a forte preferência do Brasil pelo multilateralismo não pode ser entendida como uma defesa incondicional da ordem internacional liderada pelos EUA nem tampouco como um manifesto de adesão convicta ao multilateralismo praticado pela maioria das instituições, percebidas por Lula da Silva como tendo suas políticas subordinadas aos interesses dos países desenvolvidos. No discurso de abertura da reunião da Assembleia Geral da ONU, em 2009, a falar sobre os efeitos da crise financeira, o presidente brasileiro deixou explícita sua pretensão revisionista:

Mais do que a crise dos grandes bancos, essa é a crise dos grandes dogmas. O que caiu por terra foi toda uma concepção econômica, política e social tida como inquestionável. O que faliu foi um insensato modelo de pensamento e de ação que subjugou o mundo nas últimas décadas. Foi a doutrina absurda de que os mercados podiam autorregular-se, dispensando qualquer intervenção do Estado, considerado por muitos um mero estorvo. Foi a tese da liberdade absoluta para o capital financeiro, sem regras nem transparência, acima dos povos e das instituições. Foi a apologia perversa do Estado mínimo, atrofiado, fragilizado, incapaz de promover o desenvolvimento e de combater a pobreza e as desigualdades; a demonização das políticas sociais, a obsessão de precarizar o trabalho, a mercantilização irresponsável dos serviços públicos. A verdadeira raiz da crise foi o confisco de grande parte da soberania popular e nacional – dos Estados e dos governos democráticos – por circuitos autônomos de riqueza e de poder. [...] governantes – e não tecnocratas arrogantes – deveriam assumir a responsabilidade de enfrentar a desordem mundial. O enfrentamento da crise e a correção de rumo da economia mundial não poderiam ficar apenas a cargo dos de sempre. Os países desenvolvidos – e os organismos multilaterais onde eles eram hegemônicos – foram incapazes de prever a catástrofe que se iniciava e, menos ainda, de preveni-la.⁵³²

Lula da Silva mantinha profundas divergências com a estrutura multilateral que, malgrado as assimetrias inevitáveis em um sistema igualmente assimétrico, legitimamente governa as relações de cooperação estatal. Entretanto, não trabalhava diretamente para erodir suas bases. Eram as instituições da ordem liberal que proviam o ambiente permeável no qual o Brasil podia exercer protagonismo – embora limitado. A pretensa reforma da ONU e seus principais organismos, em especial do CSNU, visava aumentar a influência global do país. O presidente também não era devoto fervoroso dos valores normativos da ordem internacional, mas habilmente sabia tirar proveito do duplo padrão da abordagem dos EUA e seus aliados, assim como das crises sistêmicas, para dar vazão ao repisado clamor por mudanças. Diversas vezes, a censurar o comportamento das grandes potências, de quem seria lógico esperar exemplo de

⁵³² Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, por ocasião do Debate Geral da 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas”, Nova York: Ministério das Relações Exteriores, (2009).

conduta moral, Lula da Silva lançava mão dos valores liberais para sublinhar a importância de sua campanha. Assim o presidente concluiu seu discurso na ONU, em 2009:

Os temas que estão no centro de nossas preocupações – a crise financeira, a nova governança mundial e a mudança do clima – têm um forte denominador comum. Ele aponta para a necessidade de construir uma nova ordem internacional, sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e dotada de instituições democráticas. Esse mundo novo é um imperativo político e moral. [...] Não basta remover os escombros do modelo que fracassou, é preciso completar o parto do futuro. É a única forma de reparar tantas injustiças e de prevenir novas tragédias coletivas.⁵³³

Contudo, a recorrente defesa dos valores da democracia e liberdade pelo presidente brasileiro não vai muito além da instrumentalização retórica de narrativas cuidadosamente orquestradas para pavimentar o caminho do Brasil rumo à pretendida posição de maior influência internacional. Não há engano, o antigo líder sindicalista toma o conceito de democracia e liberdade da abordagem de perfeição utópica da política oferecida por Jean Jacques Rousseau, cujas ideias inspiraram a Revolução Francesa.⁵³⁴ Lula da Silva percebe a necessidade de reforma das estruturas de governança como oportunidade para construir uma nova ordem internacional, moldada segundo o perfeccionismo inconsequente da política rousseauniana. Um «mundo novo é um imperativo político e moral»,⁵³⁵ disse o presidente brasileiro, que parece não deixar nada a desejar aos espíritos revolucionários de sempre. No afã de conquistar o poder, prometem recriar o homem e reinventar a sociedade, porém, lá chegando entregam assassinatos em massa e miséria generalizada.

A retórica de Lula da Silva mostrava-se completamente deslocada da realidade. O Brasil sempre apresentou capacidades limitadas para influenciar a balança do poder. O comércio internacional é a área em que o país tem demonstrado melhores condições de concretizar seus interesses, cenário amplamente demonstrado nas negociações da Rodada Doha e como demandante na OMC. A globalização emprestava força à condição de país exportador de *commodities*. Sua posição periférica no hemisfério ocidental – submetido à influência dos EUA e com limitado valor estratégico no tabuleiro das grandes disputas –, somada à estabilidade política regional,

⁵³³ Ibid.

⁵³⁴ Como nota o professor João Carlos Espada, num estudo comparado do pensamento de James Madison e Jean-Jacques Rousseau sobre liberdade *versus* despotismo, «as democracias liberais modernas, quando têm êxito e são duradouras, devem muito mais às ideias das revoluções inglesa e americana do que às ideias da Revolução Francesa – cuja influência foi sobretudo visível na Revolução Soviética de 1917 e nas experiências radicais da América Latina». João Carlos Espada, *A Tradição Anglo-Americana da Liberdade – Um Olhar Europeu* (Cascais: Príncipe Editora, 2008): 125.

⁵³⁵ Silva, “Discurso do Presidente da República, por ocasião do Debate Geral da 64ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas”, 2009.

fazem do Brasil ator “geopoliticamente satisfeito”, conforme Lima e Hirst. «Considerações econômicas, e não militares, ou de segurança, configuram os principais riscos e ameaças externas percebidos pelas elites», apontam as autoras.⁵³⁶

É por conhecer a realidade geopolítica limitada brasileira e a correlação de forças no andar superior das relações internacionais que os formuladores de política externa em Brasília perspectivavam um mundo multipolar. Em um sistema composto por vários polos de poder, o Brasil lideraria um suposto centro de decisão política integrado pelos países sul-americanos. No final do segundo mandato de Lula da Silva, em 2010, o momento unipolar dos EUA havia perdido força. Barack Obama proclamara uma nova estratégia para conduzir a presença global americana priorizando o multilateralismo. A Europa consolidara o processo de integração sob seu modelo único de governança baseada em regras. Potências regionais como China e Rússia passavam a perseguir acordos visando o aprofundamento de abordagens coordenadas em suas vizinhanças. Nesse contexto altamente competitivo, as escolhas do Brasil podiam ser resumidas em tentar caminhar sozinho como liderança regional ou permanecer seguindo no vácuo das grandes potências. Para o assessor especial de Lula da Silva, Marco Aurélio Garcia, a refletir sobre o contexto mundial, caberia ao Brasil «optar entre uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica. [...] Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa».⁵³⁷

Desde o primeiro momento, a política externa do governo brasileiro priorizou as relações sul-americanas. Nesse sentido, o projeto de integração continental da Área de Livre Comércio das Américas foi imediatamente desidratado. «O governo do presidente Lula não aderirá a acordos que forem incompatíveis com os interesses brasileiros. [...] No que se refere à Alca, deparamos com um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros», escreveu Celso Amorim em artigo na Folha de S. Paulo, em julho de 2003.⁵³⁸ Enquanto a Alca era inviabilizada diante de George W. Bush consumido pela esparrela que virou o Iraque, o Mercosul, que vinha claudicante devido a anos de crise econômica na região, foi reerguido sob

⁵³⁶ Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, “Brasil como País Intermediário e Poder Regional”, in *Os Brics e a Ordem Global*, ed. Andrew Hurrell (Rio de Janeiro: FGV, 2009): 46.

⁵³⁷ Garcia, *A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016) / textos selecionados de Marco Aurélio Garcia*, 32.

⁵³⁸ Celso Amorim, “A Alca possível”, *Folha de S. Paulo* 2003.

a liderança de Lula da Silva. Na primeira reunião de cúpula de que participou, o brasileiro foi direto ao ponto: «Desde o início de meu mandato [...] tenho dedicado atenção prioritária à plena realização do Mercosul. Ele é o núcleo em torno do qual pensamos que deva ser levada adiante a tão sonhada integração da América do Sul. [...] O Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo».⁵³⁹

A integração econômica do Cone Sul, e de maneira alargada de toda América do Sul, pode ser entendida como a continuidade de processos herdados de governos anteriores que vinham priorizando trocas com os mercados vizinhos. O que muda sob o governo de Lula da Silva é a pretensão de incluir a América Latina e o Caribe num projeto de integração amplo, talvez inimaginável até para Simón Bolívar, herói libertador latino-americano. Nas palavras de Lula da Silva, durante assinatura do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), em maio de 2008, «nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos estão convidados a associar-se à União. A UNASUL nasce, assim, aberta a toda a região, e nasce também sob o signo da diversidade e do pluralismo».⁵⁴⁰ Sócio com as melhores condições de realizar o empreendimento, o Brasil poderia ser o maior beneficiário da organização.

A UNASUL caminhava para ser o principal instrumento de elevação da importância geopolítica do Brasil. Em 2008, o presidente brasileiro comemorou a entrada em vigor da organização como marco da passagem da América do Sul a ator global. «Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos», discursou entusiasmado.⁵⁴¹ A UNASUL assumiria identidade jurídica com a criação de uma estrutura multilateral que, aos olhos dos formuladores em Brasília, serviria de alternativa às instituições influenciadas pelos EUA e seus aliados. Durante a reunião de assinatura do ato constitutivo da organização, Lula da Silva anunciou a criação do Conselho

⁵³⁹ Mais do que liderar, Lula da Silva prometeu financiar iniciativas para dinamizar o Mercosul. «O Brasil já está tomando medidas para estimular parcerias no Mercosul, com a ampliação da participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o nosso BNDES. Estamos empenhados, de forma crescente e decidida, no esforço imprescindível de construir, em toda a América do Sul, uma infraestrutura física capaz de dar carne e osso à nossa integração». Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na reunião de Cúpula do Mercosul”, Assunção, Paraguai: Biblioteca da Presidência da República, (2003).

⁵⁴⁰ No discurso, entusiasmado, Lula da Silva parecia a própria encarnação de Simón Bolívar. «Estamos superando a inércia e as resistências que, ao longo de 200 anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos o caminho da unidade. Ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o sonho integrador de nossos próceres e libertadores». Silva, “Discurso do Presidente da República, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul”, 2008.

⁵⁴¹ Ibid.

Energético e do Conselho Sul-Americano de Defesa. O Conselho Energético se explica devido ao potencial da região – além da Venezuela, dona maior reserva de petróleo do mundo, o Brasil acabara de descobrir óleo e gás na camada pré-sal. O Conselho Sul-Americano de Defesa visava negar aos EUA acesso à região. Conforme a END, lançada em dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano, «criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região».⁵⁴²

É preciso chamar as coisas pelo seu verdadeiro nome. Longe de ser comparada ao processo de transformação da Europa em União, a integração da América do Sul pretendida por Lula da Silva era tão somente um projeto de poder.⁵⁴³ O discurso altamente ideologizado soa como chamamento a uma cruzada contra a presença americana no subcontinente. Como país mais influente, o Brasil assumiria o papel outrora desempenhado pelos EUA na região. Por conta disso, o governo brasileiro arcaria com o ônus de bancar a infraestrutura necessária à integração sul-americana.⁵⁴⁴ A integração tinha o claro propósito de afirmar os interesses nacionais do Brasil, que ilusoriamente, parecia contar com a cooperação dos vizinhos para viabilizar sua “grande estratégia”, atraindo governos sul-americanos insatisfeitos com a influência dos EUA no subcontinente.⁵⁴⁵ A disfarçar incontidas aspirações imperialistas, o Brasil direcionou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar o pretendido complexo industrial de defesa.⁵⁴⁶ E foi além: o aceno benevolente incluía fundos para bancar obras de infraestrutura, um atrativo aos vizinhos mais desconfiados das reais pretensões do gigante sul-americano e único falante de língua portuguesa do Continente.

⁵⁴² Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, 2008.

⁵⁴³ Sobre a percepção do imperialismo exercido pelo Brasil na região, consultar a obra deste jornalista e escritor uruguaio. Zibechi, *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*.

⁵⁴⁴ Ao discursar em Paris, Lula da Silva empenha recursos de banco público brasileiro para financiar as obras de integração sul-americana. «Temos acelerado projetos para a integração da infraestrutura física regional, para o que contamos, inclusive, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Possivelmente, no próximo ano, nós teremos pelo menos uma obra de infraestrutura financiada pelo Banco de Desenvolvimento brasileiro em cada país da América do Sul, tornando realidade o sonho histórico que motivou tantas e tantas lutas na América do Sul». Silva, “Discurso do Presidente da República, na abertura do Colóquio “Brasil Ator Global””, 2005.

⁵⁴⁵ A orientação da END era: «Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não os ter no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra». Presidência da República, “Estratégia Nacional de Defesa”, 2008.

⁵⁴⁶ A END determina que ministérios afeitos ao projeto deverão «propor modificações na legislação referente à linha de crédito especial, por intermédio do BNDES, para os produtos de defesa, similar às já concedidas para outras atividades». Ibid. O direcionamento do BNDES para financiar a indústria da defesa, em condições especiais, remete para uma providência que o presidente tomou ainda no primeiro ano de governo, quando enquadrou todos os países da América Latina como economias sólidas com o objetivo de «reduzir a cumulatividade de custos e garantias nas exportações brasileiras». Silva, “Discurso do Presidente da República, na cerimônia de encerramento do 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior”, 2003.

O multilateralismo contestado parecia funcionar como meio de dotar o Brasil de capacidades de poder mais condizentes com as ambições de Lula da Silva. Conforme idealizado por Celso Amorim, depois de sepultar a Alca, acordos nos planos comercial e de infraestrutura conduziram a integração da América do Sul culminando com a criação da UNASUL, organização política que responderia pela coordenação estratégica do papel a ser desempenhado pelo subcontinente no mundo, sob a liderança do Brasil. O mundo multipolar dava a impressão que se concretizaria perante os supostos artífices da nova ordem mundial. Entretanto, a integração de Estados com interesses pouco congruentes revelou-se desafio maior do que as possibilidades de concretizá-lo, apesar do empenho do governo brasileiro.

A integração regional liderada pelo Brasil constituía-se vivamente numa rejeição à hegemonia dos EUA, fazendo com que emergissem na política externa do governo iniciativas diplomáticas de ameaça ao multilateralismo baseado em democracia, liberdade e estado de direito. A ordem liberal era percebida por influentes integrantes do governo como uma estrutura de governança assimétrica ou falsamente recíproca, prejudicial aos interesses do Brasil. O diplomata e ministro de Lula da Silva, Samuel Pinheiro Guimarães, declarado inimigo da ordem internacional baseada em regras, não economiza nas palavras para criticar as instituições criadas, segundo ele, para consolidar e perpetuar o poder hegemônico. «A expansão dos organismos internacionais e a normatização colocam para o Brasil um desafio extraordinário que disfarçado pelo nosso culto ao formalismo jurídico e pela ideia, altamente equivocada, de que é melhor ter uma norma jurídica internacional do que não ter», escreveu.⁵⁴⁷

O Brasil adotou o receituário comum às potências desprovidas de capacidades para balancear o poder hegemônico dos EUA, perseguir a ideia de mundo multipolar. Entendida como meio condutor dos interesses e valores do Ocidente, a ordem liberal passou a ser confrontada com estruturas multilaterais de *soft balancing*, criadas ou reestruturadas com o duplo propósito de conter a influência americana no subcontinente e de articular a política de integração hemisférica. As relações bilaterais do Brasil com países em desenvolvimento foram aprofundadas, priorizando nações como China, Índia, Rússia e África do Sul, tal como Lula da

⁵⁴⁷ Samuel Pinheiro Guimarães, *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional*, 5ª ed. (Rio de Janeiro: Contraponto, 2007): 179.

Silva havia prometido no seu discurso inaugural.⁵⁴⁸ Consistente com o propósito de atuar para alterar a arquitetura do poder mundial, mas constrangido pela ausência de capacidades próprias para balancear diretamente a condição privilegiada dos EUA, o presidente brasileiro e seus companheiros encontraram no multilateralismo contestado o principal instrumento tático.

4.4.1 A entente revisionista

A aproximação do Brasil com o Irã culminou com a insistente defesa, por parte de Lula da Silva, do direito iraniano de enriquecer urânio, apesar das fraudes à ordem multilateral nuclear. A manobra da diplomacia brasileira pode até ter surpreendido o observador desatento da política externa do país naquele início de século. No entanto, o mais arguto sabia que o conhecido menosprezo do presidente pelos valores das democracias liberais e sua ambição política poderiam levá-lo a aliar-se a alguns dos regimes mais execráveis do mundo. Na América Latina, a defesa apaixonada da revolução cubana e de Fidel Castro dissimulava a disputa fraterna com Hugo Chávez para saber quem herdaria o posto do velho “comandante”.⁵⁴⁹ Em África, a atração por regimes autoritários veio coberta pelo verniz da narrativa politicamente correta de uma suposta “dívida impagável” com o povo africano, que Lula da Silva fazia gosto de trombetear em todos os quadrantes.⁵⁵⁰

Não se tratava apenas de adotar posição tática no xadrez do poder internacional, nem tampouco se resumia ao usual proselitismo cínico de Lula da Silva que, em 2010, comparou os presos

⁵⁴⁸ «Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus Estados-membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outras». Silva, “Discurso de posse – 1º mandato”, 2003. No seu discurso inaugural, o chanceler Celso Amorim fez ecoar a fala de Lula da Silva do dia anterior: «Forjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos o diálogo com a China, a Rússia, a Índia, o México e a África do Sul, entre outros. Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos». Celso Amorim, “Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, (2003).

⁵⁴⁹ Em 2016, Lula da Silva homenageou o amigo falecido aos 90 anos. «Morreu ontem o maior de todos os latino-americanos, o comandante em chefe da revolução cubana, meu amigo e companheiro Fidel Castro Ruiz. Para os povos de nosso continente e os trabalhadores dos países mais pobres, especialmente para os homens e mulheres de minha geração, Fidel foi sempre uma voz de luta e esperança». Luiz Inácio Lula da Silva, “Descanse em paz, companheiro Fidel”, São Paulo: Instituto Lula, (2016).

⁵⁵⁰ No seu programa semanal de rádio, o presidente ressaltou uma suposta dívida do país com a África: «O Brasil foi o último país do mundo a abolir a escravidão. Acho que nós temos uma dívida enorme com o continente africano, com o povo africano. É uma dívida que a gente nunca vai poder pagar em dinheiro. A gente vai poder pagar em solidariedade, em ajuda humanitária, em ajuda ao desenvolvimento, em ajuda no conhecimento científico e tecnológico que o Brasil tem a ajudar o povo da África». Luiz Inácio Lula da Silva, “Programa Café com o Presidente”, Rádio Nacional, 26 de julho: Biblioteca da Presidência da República, (2010).

políticos cubanos aos encarcerados comuns do Brasil.⁵⁵¹ O presidente brasileiro parecia à vontade para construir alianças com países conhecidos pela aversão aos valores ocidentais. A desculpa moral é fornecida pelo chanceler Celso Amorim: «Há coisas que podemos dizer a eles que não seríamos capazes se eu simplesmente fosse ao pódio mundial e dissesse: “Aqui estou; sou um cara legal. Sou um cara hipócrita. E você tem que fazer o que eu digo”».⁵⁵² Finalmente, o Brasil adotou o duplo padrão que frequentemente criticava nos EUA, a quem tantas vezes acusou de seletivamente proteger seus aliados. Entretanto, o governo Lula da Silva escolheu proteger violadores de normas internacionais. Neste sentido, a presença do Irã nos planos do Itamaraty não tem a ver com obra do acaso, era parte de uma estratégia pragmática que aproximava Estados com aspirações revisionistas da ordem liberal internacional.

Os políticos brasileiros celebravam vivamente o multilateralismo em organizações mundiais. «Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais», disse Lula da Silva no discurso inaugural em 2003.⁵⁵³ Contudo, ao mesmo tempo, dotava as relações exteriores do Brasil das chamadas “parcerias estratégicas”, termo copiado à diplomacia do regime militar, mas que o governo Lula da Silva tentava dar aparência de ineditismo – como quase tudo o que fazia, aliás. As “parcerias estratégicas” foram planejadas para ajudar o Brasil a superar deficiências de inserção internacional, alinhando o país sobretudo a poderes emergentes.⁵⁵⁴ Rapidamente, as novas amizades evoluíram e ganharam corpo em instituições multilaterais, em grande medida estimuladas pela alma militante de Lula da Silva. «A crise financeira que se abateu sobre todos mostrou o quão necessário será contar com organizações multilaterais vigorosas, à altura de um mundo cada vez mais diverso e multipolar. Mas constatamos grande resistência à mudança», analisou na sequência do *crash* de 2007-2008.⁵⁵⁵

Movido pelo espírito reformista de Lula da Silva, o Brasil perseguia uma transformação da ordem multilateral que, contraditoriamente ao discurso do presidente, ameaçava o arcabouço normativo sobre o qual o multilateralismo se estruturou. O desenvolvimento de fóruns e organizações regionais envolvendo parceiros estratégicos ajudados pelo Brasil representou

⁵⁵¹ Luiz Inácio Lula da Silva, entrevista a Agência Associated Press, Biblioteca da Presidência da República, 2010.

⁵⁵² Celso Amorim, entrevista a Susan Glasser, Foreign Policy, 2010.

⁵⁵³ Silva, “Discurso de posse – 1º mandato”, 2003.

⁵⁵⁴ Ver: Antônio Carlos Lessa, “Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition) (2010).

⁵⁵⁵ Silva, “Discurso do Presidente da República, na sessão de abertura do 3º Fórum Mundial da Aliança de Civilizações – Rio de Janeiro”, 2010.

desafio concreto ao multilateralismo coordenado por organizações internacionais. O critério geopolítico foi adotado na escolha dos futuros parceiros. Reforçar a cooperação Sul-Sul era condizente com o objetivo de Lula da Silva de mudar a geografia do poder mundial na direção do mundo multipolar, supostamente mais democrático do que a unipolaridade liderada pelos EUA. «A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da Humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada estado», proclamou.⁵⁵⁶

Como as revoluções não podem ser adiadas e as transformações reclamam pressa de seus artífices, Lula da Silva e seus companheiros criaram, logo em 2003, junto com Índia e África do Sul, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), também conhecido como G-3. A ligação com o mundo árabe foi estabelecida pela Cúpula América do Sul-Países Árabes, cuja primeira reunião teve lugar em maio de 2005, em Brasília. O “reencontro” com o Continente africano – na expressão de Celso Amorim – foi coordenado pela revitalizada Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Acordos bilaterais com Estados extracomunitários turbinavam a presença do Brasil no Continente e permitiam-lhe exercitar seu *soft power*. Entretanto, para além dos tradicionais projetos em áreas como saúde, educação e desenvolvimento econômico, a componente militar passou a fazer parte das motivações que conduziam o Brasil de volta à África.⁵⁵⁷

O propósito de Lula da Silva de fazer do Atlântico Sul uma extensão do território brasileiro levou Brasília a estabelecer diversos acordos com a Namíbia envolvendo a marinha dos dois países. O Brasil parecia se preparar para ser o xerife da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). A descoberta de gás e óleo na camada pré-sal tornou imperativo ao governo reforçar a segurança das águas denominadas “Amazônia Azul” – área total de 4,5 milhões de km², compreendendo a soma da zona econômica exclusiva com a extensão da plataforma continental.⁵⁵⁸ O desafio à presença dos EUA na região foi objetivamente lançado por Lula da

⁵⁵⁶ Silva, “Discurso de posse – 1º mandato”, 2003.

⁵⁵⁷ Sobre as relações Brasil-África – na perspectiva do projeto de poder de Lula da Silva no exterior – envolvendo abertura de embaixadas e financiamento dos “parceiros estratégicos”, que se revelaram poderoso esquema de tráfico de influência e corrupção, consultar: Fábio Zanini, *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula* (São Paulo: Contexto, 2017).

⁵⁵⁸ «A importância cada vez maior do País no cenário mundial, assim como as recentes descobertas de vastas reservas de óleo e gás na camada de pré-sal, torna imperativo possuímos uma Marinha forte, preparada e com grande poder de dissuasão. Estou falando de uma Força pronta a realizar ação de presença e patrulha em toda a extensão da nossa “Amazônia

Silva: «A Marinha joga um papel importante para proteger o nosso pré-sal, porque os homens já estão aí com a 4ª frota quase em cima do pré-sal. [...] a nossa Marinha tem que ser a guardiã das nossas plataformas em alto-mar para fiscalizar esse patrimônio».⁵⁵⁹

Voltada para o desenvolvimento de uma estrutura multilateral na qual pudesse exercer o protagonismo desejado, a UNASUL desempenhou papel central na coordenação de arranjos integrados pelo Brasil. A organização era o destino para o qual convergiam as agendas regionais mais importantes, inclusive demandas do Mercosul e do fórum Zopacas. Todavia, através das lentes daqueles que ambicionam marcar o redesenho da ordem global com sua visão singular das relações internacionais, o clube formado por Brasil, Rússia, China e Índia, em 2009 – África do Sul a partir de 2011 –, era o fórum com as maiores possibilidades de projetar poder em âmbito global. As características complementares de seus integrantes e a sua capilaridade institucional, abrangendo a cooperação econômica, política e militar, tornaram o BRIC no instrumento de multilateralismo contestado com grande potencial de balancear a hegemonia dos EUA. Entretanto, para desgosto de Lula da Silva, os conflitos de interesses algumas vezes mostraram-se maiores do que as convergências. A aprovação da resolução 1929, com Rússia e China votando com os EUA para impor novas sanções ao Irã, rasgou a negociação intermediada pelo Brasil e comprovou que na arena internacional países não têm amigos, têm interesses.

Na prática, as “parcerias estratégicas” não se mostraram eficientes no pavimentar do caminho do Brasil rumo a seus objetivos no exterior. A reforma da ONU com vistas ao assento permanente no CSNU foi travada pelos integrantes do clube exclusivo – tarefa facilitada pelas divergências entre os pretendentes –, enquanto que a integração da América do Sul naufragou na ambição megalomaniaca inconsistente com a realidade sistêmica. Apesar do constante alardear de preferência pelo multilateralismo, o governo Lula da Silva tratou a cooperação mediada por organizações internacionais a chutes e pontapés. Confundir a política externa de Estado com a do Partido dos Trabalhadores, permitindo que estratégias fossem definidas ao sabor do ranço ideológico de militantes partidários estacionados no tempo, fez o Brasil colecionar equívocos que só não custaram mais caro à reputação do país no exterior devido à

Azul»». Luiz Inácio Lula da Silva, “Mensagem do Presidente da República, à Marinha do Brasil, por ocasião do Dia do Marinheiro”, Brasília: Biblioteca da Presidência da República, (2008).

⁵⁵⁹ Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do Presidente da República, na cerimônia de batismo da plataforma P-53”, Brasília: Biblioteca da Presidência da República, (2008).

A preocupação de Lula da Silva não era gratuita. Em julho de 2008, após 58 anos de inatividade, os EUA decidiram reativar a 4ª Frota para patrulhar os mares da América Latina e do Caribe. Sérgio Dávila, “Sob polêmica, EUA reativam sua Quarta Frota”, *Folha de S. Paulo* 2008.

sua limitada influência no jogo das grandes decisões. Certamente, *key players* dignos desta qualificação não se permitem agir com tamanha imprudência.

Em busca de aumentar o poder do Brasil no exterior, o governo Lula da Silva não se satisfaz em cerrar fileiras com regimes autoritários e *Estados desonestados*. O país também passou a agir com elevada indiferença aos valores da ordem internacional em muitos dos seus negócios estrangeiros. A abertura de representação diplomática em países governados por ditaduras como a da Coreia do Norte não incomodava tanto o governo quanto condenar Israel de praticar crime de guerra na Faixa de Gaza.⁵⁶⁰ Por isso, em 2009, a organização *Human Rights Watch* acusou o Brasil de atuar no Conselho de Direitos Humanos da ONU para proteger notórios violadores de direitos humanos, acompanhando os votos de Rússia, China, Cuba, Paquistão e Arábia Saudita.⁵⁶¹ A descompostura generalizada do Brasil explica o comportamento do chanceler Celso Amorim em seu “Conversa com jovens diplomatas”, onde – sem demonstrar qualquer constrangimento, mas usando de ironia –, considerou uma «ideia errada» de Hillary Clinton, relacionar «direitos humanos com programa nuclear» como justificativa para o descontentamento da secretária de Estado com Ahmadinejad e a Guarda Revolucionária.⁵⁶² Sob Lula da Silva, imprudência e ambição de poder caminharam juntas na designação da política exterior do Brasil.

4.5 Conclusão

O multilateralismo foi abordado pelo governo Lula da Silva de forma ambígua num contexto de relações internacionais fortemente influenciado pela política do poder. Para um Estado com capacidades reduzidas para garantir a implementação de uma política exterior autônoma, a cooperação multilateral assumiu duas formas distintas. De um lado, a coordenação política ao abrigo de OI, que facilitou a realização de interesses no estrangeiro cuja atuação solitária seria impossível ou acarretaria custos elevados. De outro, o incentivo à formação de mecanismos multilaterais especialmente estruturados para melhorar a capacidade de projetar poder, visando cumprir objetivos de aumento da influência internacional do Brasil. A intermediação da negociação do programa nuclear iraniano serviu de teste para as formas de multilateralismo

⁵⁶⁰ Trata-se da votação do relatório Goldstone no Conselho de Direitos Humanos da ONU. O Brasil alinhou voto com Angola, Bangladesh, China, Cuba, Egito e Gabão, países que nada representam em termos de exemplo de democracia. Cinco países se negaram a participar da votação devido ao teor tendencioso do texto – entre eles, EUA, Reino Unido, França. Reinaldo Azevedo, “Mais uma estupidez do Itamaraty - A hostilidade permanente do governo Lula a Israel”, *Veja* 2009.

⁵⁶¹ HRW, “Brasil: Apoie as Vítimas, Não Seus Algozes”, Genebra: Human Rights Watch, (2009).

⁵⁶² Amorim, *Conversa com jovens diplomatas*, 308.

adotadas pelo governo Lula da Silva. A cooperação multilateral como instrumento do poder representou um desafio ao multilateralismo substantivo por um país emergente.

A defesa pelo Brasil do direito do Irã de continuar a desenvolver seu programa nuclear, embora colecionando vasto histórico de fraude, primeiramente desafiou a estrutura normativa da ordem multilateral que rege o domínio da tecnologia atômica. A Declaração de Teerã, negociada em alternativa à imposição de sanções severas pelo CSNU, não oferecia garantia quanto à paralisação do processo de enriquecimento de urânio que, naquela altura, alcançara taxas a caminho do necessário para a fabricação de armamento. O direito do Irã, garantido pelo TNP, de possuir programa voltado para aplicações civis foi confrontado por potências nuclearmente armadas que não se mobilizaram efetivamente para cumprir o compromisso de banir completamente as armas nucleares. Porém, a adoção de resolução pelo CSNU, com votos contrários de Brasil e Turquia, demonstrou a importância do envolvimento das grandes potências, nomeadamente do P-5, para o fortalecimento da ordem multilateral. Em um sistema internacional assimétrico, o poder torna-se elemento central para o respeito às normas de um tratado igualmente assimétrico.

O regime de não proliferação foi ameaçado pelo princípio de soberania exercido por Irã e Brasil. Apesar de signatários do TNP, ambos os países assumiram posturas relutantes quanto aos processos de regulação e gerenciamento da questão nuclear por instituições multilaterais. Longe de ser um fraudador contumaz de normas internacionais como o aliado, o Brasil não deixou de demonstrar truculência quando técnicos da AIEA exigiram acesso a locais considerados restritos por abrigarem segredos comerciais. O recuo, em menos de um ano, para uma relação mais amistosa com a agência de Viena não evitou que fossem lançadas suspeitas sobre as reais pretensões do governo brasileiro quanto a objetivos de aquisição de armas nucleares. Para Lula da Silva, o desenvolvimento de maiores capacidades de poder era o caminho para o Brasil evitar constrangimentos à sua soberania. O investimento na indústria da defesa, nomeadamente no setor de energia nuclear e no programa espacial, tinha o objetivo de fortalecer a autonomia política do país, evitando constrangimentos por parte de instituições multilaterais percebidas por Brasília como subordinadas aos interesses dos EUA.

O envolvimento do Brasil com o Irã representou apenas mais um dentre os vários Estados posicionados no polo oposto ao das democracias liberais com os quais o governo Lula da Silva constituiu as chamadas “parcerias estratégicas”. O projeto de poder do presidente alinhou o Brasil com países dominados por regimes autoritários e não liberais de diferentes partes do

mundo, com destaque para os bolivarianos sul-americanos, sócios em estruturas multilaterais criadas para mudar a geografia da política mundial. A integração da América do Sul sob a liderança brasileira continha as sementes do multilateralismo contestado. A UNASUL foi especialmente organizada para oferecer aos descontentes com a distribuição do poder mundial um ambiente institucional para que pudessem somar forças e coordenar ações de *soft balancing* contra o poder hegemônico dos EUA. A defesa do multilateralismo no caso iraniano comprova que, para Lula da Silva, a cooperação somente era bem-vinda quando favorecia seus objetivos de poder.

CAPÍTULO 5. MULTILATERALISMO, A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO PODER

A dicotomia entre valores e interesses nas relações internacionais faz crer que o multilateralismo liberal se tornou um mecanismo indesejável na percepção de alguns governos depois da era bipolar. A capacidade dessa forma de cooperação de tornar-se universal mostrou-se desde o princípio limitada. Durante a Guerra Fria a coordenação política por Estados ao abrigo institucional não chegou a existir de forma substantiva fora do conjunto de potências ocidentais industrializadas lideradas pelos EUA. O compartilhamento de valores comuns – adoção da democracia combinada ao liberalismo na ordem política doméstica, por exemplo – contribuiu para que governos aliados a Washington assumissem compromissos vinculativos duradouros. Mesmo assim, a comunidade pacífica fundada sobre os princípios do multilateralismo resultou essencialmente da condição de poder absolutamente assimétrico dos EUA, que conduziram um processo de barganha combinando pressão diplomática e cooperação econômica e militar.⁵⁶³ A estrutura governativa orientada para o respeito a regras comuns ganhou musculatura no curso da Guerra Fria. Entretanto, reveses começaram a aparecer quando o contexto no qual esta estrutura havia surgido desapareceu, culminando, nos primeiros anos do século XXI, com um ciclo de crises intermitentes. O multilateralismo passou a ser percebido como a primeira opção de cooperação depois da última por potências comprometidas com disputas relacionadas à redistribuição do poder global.

O argumento principal deste capítulo é que apenas valores comuns não são capazes de levar o Estado a engajar-se no multilateralismo. Interesses respondem por grande parte da motivação do engajamento multilateral pelos países. A bem-sucedida cooperação entre as democracias liberais durante a Guerra Fria deveu-se a um contexto internacional em que o liberalismo se encontrava ameaçado pelo comunismo soviético. Naquele momento, as preferências políticas domésticas ajudaram a nivelar as expectativas dos Estados, moderando o comportamento de atores com interesses divergentes e contribuindo para impulsionar o engajamento coordenado de política exterior. Todavia, no atual ambiente de competição entre as grandes potências a identificação com valores parece não exercer a mesma influência sobre os tomadores de decisão em relação a operar de acordo com as regras da ordem multilateral liberal. A mudança de mãos

⁵⁶³ Importante aliado histórico e potência contra a qual os EUA nunca entraram em guerra, a França exigiu de Washington esforço adicional no desenvolvimento da estrutura de cooperação que uniu as democracias ocidentais durante a Guerra Fria. A insistência do governo francês em manter agenda própria de política exterior muitas vezes colidia com a estratégia de contenção soviética desenhada pelos americanos. Ver: Frank Costigliola, *France And The United States: The Cold Alliance Since World War II* (New York: Twayne of G. K. Hall, 1992).

do poder global em processo interfere sensivelmente nos cálculos dos governos, levando os Estados a uma maior seletividade em suas escolhas. Por um lado, a busca por privilégios do poder, somada ao dilema de segurança produzido pela nova realidade sistêmica, pode conduzir atores liberais a reconsiderar a política de cooperação com antigos aliados. Por outro, atores não liberais tendem a aumentar sua relutância em cooperar sob estruturas percebidas como veículo condutor de ideais e valores contrários aos afirmados internamente, representando ameaça à integridade existencial de regimes autoritários e aos seus projetos de poder.

Também se argumenta que a cooperação baseada em valores comunitários de liberdade e democracia, embora de partida seja impulsionada por interesses, permite ao Estado construir interações que ultrapassam o objetivo funcional da estrutura sob a qual são operadas. Mais do que resolver problemas comuns dos países em uma área específica, a cooperação torna-se um compromisso normativo que beneficia toda comunidade internacional, contribuindo para a paz e a prosperidade mundiais. O aprofundamento da interdependência e da solidariedade, que faz com que conflitos sejam resolvidos com base em regras e princípios das sociedades governadas pela democracia liberal, explica a persistência de atuação de OI criadas para o enfrentamento de problemas no contexto da Guerra Fria mesmo após o término da era bipolar. Por isso, os valores liberais serão fortemente atacados por Estados não liberais que veem no multilateralismo e em suas estruturas ameaças a sua integridade política.

A presente análise está dividida em três seções, que correspondem aos momentos de ascensão, declínio, e desafios imediatos do multilateralismo, sempre destacando a importância dos interesses do Estado na tomada de decisão e o papel secundário dos valores comuns na estruturação de alianças multilaterais. A primeira seção discute a condição de ameaça nas quais as democracias liberais se encontravam perante as ambições expansionistas do comunismo soviético e identifica a preferência dos EUA em compor alianças multilaterais com a Europa, principal teatro de disputa da Guerra Fria, a assistência personalizada ao resto do mundo e a relação de cooperação entre as duas superpotências. A segunda concentra-se nas transformações do multilateralismo sob as diferentes expectativas dos Estados após o fim das disputas bipolares, e aborda o momento unipolar em que EUA adotaram preferencialmente o unilateralismo combinado a intervenções externas como estratégia de política exterior, a reação de rivais e antigos aliados comprometidos com a defesa do multilateralismo, e a condição de irrelevância a que foi submetida a cooperação multilateral no ambiente internacional de competição entre as grandes potências.

A última seção perspectiva uma paisagem internacional multipolar habitada por um punhado de potências com capacidades limitadas para subscrever uma ordem mundial. Este contexto renovado é composto por duas ordens de cooperação multilateral. Uma possivelmente formada pelas democracias liberais, em um esforço de reviver a comunidade democrática que operou sob regras emitidas por OI durante a Guerra Fria. Argumenta-se que a necessidade de competição com a China, que vem estruturando sob sua liderança mecanismos multilaterais próprios, permitirá uma nova aliança ocidental. Para tal, será necessário a revitalização e criação de instituições condizentes com o ambiente internacional tensionado pela política exterior afirmativa de não liberais como China e Rússia. Na outra, em um polo oposto, estruturas de cooperação serão erguidas segundo as convicções soberanistas de países governados por regimes não liberais. A lógica pragmática de cooperação, baseada em imperativos econômicos e de segurança, conduzirá o envolvimento do Estado, o que será um atrativo também para os aliados dos EUA. Valores de ordens políticas domésticas serão desconsiderados por mecanismos que tendencialmente adotam o consenso para decisão normativa. Contudo, independentemente da forma como emerge, se liberal ou autoritária, a cooperação multilateral é percebida como instrumento de poder à disposição dos Estados.

5.1 Os limites de uma ideia

Durante a guerra fria, o multilateralismo que emergiu da disputa entre americanos e soviéticos esteve quase totalmente restrito à relação dos EUA com as potências industrializadas ocidentais. O multilateralismo foi tratado por Washington como instrumento da estratégia de contenção do comunismo na Europa. Em outras partes do mundo, entendidas como menos importantes para a primazia mundial dos EUA e que representavam menor risco para o liberalismo, as relações de cooperação foram tratadas de forma bilateral ou por meio de alianças regionais. O ambiente conflagrado da Guerra Fria, no entanto, não impediu interações entre as superpotências. EUA e URSS foram capazes de superar as diferenças ideológicas para cooperar na área de não proliferação nuclear, por exemplo. As instituições multilaterais podem unir adversários na defesa de interesses comuns, e a diferença de valores não evita que Estados adversários engajem-se no multilateralismo.

5.1.1 Uma governança para as democracias liberais

O compromisso americano com a ordem multilateral que ajudou a construir – e patrocinou durante mais de quatro décadas – estava primordialmente circunscrito à necessidade de segurança doméstica, sobretudo à preservação do liberalismo em casa, o que não era pouco

diante da ameaça soviética.⁵⁶⁴ O mito propagado por alguns estudiosos liberais de que os EUA se envolveram no mundo para disseminar o liberalismo não corresponde à totalidade dos fatos.⁵⁶⁵ Como objetivo secundário da ordem construída pelo governo de Washington, disseminar valores das democracias liberais no mundo era um bônus que certamente reforçava a meta principal – e também agradava os sócios europeus do empreendimento. Portanto, conter o avanço do comunismo mundial na direção dos aliados mais frágeis do capitalismo passou a ser prioridade dos EUA nos anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial. As excepcionais condições com que saíram do conflito permitiram-lhes traçar ambiciosos objetivos. O mito do excepcionalismo americano passou a guiar sua política externa. Embora relutante, o país finalmente assumira novos e ampliados compromissos no estrangeiro, compatíveis com sua condição de potência mundial.

A cooperação transatlântica foi estruturada sob o duplo pilar dos interesses econômicos e de segurança. A restauração da Europa aumentava de imediato a segurança da América, que percebia os aliados do outro lado do Atlântico primeiramente como amortecedor contra a ameaça soviética, e em seguida como mercado para seus produtos e capitais. Da mesma forma, na Europa o dilema de segurança foi o principal incentivo para seus governos vincularem parte da autonomia política a instituições multilaterais. Devastados pelo conflito e acossados pela presença do inimigo próximo a suas fronteiras, sem a cooperação econômica e militar dos EUA os europeus provavelmente teriam assistido inertes Stalin avançar as linhas de sua área de influência. De ambos os lados do Atlântico a cooperação emergiu da necessidade mútua de frear as ambições expansionistas do comunismo. Não se pode esquecer do discurso de Churchill no Westminster College, em Fulton (1946), nos Estados Unidos, como parte da campanha do

⁵⁶⁴ Graham Allison, "The Myth of the Liberal Order. From Historical Accident to Conventional Wisdom", *Foreign Affairs*, (2018). Realistas não guardam reservas sobre a natureza da ordem sob a qual americanos e europeus coordenaram boa parte de sua política durante a Guerra Fria argumentando que não era nem liberal nem internacional. «Era uma ordem restrita que se limitava principalmente ao Ocidente e era realista em todas as suas dimensões-chave», afirma Mearsheimer. Mearsheimer, 2019: 8.

⁵⁶⁵ Ikenberry sustenta uma visão idealista da ordem estruturada pelos EUA pós-145. «A ordem democrática liberal do pós-guerra foi projetada para resolver os problemas internos do capitalismo industrial ocidental. Não se destinava a combater o comunismo soviético, nem era simplesmente um plano para colocar os negócios americanos de volta em pé após a guerra, abrindo o mundo ao comércio e aos investimentos. Foi uma estratégia para construir a solidariedade ocidental por meio da abertura econômica e da governança política conjunta», argumenta. G. John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos", *Foreign Affairs*, (1996). De acordo com Nye Jr., «o sucesso demonstrável da ordem em ajudar a proteger e estabilizar o mundo nas últimas sete décadas levou a um forte consenso de que defender, aprofundar e estender esse sistema foi e continua sendo a tarefa central da política externa dos Estados Unidos. Joseph S. Nye Jr., "Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea", *Foreign Affairs*, (2017).

anterior primeiro-ministro britânico para sensibilizar o governo americano quanto ao perigo por trás da cortina de ferro que havia descido sobre o continente.

Efetivamente, o projeto inicial era o desenvolvimento de uma ordem internacional com base em princípios liberais, democracia, livre mercado e de uma organização multilateral na qual as grandes potências cooperariam para a manutenção da paz. A extrair lição do fracasso de Wilson com a Liga das Nações, foram criadas instituições para promover o comércio e a integração econômica e financeira global, o chamado sistema de Bretton Woods. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifa e Comércio (GATT) tinham o propósito de aprofundar a interdependência e universalizar práticas e condutas adotadas nas democracias liberais. Outro componente do internacionalismo liberal, os direitos humanos foram um pouco mais tarde incorporados à ordem com o lançamento, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, os quais já se encontravam consagrados na Carta.

O desenrolar da Guerra Fria, no entanto, obrigou os EUA a revisarem seus compromissos no estrangeiro. O projeto idealista de governação mundial baseado em princípios liberais passou a ser subordinado à estratégia de contenção soviética adotada por Washington na sequência de um debate que dividiu a opinião dos formuladores ocidentais.⁵⁶⁶ Em uma das interpretações dos interesses nacionais do país naquele momento, Kennan afirmou que os objetivos fundamentais da política externa dos EUA deveriam ser sempre:

1. proteger a segurança da nação, o que significa a capacidade contínua deste país de buscar o desenvolvimento de sua vida interna sem interferência séria ou ameaça de interferência de potências estrangeiras; e 2. fazer avançar o bem-estar de seu povo, promovendo uma ordem mundial na qual esta nação possa dar a máxima contribuição para o desenvolvimento pacífico e ordeiro de outras nações e obter o máximo benefício de suas experiências e habilidades.⁵⁶⁷

Contudo, a maneira como aumentar a segurança doméstica e criar um ambiente internacional simpático para os EUA assumiu a forma dada pela interpretação moral que Truman empregou ao desafio de defender os “povos livres do mundo”. Na visão de Kennan, a contenção deveria

⁵⁶⁶ Kissinger desenvolve excelente reflexão sobre a doutrina da contenção, contrastando a proposta sintetizada inicialmente no *Long Telegram* enviado por Kennan, desde a chancelaria dos EUA em Moscou para o Departamento de Estado, com a visão crítica de três formuladores de política externa. A primeira é do realista Walter Lippmann, que argumentou contrariamente à superextensão da exposição psicológica e geopolítica, ao mesmo tempo em que drenava os recursos financeiros dos EUA. A segunda partiu da concepção de equilíbrio de poder de Churchill, que gostava da ideia de contenção, mas acreditava que o Ocidente deveria aproveitar o momento de supremacia militar conferido pela bomba atômica para barganhar com Stalin posição vantajosa na divisão do mundo em áreas de influência. A terceira foi defendida pela voz populista de Henry Wallace, que era favorável ao isolacionismo dos EUA e inclinado a aceitar a presença soviética na Europa Oriental tal como a presença americana no resto do mundo. Ver: Henry Kissinger, “Reflections on Containment”, *Foreign Affairs*, 73, no. 3 (1994).

⁵⁶⁷ Jorge F. Kennan, citado por: John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Revised and Expanded Edition (New York: Oxford University Press, 2005): 26.

limitar-se a implementação de iniciativas que minassem gradativamente o poder soviético. Por não conter um elemento de legitimação para além da força, acreditava-se que um dia o sistema acabaria sendo transformado, mas Truman expandiu o conceito de contenção incluindo a luta global contra o comunismo como elemento da política externa dos EUA, uma vez que ambicionava uma vitória wilsoniana do bem contra o mal. Essa decisão restringiu a diplomacia a antagonismos amargos que persistiram por mais de quatro décadas. A disputa havia saído da esfera dos interesses nacionais, que por definição são negociáveis, para a concorrência entre duas ideologias de pretensões universais. «A Doutrina Truman marcou um divisor de águas porque, uma vez que os EUA tivessem lançado o desafio moral, o tipo de *realpolitik* que Stalin entendia melhor estaria para sempre no fim, e barganhar concessões recíprocas estaria fora de questão», observa Kissinger.⁵⁶⁸

O excepcionalismo americano, que pintava a América com as cores do farol da liberdade, fez da defesa da democracia mundial uma causa dos EUA. O povo e a elite política entenderam que a expansão da presença internacional do país era imprescindível à segurança doméstica, mas naquele momento essa necessidade estava associada ao compromisso moral de envolver-se indeterminadamente em uma cruzada global contra a ditadura. Ao assumir a defesa da democracia no mundo, os EUA se posicionaram em à altura de moldar uma ordem em conformidade com seus valores e ideais, vantajosa para si e para os aliados escolhidos por Washington. Truman e seus companheiros não tinham dúvida de que a reconstrução do velho continente deveria ser o primeiro passo para dotar os europeus de condições de resistir ao assédio do movimento comunista internacional. «As sementes dos regimes totalitários são alimentadas pela miséria e pela carência. Eles se espalham e crescem no solo maligno da pobreza e da contenda. Eles alcançam seu crescimento completo quando a esperança de um povo por uma vida melhor morre. Devemos manter essa esperança viva», conclamou o presidente americano.⁵⁶⁹

O Plano Marshall (1948-1952) não apenas permitiu cessar o caos na Europa como também deu início à criação de uma estrutura multilateral de múltiplas camadas sob a qual governos dos dois lados do Atlântico passaram a coordenar suas políticas. A rápida recuperação financeira andava de mãos dadas com a estabilidade política. Conduzido sob a estrutura da OCDE, instituição multilateral criada para administrar recursos estimados em 13 bilhões de dólares, o

⁵⁶⁸ Kissinger, 1994.

⁵⁶⁹ O discurso do presidente Harry Truman, antes de uma sessão conjunta do Congresso, em 12 de março de 1947, está disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp.

Plano ajudou a Europa emular o estilo de vida americano. Ao mesmo tempo em que enviava recursos financeiros e materiais, os americanos transferiam tecnologia e processos produtivos dinamizando a economia europeia e facilitando o acesso das pessoas ao consumo. O resultado foi um continente mais seguro e em condições de contribuir para a própria segurança durante o longo período da disputa bipolar. O milagre europeu fez Kunz afirmar: «O New Deal tornou a América segura para o capitalismo; o Plano Marshall faria o mesmo pela Europa».⁵⁷⁰

O objetivo de criar um ambiente mais seguro para as democracias contribuiu decisivamente para alavancar o multilateralismo no pós-1945. Embora a contenção defendida por Kennan não incluísse a opção militar, sob a influência da Doutrina Truman, que o presidente justificou com toda carga moral, a cooperação nos domínios financeiro e econômico logo derivou para a esta área. O futuro provaria que o desenvolvimento da OTAN a partir de 1949 representou a mais espetacular conjunção de interesses entre as democracias ocidentais. Seu sucesso reflete o entendimento dos seus integrantes sobre a ideia de coordenação política, em que conflitos são resolvidos com base em regras generalizadas visando o bem comum e a estabilidade da organização. Em troca de segurança, os governos europeus consentiram a permanência de tropas americanas estacionadas em seus territórios em tempos de paz. As capacidades limitadas dos aliados, baseadas numa estrutura de forças convencionais, não permitia margem de manobra. O polo oposto nem de longe se constituía alternativa para encorajar uma mudança de preferência dos Estados europeus. Por outro lado, a transferência dos encargos da defesa do continente para os EUA, nomeadamente no que se refere à dissuasão nuclear, foi a solução mais cômoda para quem não dispunha de capacidades para equilibrar o poder soviético. «Enquanto as armas nucleares estratégicas foram o principal elemento da defesa da Europa, o objetivo da política europeia foi primordialmente psicológico: obrigar os Estados Unidos a tratarem a Europa como extensão de si próprios em caso de emergência», defende Kissinger.⁵⁷¹

A inclusão no arco de alianças ocidentais e o acesso aos benefícios que a condição de aliado oferecia provam que interesses, mais do que valores, podem moldar o comportamento dos Estados levando-os a cooperar sob condições específicas. Um dos marcos do início da Guerra Fria, a integração, a partir de 1949, de uma Alemanha dividida e ocupada por forças estrangeiras à comunidade ocidental foi resultado de cálculo político. Entre caminhar sozinha correndo risco de ser incluída na Cortina de Ferro ou submeter parte de sua soberania política a regras e

⁵⁷⁰ Diane B. Kunz, "Marshall Plan Commemorative Section: The Marshall Plan Reconsidered: A Complex of Motives", *Foreign Affairs*, (1997).

⁵⁷¹ Kissinger, *A Ordem Mundial*, 109.

decisões multilaterais, a Alemanha não teve dúvida em escolher a segunda opção. A necessidade de segurança e de financiamento foi decisiva para o governo de Adenauer se aproximar dos EUA. Por outro lado, incluir a Alemanha no espírito institucional estabelecido por Washington sedimentava as bases do edifício europeu. Na sequência, reconciliar-se com os franceses ao abrigo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), outro mecanismo multilateral estruturado sob princípios liberais, apenas atestou e reforçou a preferência alemã pela ordem ocidental.

A contenção do comunismo na Ásia, América Latina e Oriente Médio obedeceu essencialmente ao cálculo geopolítico, confirmando a predileção de Washington por respostas personalizadas para necessidades diferentes, ainda que o excedente de poder colocasse os EUA em condições de simplesmente ignorar lugares de menor importância geoestratégica. Kennan observou que, apesar das pressões de congressistas americanos para que a solução aplicada à Europa pudesse ser amplamente aproveitada em outras regiões inclusive a China – sob o argumento de salvar o governo nacionalista de Ching Kai-shek de ser derrubado pelos comunistas de Mao –, os interesses dos EUA na região não justificavam o investimento a longo prazo exigido pelo estágio de desenvolvimento político e econômico dos países. «Excetuando a Coreia e o Japão, as necessidades das outras áreas diferiam fundamentalmente das da Europa. Na Europa, tratava-se de liberar uma capacidade já existente para ajudar-se a si mesma. Esse era um problema de curto prazo», constatou Kennan.⁵⁷² Por isso, Coreia e Japão foram envolvidos em um conjunto de alianças e tratados bilaterais que não só garantiram proteção militar como supriram a carência desses países de mercado consumidor e fonte de financiamento, sem os quais não seria possível a rápida recuperação que tiveram.

Como principal fundamento da ordem operada pelo Ocidente, a governança multilateral estabelecida para enfrentar o poder soviético e o desafio global do comunismo serviu prioritariamente aos interesses dos EUA e das democracias liberais europeias. Entretanto, a adoção por esses países de valores próprios de democracia e liberdade funcionou como catalisador do processo de nivelamento de interesses. Em um contexto em que as necessidades econômicas e de segurança foram o principal elemento impulsionador da cooperação entre as

⁵⁷² Kennan cita trecho de documento elaborado pelo Grupo de Planejamento sobre o problema da recuperação europeia, do qual fazia parte, que sintetiza a forma como foi definida a cooperação dos EUA: «As necessidades da Europa, dizia-se nesse documento, eram “muito claras, perfeitamente passíveis de solução a curto prazo, e de vital importância para os interesses de nosso país e da recuperação mundial em geral (...) prestam-se a um tratamento especial. Não há razão para crer que o tratamento aplicado à Europa possa ter ampla aplicação em outros lugares». George F. Kennan, *Memórias: 1925-1950*, vol. 1 (Rio de Janeiro: Topbooks, 2014): 295-296.

democracias ocidentais, as condições materiais favoráveis e a disposição para coordenar políticas respondem pelo sucesso do multilateralismo liberal no Ocidente desenvolvido. Os frutos dessa convergência de fatores envolvendo interesses e valores foram rapidamente colhidos. A impressionante recuperação da Europa nas três décadas que se seguiram ao fim das hostilidades, denominada por Tony Judt de “a era da abundância”, sinaliza a importância para os EUA de garantir primazia em um dos principais centros produtivos industriais do mundo. «A notável aceleração do crescimento econômico foi acompanhada pelo início de uma era de prosperidade sem precedentes», observa Judt parecendo demonstrar alívio. «No espaço de uma só geração, as economias da Europa Ocidental recuperaram o terreno perdido em quarenta anos de guerra e depressão e o desempenho econômico e padrões de consumo começaram a assemelhar-se aos dos Estados Unidos», registra.⁵⁷³

5.1.2 O outro lado da ordem liberal

A abrangência e o vigor de uma ordem multilateral dependem da distribuição minimamente equitativa dos benefícios que ela proporciona aos seus integrantes nas dimensões política, econômica e de segurança. O cálculo é simples, quanto mais participação efetiva nos resultados de uma instituição multilateral, mais apoio e aderência ela terá dos Estados – e o oposto também é verdadeiro. Esta lógica parece em sintonia com os valores e objetivos da ordem liberal de disseminar a democracia e de abertura e inclusão dos mais diversos Estados, visando promover o desenvolvimento para o maior número de pessoas. Entretanto, o multilateralismo encontrou considerável dificuldade para se desenvolver em países situados fora da comunidade de democracias liberais ocidentais – ou pelo menos o fenômeno se manifestou de forma diferente. A imprecisão do qualificativo “democrático” utilizado pela Doutrina Truman para definir os futuros aliados fez os EUA se envolverem em diferentes terrenos, mas o critério essencialmente geoestratégico adotado pelo governo de Washington limitou a cooperação americana a regiões ameaçadas pela superioridade terrestre das forças soviéticas na eurásia.

É certo que a correlação de forças presente em algumas áreas em desenvolvimento tornava a cooperação direta dos EUA pouco convidativa. Em países da América Latina e Caribe, por exemplo, e relação turbulenta devido à histórica desconfiança mútua prejudicou a coordenação política institucional. A relativa estabilidade política regional também contribuía para que as energias dos EUA ficassem concentradas na contenção soviética na Europa e da China na Ásia.

⁵⁷³ Tony Judt, *Pós-guerra: história da Europa desde 1945* (Lisboa: Edições 70, 2014): 379.

Somente quando a revolução cubana (1959) ameaçou sacudir o hemisfério é que finalmente os governos sul-americanos, reunidos em Punta del Este em 1961, passaram a ser envolvidos no guarda-chuva multilateral dos EUA. O ambicioso programa Aliança para o Progresso, lançado naquele ano, previa gastar US\$ 20 bilhões em 10 anos, investindo principalmente na melhoria da infraestrutura para alavancar o desenvolvimento dos países.⁵⁷⁴ O programa foi estruturado sob os princípios ideológicos da disputa bipolar entre democracia e autoritarismo. «Nossa Aliança para o Progresso é uma aliança de governos livres – e deve trabalhar para eliminar a tirania de um hemisfério no qual não tem lugar de direito», declarou Kennedy.⁵⁷⁵ No entanto, a falta de contrapartidas indica que nações latino-americanos não compreenderam as bases filosóficas da cooperação, negando-se a realizar reformas econômicas e políticas que criassem as condições institucionais para a implementação de um projeto de desenvolvimento abrangente.⁵⁷⁶ Para ficar apenas no caso Brasil, o desinteresse no formato de cooperação exigido pelos EUA esbarrou na política nacional-desenvolvimentista do governo João Goulart (1961-1964), cuja estratégia de Política Exterior Independente (PEI) fornecia os argumentos para limitar o alcance da Aliança para o Progresso. A imagem da Aliança para o Progresso permaneceu vinculada ao “imperialismo ianque”.⁵⁷⁷

No início da Guerra Fria partes consideráveis da África, Ásia e Oriente Médio ainda se encontravam sob a tutela de potências europeias. Incentivado pelos EUA, o processo gradual de descolonização transformou a ONU a partir dos anos 1950. O aumento quantitativo de Estados membros e o congelamento do CSNU fizeram da Assembleia Geral o instrumento

⁵⁷⁴ Taffet sugere que o fracasso da Aliança para o Progresso decorreu da necessidade dos EUA de usar a ajuda externa visando atingir objetivos morais e desenvolvimento econômico de longo prazo ao mesmo tempo em que promovia objetivos de política externa de curto prazo no âmbito da Guerra Fria. Ver: Jeffrey F. Taffet, *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America* (New York: Routledge, 2007).

⁵⁷⁵ John F. Kennedy, “Address by President Kennedy at a White House Reception for Latin American Diplomats and Members of Congress”, XLIV, no. 1136 (1961).

⁵⁷⁶ Responsável pela implementação do programa no Brasil, o embaixador Lincoln Gordon fez uma defesa da dinâmica da Aliança: «a Aliança para o Progresso de modo algum pretende trocar auxílio por reformas. As reformas significativas nas nações democráticas só podem vir de dentro. Não podem ser impostas ou compradas de fora. O auxílio exterior condiciona-se à autoajuda apenas no sentido de que sem ela, nos três sentidos a que me referi [contribuição de recursos internos, melhoramentos institucionais e reformas estruturais], os propósitos básicos do esforço cooperativo falhariam. A autoajuda e o auxílio exterior, portanto, devem caminhar de mãos dadas». Lincoln Gordon, *O progresso pela aliança* (Rio de Janeiro: Record, 1962): 43.

⁵⁷⁷ A posição do ministro das Relações Exteriores de João Goulart, San Tiago Dantas, «com respeito à Aliança era moderada e era conciliadora entre os planos políticos interno e externo. Aceitava a ajuda externa, mas desde que tal ajuda não implicasse influência na maneira de promover o desenvolvimento. Não abria mão, pois, o país da sua autonomia de planejá-lo e receber apoio técnico e econômico externo que se conformasse com o planejamento nacional». Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, 5ª ed. (Brasília: Editora UNB, 2015): 355.

multilateral preferido do Terceiro Mundo para enfrentar as dificuldades decorrentes do atraso socioeconômico presente na maioria dos seus integrantes. A qualidade das interações estatais também haveria de mudar. Paul Kennedy observa que, «a maioria dos novos membros queria colocar os assuntos econômicos internacionais na linha da frente das políticas da ONU e relegar as questões de segurança para segundo plano».⁵⁷⁸ O passado colonial não recomendava o alinhamento automático a nenhum dos lados da Guerra Fria.

A exibir algum grau de autonomia, os países adotaram estratégias de política exterior que lhes possibilitaram diversificar a cooperação, preferencialmente a evitar ferir suscetibilidades hegemônicas. Ao cortejo das superpotências, os pequenos responderam por meio de uma barganha concertada. A criação do Movimento dos Países Não Alinhados (1961) e do Grupo dos 77 (1964) abriu caminho para políticas exteriores baseadas no interesse de Estados fracos em perseguirem sozinhos seus objetivos no estrangeiro. Afastado do palco de discussão da agenda política global, não raro lembrado apenas em questões menores, como, por exemplo, para acompanhar as superpotências em votações na ONU, o Terceiro Mundo passou a atuar em bloco dinamizando sua presença em fóruns multilaterais. Ainda como forma de melhoria do protagonismo internacional, os países subdesenvolvidos apostaram em OI regionais para formular políticas que refletissem padrões comuns de desenvolvimento político, econômico e cultural, como a Liga de Estados Árabes (1945) e a Organização da Unidade Africana (1963).⁵⁷⁹

O ativismo do Terceiro Mundo contribuía para que a ONU assumisse responsabilidades adicionais, aproximando a instituição do ideal traçado por Roosevelt. A resolução de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, político e social, além do monitoramento e aplicação dos direitos humanos, passava a ser efetivamente conduzida como condição necessária à conquista e manutenção da paz mundial. Contudo, a estrutura sistêmica parecia pouco permeável à participação de atores desprovidos de capacidades para dar voz às suas reivindicações, o que refletia na qualidade da cooperação da ONU, idealizada por seus criadores para ser a instituição multilateral por excelência. A começar por seu organismo mais importante, o CSNU foi concebido para abrigar os guardiões da ordem internacional. A condição privilegiada, entretanto, resultou no poder de veto do P-5, o que permitia que os

⁵⁷⁸ Paul Kennedy, *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas* (Lisboa: Edições 70, 2009): 144.

⁵⁷⁹ Sobre a Liga de Estados Árabes, ver: Robert W. MacDonald, *The League of Arab States: A Study in Dynamics of Regional Organization* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

Sobre a Organização da Unidade Africana, ver: Klaas van Walraven, *Dreams of Power: The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa 1963-1993* (London, UK: Routledge, 2020).

interesses vitais desses Estados estivessem sempre resguardados. A menos que o CSNU delegue, como já aconteceu em circunstâncias muito especiais, a Assembleia Geral não tem poder algum de definição sobre temas relevantes para os Estados. As resoluções do mais democrático e inclusivo organismo da ONU não são vinculativas, sendo importantes apenas como indicadores da posição dos países sobre determinado assunto, além de servirem como instrumento delineador de políticas nacionais.⁵⁸⁰

A influência decorrente do poder relativo das potências ocidentais também podia ser verificada nas OI criadas no mesmo pacote da ONU com o propósito de coordenar interesses estatais em áreas técnicas específicas. As duas mais importantes instituições financeiras mundiais, por exemplo, são tradicionalmente presididas por cidadãos de nacionalidade americana (Banco Mundial) e europeia (FMI). «Elas nunca se tornaram verdadeiramente autônomas dos Estados Unidos ou de outras grandes potências econômicas, mas também não foram puramente uma extensão desses poderes», argumenta Rodrik.⁵⁸¹ Embora muitas vezes demonizadas por críticos da austeridade com que usualmente formulam suas prescrições visando a estabilidade da ordem financeira mundial, as instituições de Bretton Woods conseguiram amear certo grau de legitimidade internacional. Entretanto, isso não impediu que deixassem de ser taxadas de cúmplices dos interesses “imperiais” dos EUA.

A mesma reserva de privilégios para as potências ocidentais pode ser percebida em alguns dos mais importantes regimes mundiais, nos quais o papel de países subdesenvolvidos está relegado ao segundo plano. O regime de não-proliferação nuclear talvez seja o melhor exemplo do caráter realista da ordem que emergiu pós-1945, cujas instituições refletem a correlação de forças presente na Conferência de Ialta. Principal instituição multilateral criada para evitar a disseminação de armas nucleares, o TNP reproduz em seus artigos os privilégios das potências mais poderosas.⁵⁸² A discriminação entre Estados Nuclearmente Armados (NWS) e Estados

⁵⁸⁰ Paul Kennedy analisa o abismo de poder que separa o Conselho de Segurança da Assembleia Geral, conforme definido pelos artigos da Carta: «O maior indicador do “fosso” entre poderes era, provavelmente, o fato de que as resoluções da Assembleia, mesmo tendo sempre um importante peso simbólico, não eram vinculativas. Já as resoluções do Conselho de Segurança eram vinculativas para todos os membros – de fato, essa era uma condição que tinha de ser aceite para se assinar a Carta». Kennedy, *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas*, 52.

⁵⁸¹ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (New York, London: W.W. Norton, 2011): 70.

⁵⁸² O TNP foi aberto à assinatura pelos Estados em 1968, sendo EUA, URSS e Reino Unido os seus depositários. Em 1970, entrou em vigor com 46 Estados-partes. Embora reconhecidos como NWS, França e China permaneceram fora do TNP até 1992. Atualmente, são 191 Estados-membros, se considerar que a Coreia do Norte ainda não concluiu o processo de saída, apesar de ter denunciado o tratado e se retirado unilateralmente. É o acordo internacional mais amplo na área de limitação de armas. Sobre a evolução histórica do TNP, consultar: B. Goldschmidt, “The Negotiation of the Non-Proliferation Treaty (NPT)”, *IAEA Bulletin*, 22, no. 3/4 (1980).

Nuclearmente Não Armados (NNWS) presente no tratado é mais um exemplo de que a ordem pode ser liberal, mas opera sob critérios realistas de balanceamento do poder. Implementado em 1968, num contexto em que a questão nuclear era particularmente sensível para a segurança mundial, o TNP foi interpretado por alguns países como um mecanismo criado para congelar a distribuição do poder global. Esse entendimento parece ser verdadeiro quando se verifica que o tratado foi muito eficiente no pilar de não proliferação de armas nucleares, mas deixou a desejar na vertente de cooperação internacional para o desenvolvimento de aplicações pacíficas da energia atômica. Igualmente não alcançou efetividade quanto ao banimento completo de armamento. Compromissos assumidos por NWS no momento da assinatura do TNP nunca foram cumpridos na totalidade – duvida-se se algum dia o serão. A abolição das armas nucleares por meio de “medidas eficazes visando o desarmamento nuclear”, conforme consta do preâmbulo do tratado, são objetivos que parecem irrealis num sistema anárquico de Estados.

Pode-se concluir que a cooperação na área nuclear é um fenômeno que resulta essencialmente do cálculo político de Estados mais fracos que aderiram ao TNP, apesar da natureza assimétrica do regime. Para os desprovidos de condições para perseguir a aquisição de capacidade nuclear, o melhor é juntar-se ao regime de não proliferação e tentar capitalizar dividendos junto às grandes potências apresentando um comportamento de Estado responsável. Assim, o arcabouço jurídico do TNP resulta quase completamente do entendimento da grande barganha do tratado pelos NWS que moldaram uma estrutura multilateral segundo seus próprios interesses. Joyner aponta três ilegalidades produzidas pela interpretação jurídica errônea, segundo o autor, pelos NWS de políticas que teriam prejudicado os direitos legítimos de NNWS:

1. Exigir que o NNWS forneça exclusivamente material nuclear de um banco multilateral de combustível ou centro de enriquecimento multinacional como condição de fornecimento; 2. Requerer a adesão do NNWS ao Protocolo Adicional da IAEA como condição de fornecimento; e 3. Condicionar o fornecimento e o reconhecimento dos direitos às tecnologias nucleares ao cumprimento de um Acordo de Salvaguardas Abrangentes da IAEA.⁵⁸³

A qualidade do multilateralismo durante a Guerra Fria manteve-se condicionada à distribuição do poder. Em um sistema bipolar, são as potências líderes que definem os parâmetros que vão orientar a cooperação no bloco sob sua influência. Liderada pelos EUA, a ordem multilateral liberal mostrou preferência pelas democracias ocidentais industrializadas, que desenvolveram uma governança capaz de, ao final de quatro décadas e meia, derrotar o polo rival. Como

⁵⁸³ Daniel Joyner, *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty* (Oxford: Oxford University Press, 2011): 2.

prescreveu Mearsheimer, «[a]lto nível de cooperação dentro da ordem limitada são essenciais para travar uma competição de segurança com grandes potências opostas».⁵⁸⁴ Em contraste com a Europa, a cooperação limitada e o intervencionismo no Terceiro Mundo funcionaram como obstáculo ao multilateralismo em bases substantivas.

O multilateralismo, não há dúvida, proporcionou ganhos importantes para os países do Terceiro Mundo. De maneira sem precedentes na história, deu voz a países pobres e protegeu seus interesses em áreas vitais como desenvolvimento social, estabilização política e manutenção da paz. Entretanto, o papel político que esses Estados desempenharam no tabuleiro do jogo da Guerra Fria foi o de peões das superpotências. A falta de interesse do poder hegemônico em envolver países subdesenvolvidos e em desenvolvimento no multilateralismo qualitativo pode colocar em causa a legitimidade da instituição multilateral. Excluir da agenda das grandes questões globais Estados desejosos de melhorar sua condição sistêmica parece ser fonte de insatisfação de recalcitrantes. A contestação da ordem multilateral pode estar a bater à porta.

5.1.3 A liderança das superpotências e o multilateralismo

O multilateralismo envolvendo potências ideologicamente antagônicas pode emergir mesmo em momentos de extremo tensionamento das relações internacionais. Em verdade, é sob disputas intrincadas que cooperar torna-se mais relevante para a condução racional de crises. Mas, como um experimento essencialmente dependente da vontade dos hegemônicos, o multilateralismo parece necessitar do impulso dos Estados com capacidades de impor, ou pela chantagem (*carrots*) ou pela força (*sticks*), a cooperação aos países em desvantagem de poder. Este entendimento forjou a base da cooperação bilateral entre EUA e URSS sobre a ameaça de proliferação nuclear. Os compromissos substantivos mútuos assumidos pelas potências líderes da Guerra Fria foram decisivos para a formulação do quadro de princípios que resultou no TNP.⁵⁸⁵ Portanto, foi da vontade de rivais em cooperar entre si que talvez tenha surgido um dos instrumentos multilaterais mais bem-sucedidos da história até aqui. Ao conter a proliferação nuclear, o TNP contribuiu para a paz, bem como para um mundo menos perigoso.

A revolução militar provocada pelo advento das armas nucleares influenciou o comportamento das duas superpotências durante a Guerra Fria. Embora divergissem sobre todas as outras

⁵⁸⁴ Mearsheimer, 2019: 12.

⁵⁸⁵ Carlos Gaspar argumenta que «[a] necessidade de compensar a falta de legitimidade das armas nucleares, bem como a vontade de consolidar o seu monopólio e limitar o número de potências nucleares, justificou a convergência indispensável entre os Estados Unidos e a União Soviética para começar a desenvolver um regime multilateral de não-proliferação». Gaspar, 2011: 102.

questões, EUA e URSS tinham em comum o medo de serem arrastados, contra a sua vontade, para uma guerra deflagrada por Estados menores. A urgência em criar mecanismos para afastar a possibilidade de um apocalipse nuclear conduziu americanos e soviéticos à mesa de negociação. A deixar subentendida a motivação moral, a «cooperação se baseava em interesses existenciais compartilhados e no reconhecimento de que a disseminação de armas nucleares prejudicaria a segurança regional e global e aumentaria o risco do uso de armas nucleares».⁵⁸⁶ Ou seja, a preocupação com a integridade do Estado e a estabilidade estratégica determinou o envolvimento bilateral entre EUA e URSS, fazendo emergir o multilateralismo na forma do regime de não proliferação nuclear. A disposição de americanos e soviéticos em cooperar foi determinante para livrar o mundo da rápida disseminação de armas nucleares.

O interesse de Washington e Moscou em buscar formas de impedir o planeta de transformar-se em um depósito de explosivos liga-se à relativa facilidade de construção de um armamento nuclear a partir da segunda metade da década de 1950. O conhecimento empregado para manufaturar esses artefatos era de domínio da comunidade científica mundial. De uma forma ou de outra, Estados com ambição de se armar acabariam desenvolvendo programas próprios para montar seu arsenal. A falta de restrição ao comércio de materiais, somada à agilidade da produção em escala depois da introdução do conceito de complexo industrial-militar pelos EUA, proporcionava aos Estados de modo geral a redução gradativa do custo de fabricação de armamentos.⁵⁸⁷ Com o equilíbrio do terror assegurado – e a destruição mútua também –, a preocupação maior das grandes potências passou a ser os Estados menores. Supostamente sem o mesmo compromisso moral das duas superpotências, que naquela altura começavam entender que a guerra nuclear não resolveria todos seus antagonismos, eles poderiam buscar adquirir capacidades e embarcar no canto da dissuasão nuclear. De acordo com Sternberg, «[o]s pequenos escorpiões devem ser impedidos de usar o ferrão nuclear».⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Alexei Arbatov e Sam Nunn, “Forword”, in *Once and Future Partners: The United States, Russia and Nuclear Non-proliferation*, ed. William C. Potter e Sarah Bidgood (London, UK: Routledge, 2018): 19.

⁵⁸⁷ Ver: Fritz Sternberg, *A revolução militar e industrial do nosso tempo* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962): 70-74.

⁵⁸⁸ Ibid.

A frase de Sternberg é uma referência à analogia feita pelo célebre físico integrante do Projeto Manhattan, Robert Oppenheimer. Na iminência de o mundo viver longo período de tensionamento de Guerra Fria a conviver com a corrida armamentista, Oppenheimer escreveu: «O problema, então, é apenas este: durante esse período, o relógio atômico bate cada vez mais rápido. Podemos antecipar um estado de coisas em que duas grandes potências estarão, cada uma, em posição de pôr fim à civilização e à vida da outra, embora não sem arriscar as suas próprias. Podemos ser comparados a dois escorpiões em uma garrafa, cada um capaz de matar o outro, mas apenas com o risco de sua própria vida». J. Robert Oppenheimer, “Atomic Weapons and American Policy”, *Foreign Affairs*, 31, no. 4 (1953): 529.

O multilateralismo desenvolvido pelas superpotências para governar as expectativas dos Estados em torno da questão nuclear manteve amplo paralelismo com a estrutura e disposições da Carta da ONU. Tal como o CSNU, o TNP está baseado no privilégio do poder. No contexto da Guerra Fria, eram sobretudo EUA e URSS quem tinham as cenouras e os bastões para fazer cumprir as regras. Não é sem motivo que os NWS reconhecidos pelo tratado são precisamente os cinco membros permanentes do CSNU. A condição de NWS garantiu aquilo que as superpotências mais se preocupavam, reservar-lhes o domínio exclusivo da tecnologia aplicada a armamentos e dificultar ao máximo seu acesso por outros Estados. Como guardiães do tratado, americanos e soviéticos cooperavam entre si visando manter os aliados subalternos na linha.⁵⁸⁹ Enquanto isso, eles se controlavam mutuamente, por via institucional ou pela espionagem, modalidade preferida dos soviéticos. «Ambos os países foram diligentes para garantir que nenhuma arma nuclear fosse usada durante a Guerra Fria por projeto ou por acidente», escreveram “os quatro cavaleiros do apocalipse nuclear” no *WSJ*.⁵⁹⁰

O princípio da segurança coletiva da Carta encaixou-se no argumento das superpotências de indivisibilidade do objeto multilateral do TNP. Os compromissos do tratado vão ao encontro daqueles assumidos pelos Estados-membros da ONU sobre a preservação da paz como responsabilidade de todos. A abdicação pelos NNWS de se tornarem nuclearmente armados foi compensada pela obrigação dos NWS de buscarem o desarmamento nuclear completo, único compromisso vinculativo do TNP. Neste ponto, é evidente a submissão do multilateralismo do tratado ao poder das superpotências nuclearmente armadas. Impedir os NNWS de se armarem parece ser uma tarefa mais fácil do que promover o banimento completo das armas nucleares nos NWS. A história é pródiga em demonstrar que muitos países optaram, espontaneamente e à margem do TNP, por não adquirir armas nucleares (Alemanha e Japão), bem como outros que se dedicaram a construir zonas livres de armas nucleares (Brasil e países da América Latina). Por contraste, o desarmamento das superpotências é questão circunscrita à política doméstica desses países. Embora seja compromisso vinculativo expresso no Artigo VI, os NWS pouco se esforçaram para cumprir a principal promessa do TNP – na verdade, suas iniciativas foram

⁵⁸⁹ Em 1961, os EUA criaram a U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), que tinha como função, entre outras, entabular negociações visando acordos de não proliferação e desarmamento. A cooperação entre a ACDA e o serviço de espionagem soviético, que deixaram de priorizar interesses nacionais na região para prover bem público global, tornou possível impedir, em 1977, o planejado teste nuclear da África do Sul. Ver: Sarah Bidgood, “The 1977 South Africa nuclear crisis”, in *Once and Future Partners: The United States, Russia and Nuclear Non-proliferation*, ed. William C. Potter e Sarah Bidgood (London, UK: Routledge, 2018).

⁵⁹⁰ Kissinger, Shultz, Perry, Kissinger e Nunn, expoentes da estratégia de dissuasão nuclear durante a Guerra Fria, foram assim apelidados pela revista *Time*, em 2011. George P. Shultz et al., “A World Free of Nuclear Weapons”, *The Wall Street Journal*, (2007).

praticamente insignificantes perto do poder destrutivo do arsenal nuclear que permanece intocado. Além disso, o tratado é omissivo, não sem motivo, em estipular prazo para os NWS se desarmarem completamente.

Pior do que não conseguir promover o desarmamento completo dos NWS, durante a bipolaridade o tratado quase que funcionou como incentivo à proliferação vertical por potências com capacidades de produzir ADM, enquanto continha iniciativas de proliferação horizontal em potências regionais. A desculpa moral era fazer frente à corrida armamentista imposta pelo regime soviético. No entanto, paralelamente à ampliação de estoques de armas nucleares, os NWS incorporaram novos e mais eficientes artefatos, associados a meios de entrega cada vez mais precisos envolvendo desdobramentos no espaço sideral. Os Estados com capacidades nucleares nunca se distanciaram muito da posse de ADM, bem como persistiram mantendo programas atualizados de armamentos. No final da Guerra Fria a proliferação vertical pelas grandes potências era percebida como a principal força motriz da proliferação horizontal que poderia espalhar ADM por toda parte do planeta, configurando-se assim na principal ameaça para o futuro do regime.⁵⁹¹

O conjunto de protocolos e salvaguardas que começaram a ser implementados por EUA e URSS durante a Guerra Fria resultaram no regime de não proliferação de armas de destruição em massa de alcance quase universal como se conhece atualmente. Mas, foram os interesses ligados ao poder, na forma de estabilidade sistêmica e garantia de segurança, que funcionaram como fatores determinantes para as superpotências envolverem o mundo no multilateralismo nuclear. Sem a liderança diligente de EUA e URSS, a tendência era a proliferação horizontal ganhar força. Em entrevista coletiva, Kennedy externou sua preocupação: «em 1970 pode haver dez potências nucleares em vez de quatro e, em 1975, quinze ou vinte».⁵⁹² A previsão não se cumpriu graças especialmente à ação coordenada das superpotências que se mostraram vigilantes quanto às ambições de Estados menores de se armarem. Após o teste nuclear realizado pela Índia em 1974, a comunidade internacional criou o Grupo de Fornecedores Nucleares, ou “Clube de Londres”, que passou a controlar a circulação mundial de equipamentos, materiais fisséis e outros suprimentos necessários ao desenvolvimento de armas nucleares.

⁵⁹¹ Ver: Vitaly I. Goldansky, “Connection between Horizontal and Vertical Proliferation of Nuclear Weapons.”, in *Coexistence, Cooperation and Common Security*, ed. Joseph Rotblat e Laszlo Valki (Palgrave Macmillan: London, 1988).

⁵⁹² Citado por: Graham Allison, “Tick, Tick, Tick”, *The Atlantic*, (2004).

O sucesso do esforço multilateral empreendido pelos NWS para envolver o mundo num regime internacional de não proliferação nuclear, embora tenham criado um quadro legal assimétrico para administrar a questão (talvez seja precisamente essa a razão do saldo positivo do empreendimento), pode ser percebido sobretudo na contenção das ambições de potências médias. Esses Estados são apontados como aqueles mais propensos a iniciar uma escalada vertical e horizontal da proliferação nuclear. Galamas e Garcia identificam cinco ameaças para o sistema internacional produzidas pela conquista da condição de NWS por uma potência média. Em primeiro lugar, a proliferação em um Estado coloca em risco a estabilidade de toda região. Em segundo, disputas entre grandes potências e o poder regional dominante necessariamente envolvem interesses vitais deste último, que pode ver no emprego de ADM uma saída definitiva. Em terceiro, o fenômeno da proliferação é autoalimentado, fazendo com que a conquista ou aquisição de um Estado gere um efeito dominó de proliferação horizontal e/ou vertical em outros. Em quarto, a possibilidade de Estados com capacidade de produzir ADM transferirem-nas a grupos terroristas aliados para que estes executem ações alinhadas com os interesses dos países fornecedores. E por fim, Estados com capacidades ADM podem colapsar possibilitando o acesso de grupos e organizações não-estatais a armas nucleares.⁵⁹³

A cooperação multilateral, assim como todas as outras formas de interação estatal, é resultado do cálculo racional dos governos. Porém, parece ser inteiramente dependente da liderança dos Estados dotados de poder que em um dado momento entendem fazê-la emergir. A relação de poder entre os Estados é um fenômeno subjacente ao desenvolvimento do multilateralismo. A dinâmica da cooperação está inteiramente ligada à correlação de forças sistêmicas, necessitando quase sempre de ser impulsionada pelo interesse particular de poderes hegemônicos. De acordo com o estudo de Mancur Olson, «a menos que o número de indivíduos em um grupo seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial para fazer os indivíduos agirem em seu interesse comum, indivíduos racionais e egoístas não agirão para alcançar seu interesse comum ou interesses do grupo».⁵⁹⁴ O isolamento daqueles que reúnem condições materiais e morais para liderar o desenvolvimento da ação cooperativa estatal pode criar o ambiente ideal para fermentação de discórdias que desembocam no caos da guerra. O exemplo mais representativo desse enredo foi o papel desempenhado pelos EUA no período

⁵⁹³ Francisco Galamas e Francisco Proença Garcia, “Globalization and the Threats of Weapons of Mass Destruction Proliferation”, in *Globalization and International Security: An Overview*, ed. Teresa Rodrigues, Rafael Garcia Perez e Susana de Sousa Ferreira (USA: Nova Publishers, 2014): 199.

⁵⁹⁴ Mancur Olson, *A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais* (São Paulo: Edusp, 2015).

entre as grandes guerras. A renúncia de Washington em continuar a liderar a ordem mundial de Versalhes deu lugar a uma nova conflagração mundial, de proporções ainda mais catastróficas do que a guerra que acabaria com todas as guerras.

A cooperação entre americanos e soviéticos aconteceu em condições excepcionais nas quais ambos buscavam restringir a dissuasão nuclear apenas a seus domínios. Apesar de possuírem estoques de armas capazes de destruir o mundo várias vezes, ambos pareciam saber o local exato onde ficava a linha tênue demarcatória entre a vida e o caos – tudo poderia acontecer ao apertar de um botão. (Talvez isso explique o fato de nunca terem usado armas nucleares embora oportunidades não tenham faltado). EUA e a URSS preferiram admitir as derrotas no Vietnã e no Afeganistão, respectivamente, a serem responsabilizados por colocar abaixo a estabilidade do sistema. Os interesses comuns de duas potências ideologicamente antagônicas fizeram emergir o importante regime de não proliferação de armas de destruição em massa. O que estava em jogo não era a preferência de um pelo autogoverno da democracia liberal ou a obsessão do outro pelo controle do planejamento central do partido-Estado, mas a construção das bases da estrutura multilateral que os ajudaria a manter-se no topo da cadeia alimentar.

5.2 O multilateralismo na unipolaridade: da euforia à desilusão

O fim da Guerra Fria expôs as contradições sobre as quais foi erguida a ordem multilateral ocidental. Em menos de duas décadas, relações formadas pela aliança das democracias liberais ocidentais – antes consideradas inabaláveis –, foram sacudidas pelas divergências provocadas pelo modo como viam o mundo. Durante a bipolaridade, com os EUA assumindo grande parte do protagonismo mundial de França e Inglaterra, essas divergências também geraram várias crises: rearmamento da Alemanha (1954), crise de Suez (1956), Ostpolitik (1969), saída da França da estrutura militar da OTAN (1969-2009) e a crise dos Euro Mísseis (1979-1982). No entanto, estas as tensões foram administradas no âmbito da cooperação ampla que manteve o Ocidente unido até a derrocada do império soviético.

Os EUA e Europa continuaram a partilhar os mesmos valores que contribuíram para a estruturação da comunidade pacífica democrática sob a qual coordenaram suas ações políticas durante a Guerra Fria. Porém, no início da década de 1990 as motivações econômicas e de segurança não pareciam suficientes para as potências no Ocidente continuarem a coordenar suas políticas como haviam feito nas quatro décadas e meia anteriores. As relações entre os aliados transatlânticos deterioraram-se ainda mais, elevando o grau de dificuldade para o desenvolvimento do multilateralismo no século XXI. Nomeadamente após o ataque terrorista

de 9/11 de 2001 e da Crise do Iraque (2002-2005), a realização do interesse nacional baseado na conservação ou aumento do poder foi decisiva para o multilateralismo liberal transfigurar-se de uma expectativa de universalização para uma solução indesejada por muitos países.

5.2.1 Oportunidade perdida

A ameaça comunista serviu de pretexto para o nivelamento das expectativas de aliados e o amalgamar das regras da governança multilateral que coordenou a política da comunidade de países industrializados ocidentais durante a Guerra Fria. Entretanto, o desaparecimento da União Soviética levou consigo o inimigo comum que obrigava a aliança quase incondicional das democracias liberais em torno da governança multilateral, contribuindo para a mudança da correlação de forças sistêmicas. A nova distribuição do poder global, assimetricamente favorável aos EUA, alterou sensivelmente a percepção ocidental sobre o multilateralismo. Americanos e europeus não se entenderam sobre a importância da cooperação multilateral na construção da nova ordem mundial e, sobretudo, no que constituía uma ameaça a essa ordem liberal. Em contraste com o pós-1945, o excedente de poder dos EUA foi direcionado para o exercício da primazia dos seus interesses. As crispções entre aliados logo apareceram, apesar da comunhão de valores que, no passado, impulsionara o diálogo e liberara energias facilitando o processo de estruturação de alianças.

A concentração do poder global em um país parece ser a condição ideal para o multilateralismo desenvolver-se em sua forma qualitativa. A falta de um ou mais poderes com capacidades suficientes para equilibrar o poder hegemônico cria condições favoráveis para o surgimento de uma cooperação substantiva. O estudo realista de Mearsheimer, mais uma vez, é esclarecedor: «Ordens internacionais liberais podem surgir apenas em sistemas unipolares onde o Estado líder é uma democracia liberal».⁵⁹⁵ Entretanto, ao contrário do que ocorreu após 1945, quando concordaram em agir conforme regras institucionais, os EUA entenderam não ter necessidade de restringir o próprio poder para obter a cooperação dos outros Estados na criação de uma ordem liberal mundial. Sem a ameaça à sua segurança doméstica, o cálculo sobre interesses foi alterado fazendo sobressair o unilateralismo que, vez ou outra, já se manifestara durante a Guerra Fria. Em contraste, embora as diferenças internas não tivessem sido totalmente eliminadas, os aliados europeus, de modo geral, insistiam em uma governança baseada na negociação e na solução conjunta dos problemas mundiais. Livre de constrangimentos na sua

⁵⁹⁵ Mearsheimer, 2019: 7.

vizinhança mais próxima, a Europa tinha motivos de sobra para desejar a ampliação da ordem ocidental na direção do multilateralismo substantivo.

O interesse comum de americanos e europeus pós-Guerra Fria em construir uma ordem mundial liberal esbarrou na diferente visão de mundo dos antigos aliados. Não há por que se falar em mudança de valores, os representantes dos dois lados do Atlântico continuavam a professar fé na democracia liberal como ordem política doméstica. O que mudou com o desaparecimento da ameaça soviética foi o interesse dos americanos em manter uma estrutura multilateral percebida como muito boa para os aliados europeus, mas excessivamente dispendiosa para o governo de Washington. Como maior provedor de bens públicos mundiais, os EUA entenderam que poderiam moldar sozinhos uma nova ordem internacional. Senão em sua totalidade, grande parte do envolvimento americano no estrangeiro seria feito conforme seus interesses sem considerar as consequências dessa abordagem para os aliados e o sistema de Estados. O enorme poder assimétrico do qual desfrutavam no início da década de 1990 fazia crer aos americanos em um alinhamento sem grandes dificuldades do resto ao seu projeto de ordem mundial. O epíteto de “nação indispensável” dava a entender que doravante o desaparecimento da União Soviética os EUA seriam os responsáveis por impor a lei sobre povos que esperavam ansiosos pela mão salvadora americana.

Por outro lado, militarmente limitada, mas sobretudo sem disposição de agir pela força, a Europa tentava atrair para sua organização integrantes do que um dia foi o império comunista. É bem verdade que o alargamento das fronteiras da União Europeia contava com a simpatia dos EUA, embora vissem com mais entusiasmo os repetidos avanços da OTAN, instituição multilateral preferida de Washington, em direção às fronteiras da Rússia. Estruturada sob o paradoxo relacionado à fonte de legitimidade do poder – se os povos ou os Estados –, a Europa estava mais voltada para sedimentar seu processo de integração. Kagan nota que as divergências entre EUA e Europa antes de tudo «se fundamentam numa realidade prática, que é mais um produto da disparidade entre os poderes e da estrutura da atual ordem internacional». Explica o autor: «Embora o Iraque e outros Estados não representem ameaça para a Europa, não representam objetivamente o mesmo nível de ameaça para os europeus do que representam para os Estados Unidos»⁵⁹⁶ Permitir que o antigo aliado assumisse compromissos de segurança em

⁵⁹⁶ Ver: Robert Kagan, *Do Paraíso e do Poder: Os Estados Unidos e Europa na Nova Ordem Mundial* (Rio de Janeiro: Rocco, 2003): 36.

seu lugar correspondia ao comodismo e certo alívio de Estados que foram, como bem situa Carlos Gaspar, «centro da competição estratégica entre as duas superpotências».⁵⁹⁷ Portanto, o consentimento da Europa, que priorizou arrumar a própria casa para ser um *player* internacional competitivo no futuro, contribuiu para os EUA manterem a OTAN como instituição de defesa atlântica comum e construir alianças *ad hoc* para atuar sobre focos de tensão em outras regiões.

Neste novo ambiente estratégico as ameaças partiam de pequenos Estados e atores não estatais agressivos. A disposição dos EUA de agirem sozinhos e mostrarem ao mundo como se comportariam no momento unipolar foi exercitada primeiro no Golfo Pérsico. Nas palavras de Krauthammer, «foram os Estados Unidos, agindo unilateralmente e com extraordinária rapidez, que em agosto de 1990 impediram o Iraque de assumir o controle efetivo de toda a Península Arábica».⁵⁹⁸ Durante aquela década os EUA demonstraram a mesma disposição para atuar de acordo com as próprias convicções. O alvo preferencial quase sempre era Saddam Hussein e seu regime autoritário, embora em 1999, sem o patrocínio da ONU, os americanos tivessem liderado as forças da OTAN no bombardeio à capital da antiga Iugoslávia, Belgrado, durante a crise do Kosovo. Entretanto, foi na “Guerra ao Terror” de Bush que o unilateralismo passou a ser distinguido por aliados e rivais como sendo o padrão da abordagem preferencial americana, independentemente da inclinação ideológica do governo em Washington.⁵⁹⁹ De uma necessidade no passado, o multilateralismo passou a inconveniência do momento unipolar. A decisão dos EUA de fazerem tudo sozinho, invariavelmente, vinha acompanhada de uma incômoda necessidade de legitimação pelas instituições multilaterais. Na prática, com ou sem concordância da ONU, quase sempre eram os EUA os principais atores nas missões de manutenção e imposição da paz que tiveram lugar na última década do século passado. Por outro lado, a omissão americana também foi causa da inação da comunidade internacional em relação ao genocídio em Ruanda, em 1994.

A questão é que a decisão da potência hegemônica de cooperar impulsiona o multilateralismo, podendo envolver Estados liberais e não liberais em um esforço comum de promoção do bem

⁵⁹⁷ Ver: Carlos Gaspar, *A Balança da Europa* (Lisboa: Alêtheia Editores, 2017).

⁵⁹⁸ Charles Krauthammer, “The unipolar moment”, *Foreign Affairs*, 70, no. 1 (1990/91).

⁵⁹⁹ Os termos da Estratégia de Segurança Nacional, lançada em setembro de 2002, que sintetiza grande parte dos princípios políticos da Doutrina Bush, deixam claro que a Guerra ao Terror seria uma oportunidade para remodelar a ordem internacional, segundo a visão de mundo dos EUA. «Na guerra contra o terrorismo global, nunca esqueceremos que, em última análise, estamos lutando por nossos valores democráticos e modo de vida. A liberdade e o medo estão em guerra e não haverá um fim rápido ou fácil para este conflito. Ao liderar a campanha contra o terrorismo, estamos construindo relações internacionais novas e produtivas e redefinindo as existentes de forma a enfrentar os desafios do século XXI». Bush, “The National Security Strategy”, 2002.

público mundial. Porém, o desejo de ação isolada nem sempre contará com a indiferença daqueles Estados que, independentemente da natureza de sua política doméstica, podem se unir em uma tentativa de balanceamento do poder hegemônico. Seja qual for a natureza – multilateral, bilateral ou trilateral –, a cooperação estatal emerge essencialmente dos interesses dos atores envolvidos. A decisão dos EUA de invadir o Iraque em desacordo com a ONU levou à formação do eixo Paris-Berlim-Moscou. A despeito da questionável legitimidade da campanha ocidental no país árabe, poderia soar contraditório ao compromisso normativo democracias liberais se unirem ao regime autoritário de Vladimir Putin para defender princípios do direito internacional e regras multilaterais, podendo beneficiar um governo que não respeitava os direitos humanos nem as diretrizes de organizações internacionais.

Entretanto, o que estava em jogo não era salvar Saddam Hussein e sua cruel ditadura nem tampouco instituições multilaterais, mas sim dar um desfecho diferente à crise iraquiana, que significaria mudar as bases unilaterais com que os EUA estavam moldando as relações internacionais. O que França, Alemanha e Rússia buscavam naquele momento era impedir a legitimação de paradigmas de uso da força que colocavam em risco a autonomia da política externa desses países, que não dispunham de capacidades para equilibrar o poder hegemônico. Assim, o *soft balancing* exercido pela aliança de democracias liberais e um poder autoritário, somado a outros constrangimentos, sobretudo no Oriente Médio, fez com que a influência internacional americana desabasse para níveis críticos.⁶⁰⁰

A campanha dos EUA no Iraque parece possuir o condão de revelar as limitações dos valores enquanto fator determinante do engajamento estatal no multilateralismo, bem como de cumprimento dos princípios distintivos dessa forma de cooperação. A iniciativa de França, Alemanha e Bélgica de vincular qualquer ação da OTAN a deliberações do CSNU sobre o Iraque rachou a Aliança Atlântica. A maior divisão do Ocidente desde a Guerra Fria manchou a credibilidade da Aliança Atlântica enquanto mecanismo multilateral. «Como instituição formal, a OTAN tem sido, ao longo da maior parte de sua história, claramente não multilateral, com os Estados Unidos comandando a maior parte do poder de decisão e responsabilidade», argumenta Weber.⁶⁰¹ Considerada a instituição que melhor refletia os princípios multilaterais

⁶⁰⁰ De acordo com sondagens PEW Research Center, abrangendo 110 mil pessoas em 50 países de 2002 a 2007, uma «característica do antiamericanismo contemporâneo é que não são mais apenas os EUA como país que é percebido negativamente, mas cada vez mais o povo americano também, um sinal de que as opiniões antiamericanas estão se aprofundando e se tornando mais enraizadas. AMERICA'S Image in the World: Findings from the Pew Global Attitudes Project, Washington, D.C.: Pew Research Center, (2007).

⁶⁰¹ Weber, 1992: 633.

descritos por Ruggie – conjunto de regras generalizadas, indivisibilidade do seu objeto e reciprocidade difusa –, a OTAN enfrentou uma crise interna quando as pretensões do maior integrante e única superpotência foram desafiados por uma França descontente com a liderança unilateral de Washington.

A decisão isolada da França de negar apoio ao pedido da Turquia para implantação de medidas preventivas nas suas fronteiras com o Iraque, às vésperas da invasão, de imediato feriu o princípio de reciprocidade difusa (ver Cap. I). A mudança na conduta de membros da Aliança foi captada por Gordon, que observou: «Durante a Guerra Fria, Washington nunca fez do apoio às suas atividades “fora da área” – como as guerras da Coreia ou do Vietnã – um teste de lealdade à Aliança como um todo. Desta vez, foi o que aconteceu e a OTAN não passou».⁶⁰² A lealdade aos compromissos da organização militar sucumbiu ao interesse revisionista de Estados contrários à forma como os EUA exerciam a primazia do seu poder global. A divisão da OTAN sobre o Iraque – mas não somente – sugere que nem mesmo os valores comunitários europeus eram sólidos o suficiente para promover a coesão interna. Kagan corrigiu imediatamente a simplificação com a qual descreveu a visão de mundo dos europeus como habitantes de um mundo repleto de regras, leis e instituições, apontando as nuances que podem provocar comportamentos tão diferentes nos membros europeus da OTAN.⁶⁰³ Portanto, não surpreende que, embora maiorias expressivas da opinião pública na Europa fossem contrários ao uso da força no Iraque, a Inglaterra se mantivesse alinhada aos objetivos da campanha traçados em Washington, fiel à sua relação histórica com os EUA.⁶⁰⁴ Finalmente, a condução da Aliança segundo os interesses de Washington contrariou a percepção dos europeus sobre sua relação com os americanos, dando forma a um clamor de independência do parceiro transatlântico.⁶⁰⁵ A identificação com os valores de democracia e liberdade por si mesmo parecia não compensar a relação assimétrica de cooperação.

⁶⁰² Philip H. Gordon, “The Crisis in the Alliance”: The Brookings Institution, (2003).

⁶⁰³ Ver: Kagan, *Do Paraíso e do Poder: Os Estados Unidos e Europa na Nova Ordem Mundial*, 9.

⁶⁰⁴ Sondagem realizada pela PEW Research entre 14 e 16 de março de 2003, antes da invasão do Iraque, portanto, apenas 39% dos britânicos apoiavam a adesão do seu país à iniciativa liderada pelos EUA. Na Espanha, 62% dos entrevistados disseram que seu governo errou em integrar a “coalizão dos dispostos”. 83% dos franceses e 80% dos alemães acreditavam que seus governos haviam acertado em não se juntar aos aliados. Disponível em: Pew Research Center, “Views of a Changing World 2003. War With Iraq Further Divides Global Publics”, 2003.

⁶⁰⁵ De acordo com a pesquisa de opinião pública da PEW, «a maioria em cinco dos sete países da OTAN pesquisados apoia uma relação mais independente com os EUA em assuntos diplomáticos e de segurança. Totalmente três quartos na França (76%) e sólidas maiorias na Turquia (62%), Espanha (62%), Itália (61%) e Alemanha (57%) acreditam que a Europa Ocidental deve ter uma abordagem mais independente do que tem no passado». Ibid.

Na área comercial a cooperação transatlântica também não escapou de constrangimentos de aliados cada vez mais distantes, sinalizando que na ausência de uma ameaça comum os EUA e a Europa pareciam não precisar tanto um do outro. As negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), iniciadas em 2013, não alcançaram ratificação e, finalmente, foram encerradas em 2018. Na Rodada Doha, americanos e europeus mostraram mais uma vez que os interesses são o motor das relações internacionais. Aferrados em suas políticas de subsídios comercial e industrial, caminharam na contramão de um dos fundamentos da ordem liberal, a abertura de mercados. Tudo isso leva a crer que é mais fácil para as potências ocidentais aderirem à defesa do multilateralismo em matérias abstratas nas quais possuam mais valias, como direitos humanos e meio ambiente, do que em questões econômicas e de segurança e defesa. Quando interesses vitais estão em jogo e não há uma ameaça que coloque em risco a integridade dos Estados, a tendência é o egoísmo diminuir a predisposição dos governos em coordenar suas políticas, sugerindo que ganhos relativos podem garantir, senão o aumento do poder preexistente, a manutenção do *status quo*.

O comportamento dos americanos no momento unipolar efetivamente contribuiu para a erosão das bases do multilateralismo. O multilateralismo parece depender essencialmente do propósito da potência hegemônica em cooperar. Se durante a Guerra Fria a existência de um rival ameaçador levou os EUA a restringir suas capacidades de fazer tudo sozinho e a convencer os aliados a limitar a autonomia política para operar em uma ordem multilateral, a mudança de comportamento no momento unipolar serviu justamente para um comportamento oposto, embora a condição de poder dos americanos fosse de absoluta assimetria. Em contextos de unipolaridade e bipolaridade, em que o poder de uma ou duas potências sobressai sobre as demais, o comportamento do líder parece definir o futuro do multilateralismo. Em ordens nas quais a concentração do poder é exclusiva de um ou dois Estados, esses assumem a prerrogativa de subscrever o formato das interações transnacionais. O multilateralismo não é causa da ordem, mas consequência da distribuição do poder subjacente a ela e da forma como esse poder é instrumentalizado pelos hegemônicos.

Contudo, a comunhão de valores que contribuiu para Estados operarem sob a coordenação de instituições multilaterais persiste no Ocidente e pode voltar a impulsionar o diálogo entre antigos aliados. Os efeitos do regresso da geopolítica às relações internacionais não parecem definitivos quanto a anular os ganhos representados pelas décadas de paz e desenvolvimento produzidas pela cooperação e solidariedade liberal. «A identidade política, a comunidade e a estrutura política são mutuamente dependentes. Estruturas que funcionam e perduram somente

são possíveis porque são congruentes com identidades e formas de comunidade que lhes dão legitimidade», afirmam Deudney e Ikenberry. Se, conforme os autores, «estruturas e instituições criam e reforçam identidades e comunidades por meio de processos de socialização e assimilação», a comunidade pacífica das democracias ocidentais é portadora dos meios capazes de nivelar interesses e voltar a cooperar em bases multilaterais.⁶⁰⁶

5.2.2 A reação dos insatisfeitos

Evidentemente a redefinição do papel dos EUA no mundo iria se refletir no futuro imediato do multilateralismo. O comportamento imperial americano, após voltar-se contra si próprio na resposta aos atentados terroristas do 11 de setembro, forneceu o combustível que faltava para as potências médias começarem a questionar sua inferioridade sistêmica e, então, passarem a perseguir maior protagonismo mundial. Como instrumento de poder à disposição das nações, o multilateralismo tanto pode ajudar o Estado hegemônico a conservar sua condição como tem o condão de servir de mecanismo para que desafiantes melhorem sua posição no sistema internacional. Em condições de agir acima das regras institucionais, os EUA usaram o multilateralismo conforme suas necessidades, e Washington permitia algum constrangimento à sua autonomia para envolver-se no multilateralismo quando este era importante para alcançar outros objetivos, independentemente da área envolvida, embora algumas vezes a cooperação fosse simples ardil para imiscuir-se na política doméstica de outros Estados.

No momento unipolar dos EUA, a disposição de países com capacidades inferiores de poder para confrontar o unilateralismo americano deixa mais evidente que interesses e não valores são o principal motor a impulsionar o multilateralismo. Buscando influenciar a agenda das grandes questões internacionais, alguns Estados formaram alianças *ad hoc*, envolveram-se em acordos bilaterais e criaram instituições multilaterais com o propósito de revisar a distribuição do poder mundial. O quase abandono do multilateralismo pelos EUA foi acompanhado pelo envolvimento operacional na cooperação por países emergentes, como o Brasil, ou ressurgente, a exemplo da Rússia. O interesse em modelar uma arquitetura de poder condizente com o papel que desempenham em áreas importantes das relações internacionais, sobretudo o dinamismo econômico, alterou o comportamento desses países, fazendo aumentar a pressão sobre a maneira como os EUA lidavam com sua condição hegemônica. O momento favorável de suas economias modificou o cálculo das ambições de líderes ansiosos por prestígio. Se durante a

⁶⁰⁶ Deudney e Ikenberry, 1999: 193.

Guerra Fria o alinhamento não obedeceu necessariamente ao critério seletivo dos valores, em um ambiente de retorno da política do poder, democracias liberais e Estados autoritários pareciam mais à vontade para juntos buscarem interesses comuns, sobretudo quando se tratava de reduzir a influência de Washington no mundo.

A invasão do Iraque, em 2003, é *exempli gratia* da mudança de comportamento internacional da Rússia. Após caminhar no embalo do movimento provocado pelas ações unilaterais de Washington, dentre outras, na retirada unilateral dos EUA do Tratado sobre Mísseis Balísticos, em 2002 e na aceitação de uma maior expansão da OTAN, a Rússia deu início à disputa mais significativa entre as duas potências desde o fim da Guerra Fria. A oposição à campanha conduzida pelos EUA e a “coalização de dispostos” no Oriente Médio começaram a por fim à incômoda posição na qual se encontrava a Rússia, diminuída no papel de centro do poder mundial. Ainda sem condições ideais para um desafio à altura das pretensões de Moscou, Putin começou jogando dentro das regras institucionais – ou pelo menos aquilo que as elites russas entendiam por direito internacional e multilateralismo –, e gradativamente mudou para um comportamento muito mais assertivo alguns anos depois. É notório como o interesse produz a cooperação multilateral. Um pouco antes a Rússia encontrava-se lado a lado dos EUA e de muitos outros países europeus no combate ao terrorismo no Afeganistão. A preocupação com a radicalização para a violência dos chechenos moldava a opinião de Putin sobre o terrorismo internacional e abria caminho para a cooperação de Moscou com os aliados ocidentais. «Acho que esses eventos e nossas ações conjuntas dentro da coalizão internacional antiterrorista ao lado dos Estados Unidos marcaram o início de uma reavaliação das relações no mundo e o início da formação de novas alianças com base em interesses de segurança mútuos», disse Putin em fevereiro de 2002.⁶⁰⁷

A possibilidade de uma aliança Rússia-EUA rapidamente dissipou-se na amarga e divisionista disputa sobre o Iraque. Moscou nunca se conformou com o rebaixamento da posição privilegiada no sistema internacional que ostentou por décadas. Como defende Ambrosio, «a importância do prestígio e *status* internacionais, pode explicar melhor a política russa sobre a guerra do Iraque».⁶⁰⁸ A mudança de atitude parecia ser apenas questão de oportunidade. À medida que a Rússia reorganizava a política doméstica e consolidava as bases de sua relação com o *estrangeiro próximo*, esfriava as relações com a Europa e voltava-se mais firmemente

⁶⁰⁷ Putin, “Interview with the Wall Street Journal”, 2002.

⁶⁰⁸ Thomas Ambrosio, “The Russo–American dispute over the invasion of Iraq: international status and the role of positional goods”, *Europe-Asia Studies*, 57, no. 8 (2005): 1190.

para seu projeto euroasiático. A cada passo que dava na escalada do poder, Vladimir Putin deixava claro o lugar do multilateralismo na política externa de Moscou: imprescindível à manutenção do estatuto internacional do país – como membro permanente do CSNU detém o privilégio de vetar qualquer ação internacional contrária aos seus interesses – e instrumento de contestação do multilateralismo liberal pela criação de organizações soberanistas alternativas.

A busca por projeção e prestígio durante a primeira década do século testou novamente a capacidade do multilateralismo de resistir aos interesses da política do poder quando o Brasil se ofereceu para intermediar a negociação do acordo nuclear do Irã, em 2010. Considerado país livre por organizações como Freedom House,⁶⁰⁹ o Brasil aproximou-se do Irã – Estado que não serve como modelo de cumprimento de regras multilaterais –, para tratar de uma questão tradicionalmente reservada às grandes potências, nomeadamente os integrantes do CSNU. O interesse do Brasil poderia ser legítimo, embora completamente inapropriado do ponto de vista político. Desde a criação do TNP, a não proliferação tem sido domínio das grandes potências. O próprio tratado reflete o caráter exclusivista que envolve a questão nuclear. Contudo, independentemente de o denominado Acordo de Teerã ser capaz de paralisar o programa persa, a iniciativa brasileira expôs o paradoxo entre interesses e valores subjacente ao multilateralismo. A rejeição do Acordo pela comunidade internacional devolveu a questão ao P5+1, grupo dos membros do CSNU e Alemanha, cuja proposta semelhante havia sido recusada pelo Irã há menos de um ano. A resolução do CSNU articulada pelos EUA, que tinham interesse particular em impor novas e mais pesadas sanções ao Irã, tomou o lugar do acordo promovido por uma coligação *ad hoc* visando o interesse multilateral.

Momentos assim demonstram que o multilateralismo pode emergir desprovido de valores liberais, porém em seu nome. Era proposta de Barack Obama a recondução do multilateralismo a lugar de destaque na política exterior americana. Contudo, a negociação conduzida por Hillary Clinton assumiu características de troca de favores ao atender os interesses de grande parte dos integrantes do CSNU – os EUA têm estoque de poder para usar nestas ocasiões.⁶¹⁰ Por outro lado, o Acordo de Teerã, de manifesto interesse multilateral, estava completamente em linha com as ambições de prestígio de Lula da Silva e Recep Erdoğan, além do jogo de manobras esquematizado pelo regime liderado por Mahmoud Ahmadinejad. Mas, sem capacidade

⁶⁰⁹ O relatório completo contendo a classificação dos países sobre os direitos políticos e liberdades civis encontra-se disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/FIW_2010_Complete_Book_Scan.pdf. Consultado em: 24 de janeiro de 2021.

⁶¹⁰ Ver: Clinton, *Escolhas difíceis*.

diplomática, militar e econômica para pressionar a comunidade internacional, as nações emergentes viram a cooperação multilateral resumida aos interesses das grandes potências estabelecidas, que não têm nenhum interesse em dividir o poder que possuem.

As aceleradas mudanças nas relações internacionais no início do século também se refletiram no comportamento das nações emergentes relativamente à abordagem da cooperação. A formação de alianças circunstanciais sem a menor preocupação em envolver valores comuns, como aquela que originou o Acordo de Teerã, deu origem a estruturas de articulação política mais elaboradas. Um emaranhado de organizações multilaterais passou a ter lugar em várias regiões do mundo. Embora não sejam o principal motivador do multilateralismo nem mesmo entre as democracias, os valores liberais não foram incorporados ao funcionamento de algumas dessas importantes instituições. O processo decisório da OCX, por exemplo, não envolve limitação da soberania nem interferência, sendo a unanimidade o critério que determina a cooperação multilateral. Em grande parte, essa forma de multilateralismo visa a formação de centros de poder em torno de potências regionais, caso da UNASUL, idealizada pelo Brasil e aliados bolivarianos para restringir a influência dos EUA no Atlântico Sul e consagrar a centralidade de Brasília na política sul-americana. Assim como a OCX, a Unasul adota o consenso na definição normativa.

A atuação de Estados emergentes em instituições multilaterais passou tendencialmente a ser operada de forma concertada desde mecanismos informais (fóruns de diálogo) criados para fortalecer a defesa dos interesses desses países em barganhas com as grandes potências. A presença do BRICS no G-20, por exemplo, permitiu a países de economias em desenvolvimento influenciar os rumos de importantes temas do regime de comércio internacional melhorando seus ganhos em disputas tarifárias e de subsídios. Contudo, novamente o padrão se repete: os Estados se importam mais em dividir o fardo da realização dos interesses autodefinidos do que com a forma como os valores liberais são tratados na política doméstica daqueles que se dispõem a cooperar. Portanto, apesar das inúmeras contradições internas dos seus membros, nomeadamente na observância dos valores liberais, o BRICS tem mostrado que a cooperação multilateral, bem como a defesa de suas instituições, liga-se a concretização de ganhos políticos e econômicos. A dispensa da imposição de condicionantes à política doméstica dos parceiros

pode ser explicada pela ambição global anunciada de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, como sugere Stuenkel.⁶¹¹

Neste ponto é importante ressaltar a confusão conceitual feita por defensores do mundo multipolar que usam princípios do multilateralismo para embasar sua argumentação favorável a multipolaridade. «A multipolaridade envolve a construção de uma nova ordem mundial com base no poder, enquanto o multilateralismo é baseado em interesses. A multipolaridade consolida os privilégios dos líderes, enquanto o multilateralismo cria oportunidades adicionais para os fracassados», explica Kortunov.⁶¹² Entretanto, a associação dos princípios do multilateralismo à multipolaridade estava presente no discurso de líderes de países emergentes ou ressurgentes com a Rússia, como também de potências ocidentais. Esta narrativa foi bastante explorada pelo presidente francês Jacques Chirac nas suas tentativas de promover a redistribuição do poder mundial. Numa declaração à imprensa em visita a Moscou, Chirac festejou a parceria com Putin: «consequimos fortalecer as nossas relações bilaterais e dar o nosso contributo para a emergência de um mundo multipolar baseado nos princípios da paz e da democracia».⁶¹³ A democratização das interações estatais não parece ser exatamente um princípio da multipolaridade. É suposto imaginar que, em um mundo governado por blocos, a distribuição do poder hegemônico entre um conjunto de potências não garante, de partida, uma ordem mundial democrática nem tampouco estável. Reconhecendo-se como um polo de poder, para a Rússia «o multilateralismo é simplesmente um meio de estender sua influência, em vez de administrar a tensão internacional», observa Gormat.⁶¹⁴

O comportamento do grupo BRICS é especialmente importante para demonstrar que países emergentes e ressurgentes percebem o multilateralismo no contexto unipolar como instrumento da política do poder. A defesa de valores liberais não está descartada quando as regras do regime são favoráveis aos seus interesses. Por isso, apelam para o fortalecimento de um «sistema multilateral de comércio baseado em regras, representado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), para assegurar o comércio internacional transparente, não discriminatório,

⁶¹¹ Ver: Stuenkel, *BRICS e o futuro da ordem global*.

⁶¹² Andrey Kortunov, "Why the world is not becoming multipolar", *Russia in Global Affairs*, (2018).

⁶¹³ Vladimir Putin, "Joint News Conference with French President Jacques Chirac", Moscow: President of Russia Website, (2001).

⁶¹⁴ Thomas Gomart, "France's Russia Policy: Balancing Interests and Values", *The Washington Quarterly*, 30, no. 2 (2007): 148.

aberto e inclusivo».⁶¹⁵ Esta declaração conjunta dos líderes do BRICS, à margem da reunião de cúpula do G-20 em 2018, indica que o interesse pode levar não liberais a uma defesa mais convicta do multilateralismo do que fariam liberais em determinadas situações. Entretanto, o objetivo maior parece ser promover a redistribuição do poder global de forma a dar-lhes maior protagonismo internacional. Por isso, «fortalecer o multilateralismo e promover uma ordem internacional justa, igualitária, democrática e representativa», são ideias que caminham juntas na narrativa revisionista do BRICS.⁶¹⁶

No atual contexto de distribuição assimétrica do poder mundial o multilateralismo tem servido como instrumento de *soft balancing* para países tentarem equilibrar a potência hegemônica. A falta de capacidades econômicas e militares para subscrever uma ordem internacional equipada de instituições alternativas os leva a adotar, talvez provisoriamente, mecanismos de governança liberal, ora adaptando-se a suas diretrizes ora trabalhando para influenciar seu funcionamento de acordo com as próprias necessidades. «Os países do mundo em desenvolvimento estão, entretanto, interessados em alterar os regimes internacionais liberais, não em mantê-los. Eles querem novos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão», defende Krasner.⁶¹⁷ O desafio dos emergentes e ressurgentes, cujas agendas cada vez mais destoam dos valores e práticas liberais, mas mostrando ter fôlego para uma competição de longa duração, coloca o multilateralismo entre a proteção por seus idealizadores ocidentais ou a descaracterização por aqueles que veem a cooperação como oportunidade de exercício do *status quo*, até transformar-se em qualquer outra coisa, exceto multilateralismo. A componente ideológica, uma das bases do multilateralismo, parece ter-se perdido na relativização pós-moderna descrente na escolha moral, por menor que seja sua importância para impulsionar o envolvimento multilateral dos Estados.

5.2.3 De pouco credível a indesejável

O multilateralismo passou a enfrentar, na última década, seu pior momento desde que foi desenvolvido, no seguimento à Segunda Guerra, com o propósito principal de prover um mundo mais seguro para as democracias liberais. No momento de perda de influência mundial dos

⁶¹⁵ Estevão Taiar e Marina Guimarães, “G-20: Brics defendem OMC, FMI, Acordo de Paris e multilateralismo”, *Valor Econômico*, 30 de novembro, 2018.

⁶¹⁶ Ibid.

⁶¹⁷ Krasner, 1982: 12-13.

EUA e de ascensão de potências concorrentes, o retrocesso na adoção de políticas coordenadas demonstra que os países estão cada vez mais atuando por conta própria. O regresso da geopolítica na Europa,⁶¹⁸ como também o ressurgimento em várias partes do mundo de nacionalismos reacionários, sugerem prenunciar o esgotamento do processo de alargamento da ordem multilateral ocidental liderada pelos EUA. Fenômeno que se expandiu nas últimas décadas desde as estruturas multilaterais, dando centralidade às OI envolvidas na disseminação do liberalismo, a globalização parece portar as sementes do próprio retrocesso. A integração comercial e a interdependência econômica criaram problemas que seus incentivadores hoje têm dificuldade em resolver.

Por mais que seus críticos – e não são poucos – ainda insistam no argumento que Trump representava a maior ameaça à ordem liberal, ignorando a assertividade da Rússia e a resiliência da China em desafiar os valores e práticas ocidentais, o processo que erodiu as bases das instituições da governança global liderada pelos EUA iniciou-se muito antes da sua eleição. O governo Trump foi declaradamente avesso ao multilateralismo.⁶¹⁹ Alisson lembra que uma «classe política que trouxe guerras sem fim e malsucedidas no Afeganistão, Iraque e Líbia, bem como a crise financeira e a Grande Recessão, havia ela própria se desacreditado».⁶²⁰ O multilateralismo, principal fundamento da ordem liberal e atacado ferozmente por Trump, passou de pouco credível a indesejável.⁶²¹ Desafiadas por novos e velhos problemas, as instituições multilaterais são questionadas de todos os lados por sua inoperância frente aos problemas criados na esteira da expansão global da ordem ocidental. Sem pretensão de tornar-se panaceia para a cooperação entre Estados, o multilateralismo virou alvo predileto do

⁶¹⁸ Livia Franco desenvolve este tema desde as narrativas conflitantes russa e ocidental sobre os alargamentos da OTAN rumo a Leste. Na perspectiva ocidental, integrar antigos satélites soviéticos à Aliança Atlântica «foi sempre entendido como um processo de criação de um espaço de segurança euro-atlântico uno, que ultrapassando as divisões anteriores poderia até incluir o espaço ex-soviético, inclusive a Federação Russa». No entendimento russo, «a integração dos países de Leste nas estruturas do Ocidente foi resultado de uma perversa estratégia euro-americana, orquestrada com o intuito deliberado de contrariar os interesses russos e de cercar e enfraquecer o lugar e a influência da Rússia no palco internacional». Livia Franco, “O Regresso da Geopolítica à Europa”, in *Teoria Política e Geoestratégia: Desafios Contemporâneos*, ed. André Azevedo Alves (Lisboa: Alethéia Editores, 2017): 273.

⁶¹⁹ Numa sequência espetacular de rupturas unilaterais, desistiu da Parceria Transpácifica, (TPP), encerrou a participação no Acordo de Paris sobre o clima, bloqueou a nomeação de juizes para o Órgão de Apelação da OMC paralisando a organização e, como cereja do bolo, retirou os EUA do acordo nuclear com o Irã, que seu próprio país havia proposto.

⁶²⁰ Allison, 2018.

⁶²¹ Na campanha de 2016, a discursar na Pensilvânia, Trump prometeu «rasgar acordos comerciais internacionais e iniciar uma ofensiva implacável contra as práticas econômicas chinesas, enquadrando sua disputa com Hillary Clinton como uma escolha entre o nacionalismo de ponta e as políticas de “uma classe de liderança que adora o globalismo”». Nick Corasaniti et al., *The New York Times*, June 28 2016.

nacionalismo reacionário que ressurgiu capitalizando a desesperança e o ressentimento provocados pela nova ordem internacional.

A chegada de Trump ao poder nos EUA deu centralidade ao debate sobre a tensão entre uma política externa impulsionada pelo interesse nacional em lugar de valores e ideais universais, como se as duas dimensões do envolvimento mundial do país fossem auto excludentes. O presidente americano elegeu a globalização, a imigração e uma abordagem ampla dos compromissos e obrigações internacionais de Washington como prejudiciais aos interesses do país. No discurso à Assembleia Geral, em 2018, a soberania estatal foi elevada a patamares dignos dos líderes autoritários que integram o CSNU. «Nunca entregaremos a soberania da América a uma burocracia global não eleita e irresponsável. A América é governada por americanos. Rejeitamos a ideologia do globalismo e abraçamos a doutrina do patriotismo», proclamou Trump em sinal de desprezo ao multilateralismo.⁶²² Na base do *American First* estava uma abordagem que remonta à política externa americana que perdurou até a Segunda Guerra Mundial, que pode ser sintetizada pela «hostilidade à participação dos EUA em pactos internacionais, o protecionismo econômico, a aversão à promoção da democracia, o nacionalismo tingido racialmente e a tentação isolacionista».⁶²³ Mas Trump foi mais longe ao apoiar governos populistas na Itália, Polônia e Hungria – além de sua proximidade com o presidente do Brasil e seus filhos –, tornando-se símbolo do movimento antiglobalista mundial.

A presença mundial dos EUA nunca teve como premissa apenas o poder. Como argumenta Ikenberry, o poder americano também «depende da capacidade de oferecer aos outros um conjunto de ideias e estruturas institucionais para ganho mútuo».⁶²⁴ O antiglobalismo de Trump e seus aliados populistas apoia-se na narrativa de proteger seus nacionais das transformações disruptivas por que passam mundo as quais são portadoras de imenso potencial de alteração do *status quo*. Essas mudanças provocam enorme inquietação popular e podem ser notadas desde a «crescente preocupação pública com a imigração e a rápida mudança étnica, nenhuma das quais irá diminuir nos próximos anos, em função da migração continuada e das taxas de natalidade relativamente baixas no Ocidente» até «os prolongados e amplamente imprevisíveis

⁶²² Donald Trump, "President Donald Trump's statement to the United Nations General Assembly on Sept. 25, 2018", New York: Publico, (2018).

⁶²³ Kupchan desenvolve cada uma dessas formas desenvolvidas por Trump para atacar os fundamentos da ordem liberal. Ver: Charles A. Kupchan, "Trump's Nineteenth-Century Grand Strategy", (2018).

⁶²⁴ G. John Ikenberry, "The Next Liberal Order", *Foreign Affairs*, 99, no. 4 (2020): 134.

efeitos da automação».⁶²⁵ É claro que estas tensões são prontamente capitalizadas pelos populistas. «Não permitiremos que nossos trabalhadores sejam vitimados, nossas empresas sejam enganadas e nossa riqueza seja pilhada e transferida. A América nunca se desculpará por proteger seus cidadãos», disse Trump.⁶²⁶ Por trás da narrativa, entretanto, reside o desejo de exercício do poder em toda sua amplitude. Pouco afeito aos mecanismos de *check and balance*, a dificuldade desse tipo de liderança em lidar com processos de transferência de poder ficou patente na relutância de Trump em reconhecer a vitória eleitoral de Joe Biden.

Parece truísmo afirmar que a ordem que emerge após um período de conflagração que desfaz o equilíbrio sob o qual funcionavam as relações internacionais é determinada pelo lado vencedor. Após triunfar absoluto sobre o império soviético – ainda que nenhum tiro tenha sido disparado, para surpresa da grande maioria dos analistas –, os EUA assumiram o controle do processo de elaboração da nova ordem mundial. Única potência com capacidades e disposição para o empreendimento, entenderam os americanos que a expansão da ordem sob a qual as democracias operaram durante a Guerra Fria era o caminho mais seguro para o contínuo desenvolvimento do mundo e a promoção da paz. As instituições sucessoras do sistema Bretton Woods constituíram os pilares de uma ordem internacional que Washington dava a entender ser aspiração de povos desprovidos dos benefícios produzidos pelo Ocidente – incluindo valores.

A globalização que começou a ganhar força na década de 1980 e se acelerou após o fim da Guerra Fria parecia fazer cumprir a promessa do liberalismo de integração dos povos em um pacífico e próspero ambiente global. Se por um lado a globalização produziu riqueza sem precedentes, por outro não conseguiu evitar a persistência da pobreza – grande parte da prosperidade não foi compartilhada nem inclusiva.⁶²⁷ As promessas de promoção de abertura de mercados, a mobilidade de capitais, o acesso à tecnologia, e principalmente a boa governança política, criaram, na verdade, linhas de separação entre aqueles que têm acesso às maravilhas da globalização e os excluídos de tudo, com seus governos perdidos sem saber como resolver os problemas que ela criou. Rodrik, ainda em 1997 a propósito de responder a questão do seu

⁶²⁵ Roger Eatwell e Matthew Goodwin, *Nacional-populismo: a revolta conta a democracia liberal* (Rio de Janeiro: Record, 2020): 26.

⁶²⁶ Trump, “President Donald Trump’s statement to the United Nations General Assembly on Sept. 25, 2018”, 2018.

⁶²⁷ De acordo com Gurría, secretário-geral da OCDE, «[e]studos recentes relatam que os 2% mais ricos dos adultos do mundo possuem mais da metade da riqueza global. Dentro dos países da OCDE, as disparidades também aumentaram: entre 1994 e 2003, as desigualdades de renda aumentaram em 17 países da OCDE (dos 20 países para os quais temos esta informação). Ángel Gurría, “Globalisation: A New Challenge for Multilateralism”, *Wilson Center*, (2007).

livro *A globalização foi longe demais?*, afirmou que «o desafio mais sério da economia global nos anos vindouros é tornar a globalização compatível com a estabilidade social e a política interna – ou colocando em palavras ainda mais diretas, garantir que a integração econômica internacional não contribua para a desintegração social interna».⁶²⁸

A funcionar numa ordem limitada, o sistema de Bretton Woods era dotado de mecanismos que permitiam os países industrializados avançados se protegerem de crises que, até 2008, pareciam reservadas às economias em desenvolvimento.⁶²⁹ A liberalização desregrada devido à pressão da globalização financeira e à profunda integração econômica fez desaparecer rapidamente o equilíbrio entre os mercados e as instituições que os sustentavam em escala global. O papel desempenhado pelo Estado de agente construtor e regulador de relações comerciais adaptadas às próprias realidades – incorporando princípios do liberalismo, mas permitindo proteger setores mais vulneráveis da economia local – foi solapado.⁶³⁰ As crises intermitentes que passaram existir em lugares antes protegidos pelo Estado social colocaram em questão a capacidade da ordem internacional de incluir grandes massas populacionais nos benefícios da globalização. Franco afirma que a globalização trouxe consigo vários desafios, dentre os quais dois se destacam no campo político: «o primeiro tem a ver com a questão da aceitação e do apoio popular da integração global, ou seja, com um ingrediente político clássico, a saber, a legitimidade popular. O segundo decorre da necessidade da cooperação multilateral, isto é, do que se tornou comum designar de “governança mundial”».⁶³¹

A dificuldade de responder aos problemas gerados pela globalização levou a um questionamento generalizado da legitimidade do multilateralismo. Estruturas burocráticas altamente dispendiosas mostraram-se desconexas da realidade quando os problemas da globalização começaram a surgir.⁶³² Percebidas como parte do processo de aprofundamento da

⁶²⁸ Dani Rodrik, *A globalização foi longe demais?* (São Paulo: Editora Unesp, 2011): 3.

⁶²⁹ As crises da dívida dos anos 1980, 1990 e início de 2000 atingiram as economias emergentes de países da América Latina, Ásia e África. Ver: Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, *Desta vez é diferente: oito séculos de loucura financeira* (Coimbra: Actual/Almedina, 2013).

⁶³⁰ Colgan e Keohane observam que «suas instituições se desconectaram do público nos próprios países que as criaram. Desde o início da década de 1980, os efeitos de uma agenda econômica neoliberal erodiram o contrato social que anteriormente assegurava um apoio político crucial para a ordem». Jeff D. Colgan e Robert O. Keohane, “The Liberal Order Is Ripped. Fix It Now or Watch It Wither”, (2017).

⁶³¹ Franco desenvolve os dois conjuntos de desafios da globalização no campo político em: Livia Franco, “A ambivalência da globalização”, *Brotéria*, no. 187 (2018).

⁶³² Chafuen demonstra perplexidade ao relatar que «ainda não temos estatísticas internacionais confiáveis sobre a pobreza. Parece chocante que o Banco Mundial e sua burocracia multimilionária – que afirma que a redução da pobreza é

integração mundial, instituições multilaterais passaram a ser acusadas de enfraquecer o papel do Estado e de minar as bases da democracia representativa devido à forma disfuncional com que suas regras vêm sendo aplicadas. O presidente Trump, por exemplo, responsabiliza a OMC por prejuízos de trilhões de dólares e desemprego em massa provocados ao país pela China que estaria se aproveitando de uma suposta atuação discriminatória movida pela organização contra os EUA.⁶³³ Contrário à limitação imposta por regras do regime do comércio internacional, Trump buscou agir à margem da OMC, envolvendo-se preferencialmente em acordos bilaterais nos quais, em sua alegação, os interesses de Washington serem melhor atendidos.

As mudanças na relação entre Estado e mercado e a tensão entre uma economia profundamente internacionalizada e sistemas políticos ainda baseados no Estado-nação refletiram no modo como governos e pessoas percebiam o regionalismo. Considerada modelo bem-sucedido de integração regional, a União Europeia possivelmente enfrenta sua pior crise desde a Convenção Constitucional. A vitória da campanha do Brexit, apoiada na retomada da soberania britânica, representou a derrota de teorias neofuncionalistas que preconizam o deslocamento das lealdades locais para instituições supranacionais distantes das pessoas a reproduzir uma abstração da democracia representativa tradicional.⁶³⁴ Na prática, a saída dos britânicos da União Europeia demonstra os limites de organizações supranacionais – embora sejam o experimento que melhor incorpora os princípios substantivos do multilateralismo estudados por Ruggie – bem como da cooperação multilateral como um todo, em nivelar expectativas quando têm de enfrentar crises provocadas por transformações sistêmicas. O populismo que elegeu Trump e aprovou o Brexit emergiu no momento em que o mundo exterior deixou de refletir os valores e práticas da ordem política doméstica de potências que acreditavam poder realizar os próprios interesses não importando o custo para os outros.

um de seus principais objetivos – não consiga apresentar números comparáveis atualizados». Alejandro Chafuen, “Corruption, Not Globalization, Is To Blame For Poverty”, *Forbes*, Jan 7 2020.

⁶³³ Em pronunciamento à reunião anual da Assembleia Geral da ONU, em 2019, Trump afirmou: Na América, o resultado foi 4,2 milhões de empregos industriais perdidos e US\$ 15 trilhões em déficits comerciais no último quarto de século. Os Estados Unidos estão agora tomando essa ação decisiva para acabar com essa grave injustiça econômica. Nosso objetivo é simples: queremos um comércio equilibrado que seja justo e recíproco. Donald Trump, “Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly”, ed. The White House. Washington, DC: whitehouse.org, (2019). Em artigo de dezembro de 2019, entretanto, o ex-presidente do México declarou infundadas as acusações de Trump sobre discriminação aos EUA. «Nenhuma análise séria jamais produziu evidências de preconceito contra os Estados Unidos. Os Estados Unidos são o usuário mais frequente do sistema de liquidação da OMC, tendo apresentado mais casos do que a China e a União Europeia juntas, e os Estados Unidos têm uma proporção maior de vitórias do que outros reclamantes», escreveu. Ernesto Zedillo Ponce de León, “Act Now to Save the WTO”, *YaleGlobal Online*, (2019).

⁶³⁴ Ver: Ernest B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1958).

A retomada e a reafirmação da autonomia política, superando os antigos compromissos multilaterais, tornaram imperativo para potências ocidentais tradicionalmente envolvidas na cooperação internacional se defenderem da combinação de crises provocadas pela globalização. A proteção contra problemas decorrentes da migração em massa, da mudança climática, da estagnação econômica e, o mais importante, a preservação do *status quo* dessas potências somente poderiam ser enfrentados de forma satisfatória se elas pudessem agir conforme suas próprias capacidades e sem serem constrangidas por regras e acordos internacionais. Por outro lado, impulsionada e conduzida pela correia de transmissão do multilateralismo, a globalização está se desintegrando enquanto os EUA e a China competem pela hegemonia global. Farrell e Newman argumentam que «a globalização provou não ser uma força de libertação, mas uma nova fonte de vulnerabilidade, competição e controle; as redes provaram ser menos caminhos para a liberdade do que novos conjuntos de cadeias. Governos e sociedades, entretanto, compreenderam essa realidade tarde demais para reverter-la».⁶³⁵

No passado, o multilateralismo manifestou-se mais expressivamente na comunidade de países ocidentais industrializados. Mas, sem o patrocínio dos EUA ou qualquer outra potência hegemônica, a ordem mundial baseada em regras sofrerá drásticas mudanças. A sobrevivência do multilateralismo não está em questão. A complexidade da interdependência parece ser fator a conter os instintos mais egoístas dos governos, obrigando algum grau de cooperação entre os Estados. Porém, o padrão de institucionalização das relações estatais como se conhece atualmente deverá passar por profundas transformações. Parece contraditório uma ordem que se pretende liberal insistir em prestigiar a China como baluarte da abertura comercial e respeito a regras internacionais.⁶³⁶ Quando Xi Jinping discursou em 2017 no Fórum Econômico Mundial, em Davos, suas palavras pareciam as de um líder ocidental.⁶³⁷ Entretanto, foram ditas pelo chefe de uma das economias mais protecionista e desonesta dentre os integrantes da OMC. Em 2019, no calor da guerra comercial deflagrada pelos EUA, Trump foi ao ataque:

⁶³⁵ Henry Farrell e Abraham L. Newman, "Chained to Globalization", *Foreign Affairs*, 99, no. 1 (2020): 70-71.

⁶³⁶ Em 2017, o economista alemão Klaus Schwab, saudou a estreia de Xi Jinping no Fórum Econômico Mundial, em Davos, com frase: «Particularmente hoje, em um mundo marcado por grande incerteza e volatilidade, a comunidade internacional está olhando para a China». Tom Phillips, "How Xi Jinping's global ambitions could thrive as Trump turns inward", February 10, 2017.

⁶³⁷ Ao discursar, o líder chinês exortou: «Devemos nos comprometer com o crescimento de uma economia global aberta para compartilhar oportunidades e interesses por meio da abertura e alcançar resultados ganha-ganha». Xi Jinping, "Xi Jinping's keynote speech at the World Economic Forum", Xinhua: The State Council Information Office the People's Republic of China, (2017).

A China não apenas se recusou a adotar as reformas prometidas, como adotou um modelo econômico dependente de enormes barreiras de mercado, pesados subsídios estatais, manipulação de moeda, *dumping* de produtos, transferências forçadas de tecnologia e roubo de propriedade intelectual e também de segredos comerciais em grande escala.⁶³⁸

A globalização trouxe a China para o palco mundial das relações internacionais. À sua incômoda concorrência somam-se outros problemas produzidos ou acirrados pela integração mundial das economias. A retirada dos EUA e da Grã-Bretanha de compromissos multilaterais visando resguardar interesses nacionais representa um golpe na globalização, e que ao mesmo tempo atinge o multilateralismo, mecanismo sob o qual se realizou a integração mundial. A vulnerabilidade do multilateralismo a crises sistêmicas se explica pela questionada, mas ainda valorizada, soberania do Estado, ator central das relações internacionais. Quando a integridade nacional está sob ameaça, o Estado tende a cumprir sua função básica, prover segurança para seus nacionais. O retorno das potências à política do poder, no entanto, não significa de imediato solução para os problemas mundiais. Estes talvez possam piorar até que nova correlação de forças seja estabelecida. Enquanto isso não acontece, o multilateralismo terá de encontrar seu lugar em uma ordem internacional que cada vez mais se pronuncia multipolar. A globalização apenas começou a apresentar a conta do aprofundamento da integração mundial. E o multilateralismo será confrontado por novos e maiores desafios.

5.3 O multilateralismo liberal e o desafio autoritário

Uma tempestade perfeita parece ter-se formado sob o céu das democracias liberais. O unilateralismo americano não está mais sozinho a ameaçar a ordem multilateral. A percepção das pessoas de estarem sendo governadas por elites distantes e comprometidas com problemas globais – mas também amiúde corruptas – deu lugar ao ressurgimento do nacional-populismo, movimento que, segundo Eatwell e Goodwin, prioriza a cultura e os interesses da nação e «chegou para ficar».⁶³⁹ Não menos preocupante, a ascensão imparável da China a desafiar o poder dominante dos EUA pode conduzir o mundo a novo conflito entre grandes potências, caso não consigam escapar da Armadilha de Tucídides, conforme sugere Allison.⁶⁴⁰ O regresso do nacional-populismo e o ressurgimento da China, em um quadro de mudanças geopolíticas e competição entre as grandes potências, colocam em dúvida a capacidade da ordem liberal de superar a pior crise do multilateralismo desde a Guerra Fria.

⁶³⁸ Trump, "Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly", 2019.

⁶³⁹ Eatwell e Goodwin, *Nacional-populismo: a revolta conta a democracia liberal*, 9.

⁶⁴⁰ Ver: Graham Allison, *A caminho da guerra: Estados Unidos e China conseguirão escapar à Armadilha de Tucídides?* (São Paulo: Intrínseca, 2020).

A anárquica resposta à pandemia da Covid-19 não deixa dúvida do enorme fracasso dos Estados e organizações funcionais em envolver o mundo em um esforço coordenado para conter o coronavírus. Um importante pesquisador americano foi preciso: «A pandemia parece ter exposto a ordem liberal e a comunidade internacional como miragens, ao mesmo tempo que demonstra as terríveis consequências da vacilante cooperação global».⁶⁴¹ Para além dos custos em vidas humanas, o pior efeito da Covid-19 parece ter sido a revelação do sufocamento da cooperação entre os Estados. As máscaras caíram quando, assolados pela doença, governos adotaram práticas senão ilegais, imorais para aquisição dos suprimentos necessários ao controle da pandemia. Os EUA, que em outros momentos de crise exerceram papel de liderança para unir esforços em torno do interesse comum global, desta vez usaram seu poder para pressionar a cadeia de produção em benefício próprio.

A França perdeu um carregamento de máscaras após compradores americanos subornarem fornecedores de Xangai, pagando três vezes mais o valor desembolsado pelos franceses.⁶⁴² Um oficial alemão acusou Washington de desviar carga contendo 200 mil máscaras provenientes da China. A prática foi classificada como “pirataria moderna”.⁶⁴³ O fechamento das fronteiras dos EUA a 26 países europeus no momento em que o continente era o epicentro da pandemia não deixou dúvida de que a solidariedade que cimentou a amizade entre as potências dos dois lados do Atlântico está profundamente abalada. Essencial aos governos precisamente no enfrentamento de desafios como pandemias, o multilateralismo foi abandonado por seus patronos. Em seu lugar, emergiu o egoísmo que passou a orientar as relações internacionais quando as democracias liberais parecem mais precisar de cooperação entre si para responder aos antigos e novos problemas.⁶⁴⁴

É possível perspectivar a existência paralela de duas ordens multilaterais rivais, uma a aglutinar os Estados liberais e outra formada pelos Estados não liberais, tese defendida pelo professor da

⁶⁴¹ Stewart Patrick, “When the System Fails. COVID-19 and the Costs of Global Dysfunction”, *Foreign Affairs*, (2020).

⁶⁴² Kim Willsher et al., “US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection”, *The Guardian*, 3 April 2020.

⁶⁴³ BBC, “Coronavirus: US accused of ‘piracy’ over mask ‘confiscation’”, *BBC*, 4 April 2020.

⁶⁴⁴ Bollyky e Brown analisam os efeitos no multilateralismo de um pequeno número de países que estaria monopolizando o suprimento inicial da vacina contra COVID-19. «As deficiências dessa abordagem são evidentes há muito tempo na falha das instituições globais de saúde em se mobilizarem efetivamente contra muitos dos problemas de ação coletiva que constituem as maiores ameaças à saúde do mundo». Thomas J. Bollyky e Chad P. Bown, “Vaccine Nationalism Will Prolong the Pandemic”, *Foreign Affairs*, (2020).

Universidade da Virgínia, embaixador John M. Owen VI.⁶⁴⁵ A primeira aponta para o reagrupamento das democracias liberais, a reviver em certa medida a comunidade pacífica ocidental aos moldes da Guerra Fria, para lidar com os desafios à ordem liberal e coordenar políticas de enfrentamento de antigos problemas comuns, como o baixo crescimento econômico que certamente se agravará depois da brutal retração provocada pela Covid-19. A segunda resultará da consolidação de uma ordem rival construída desde a assertividade cada vez maior da política exterior de China e Rússia, além de outras potências rivais. Dessa forma, o futuro imediato do multilateralismo parece situar-se no esgotamento do momento unipolar e na progressiva afirmação de uma ordem multipolar, proposta que vem sendo perseguida por países autoritários, mas a despertar real interesse de democracias liberais.⁶⁴⁶ Owen IV explica que a emergência de duas ordens ocorrerá devido à relutância de China, bem como dos EUA e seus aliados europeus, de existirem para favorecer o regime doméstico do outro. Em um contexto internacional de ordens sobrepostas, as divergências recaem sobretudo na abordagem dos direitos humanos, do papel do Estado na economia, da governança da Internet, dentre outras.

5.3.1 De volta ao começo

A liderança dos EUA foi decisiva para o envolvimento do mundo no multilateralismo durante a Guerra Fria. Igualmente, o unilateralismo excessivo de seguidos governos de Washington contribuiu para provocar seu retrocesso no momento unipolar. A preferência da potência hegemônica em caminhar sozinha ou compartilhar compromissos de provedor de bens mundiais é determinante para o desenvolvimento da cooperação multilateral em ordens unipolares e bipolares. Em um contexto multipolar, o multilateralismo liberal parece depender das decisões dos EUA, que ainda acumulam poder suficiente para liderar o desenvolvimento de nova ordem multilateral limitada às democracias. A eleição de Joe Biden sugere o retorno de Washington a uma abordagem de política exterior preferencialmente coordenada. Entretanto, deve-se

⁶⁴⁵ O embaixador e professor John M. Owen VI defende a possibilidade de estarmos assistindo ao surgimento de duas ordens internacionais, a Ordem Internacional Liberal (LIO), formada pelas democracias liberais ocidentais, e a Ordem Internacional Capitalista Autoritária (ACIO), integrada pelos Estados favoráveis ao capitalismo autoritário. Neste ambiente internacional dividido, de acordo com exposição do professor em seminário realizado no CIEP/IEP da Universidade Católica Portuguesa, em 12 de janeiro de 2021, cada ordem será internamente aberta e externamente semiaberta; alguns países resistirão em escolher entre uma e outra; os custos de oportunidade serão acessíveis a todos; mas a escolha por uma das formas de integração não implicará em mudança do regime doméstico.

⁶⁴⁶ O presidente francês, Emmanuel Macron, avalia que «para haver cooperação, polos equilibrados devem ser capazes de estruturar essa cooperação, em torno de um novo multilateralismo, ou seja, de um diálogo entre as diferentes potências para tomar decisões em conjunto». Emmanuel Macron, entrevista a *Le Grand Continent* 16 novembre, 2020.

observar se fontes do multilateralismo, como política doméstica, condições sistêmicas e instituições multilaterais permitem fazer emergir a cooperação.⁶⁴⁷ Sabendo-se que a componente moral não tem força para determinar *per si* o envolvimento das democracias liberais no multilateralismo, a revitalização da ordem multilateral, se acontecer, será motivada pela necessidade das potências ocidentais de proteger o liberalismo no âmbito doméstico e concorrer no mercado globalizado com a China e seus aliados.

A tendência de os EUA reconciliarem-se com uma forma de governança mais próxima dos valores e ideais que norteiam a política doméstica do país tem movimentado a expectativa de aliados e rivais. O multilateralismo poderá ganhar novo ânimo com a promessa de Biden de fazer os EUA voltarem a liderar o mundo a partir do reestabelecimento de antigas parcerias envolvendo compromissos comerciais e de segurança.⁶⁴⁸ A interdependência complexa e o ambiente internacional conflagrado pela competição das grades potências parecem prescindir da liderança e engajamento dos EUA. Mas para isso acontecer, Biden deverá enfrentar importantes questões relacionadas à sua política doméstica e exterior que, se não forem resolvidas, podem prejudicar qualquer movimento de retomada do multilateralismo. A considerar as condições internas fonte do desenvolvimento da cooperação multilateral, o trabalho começa por restaurar a capacidade do país de permitir a realização do sonho americano.

A retração na qualidade vida das pessoas faz com que a sociedade americana perca seu poder de atração. O encolhimento da classe média dos EUA tem ocorrido de forma constante há mais de quatro décadas. De acordo com dados da Pew Research Center, de 2015, trabalhadores «adultos mais jovens, de 18 a 29 anos, estão entre os perdedores notáveis, com um aumento significativo em sua participação nas camadas de renda mais baixa».⁶⁴⁹ O sonho americano, baseado no princípio da meritocracia, talento e esforço com meio de promoção social, não parece mais possível. As patologias de que sofre a sociedade americana são muito mais profundas e são reveladas em dados sobre crime, uso de drogas e famílias monoparentais.⁶⁵⁰ As

⁶⁴⁷ As fontes do multilateralismo aqui referidas estão em linha com a reflexão feita por Ikenberry em: Ikenberry, 2003: 540-544.

⁶⁴⁸ Jr. Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again", *Foreign Affairs*, 99, no. 2 (2020).

⁶⁴⁹ Pew Research Center, "The American Middle Class Is Losing Ground", (2015).

⁶⁵⁰ Sobre a derrocada da sociedade americana, Putnam que já havia desenvolvido trabalho magistral sobre a erosão do capital social dos EUA, investigando a crise na capacidade associativa do país que encantou Tocqueville, ampliou sua investigação mirando a diminuição de oportunidade de ascensão social que parece refletir na degradação da qualidade de vida de representativos segmentos sociais. Sobre a crise cívica e engajamento social da sociedade americana, ver: Robert D. Putnam, *Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana* (Curitiba: Atuação, 2015). Sobre o colapso do

injustiças sociais, que pareciam coladas às estatísticas dos países em desenvolvimento, tendem agora a caracterizar a degradação do tecido social dos EUA, erodindo o *soft power* que antes ajudava a afiançar a influência mundial do país. A desastrosa resposta do governo Trump à pandemia da Covid-19, na feliz comparação de Samantha Power, mudou o estatuto do país de “indispensável” para “incompetente”.⁶⁵¹ Biden aceitou o desafio de «provar ao mundo que os Estados Unidos estão preparados para liderar novamente – não apenas com o exemplo de nosso poder, mas também com o poder de nosso exemplo».⁶⁵²

O maior desafio de Biden em casa talvez seja unir o país, dividido pelo discurso nacional-populista de Trump, que coloca o globalismo progressista – expressão preferida dos apoiadores reacionários do presidente – como fonte de todos os males do país.⁶⁵³ Como aponta Ikenberry, a aprovação da opinião pública doméstica e a subordinação do governo a ciclos eleitorais podem levar líderes americanos a fazer campanha contra o multilateralismo.⁶⁵⁴ Pacificar uma sociedade ideologicamente conflagrada pode ser um bom começo para Biden conseguir apoio legislativo para voltar a envolver Washington no mundo. Entretanto, a depender das promessas do presidente durante a campanha, as fissuras internas tendem a se manter ou mesmo a se aprofundar. A plataforma eleitoral democrata é fortemente baseada na diversidade.⁶⁵⁵ Por isso, Biden dobrou a aposta na agenda identitária que o nacional-populismo americano combateu para vencer em 2016 e novamente dar expressiva votação a Trump em 2020. O prometido gabinete mais diverso da história se cumpriu.⁶⁵⁶ Porém, como detectou um articulista do

sonho americano baseado na meritocracia, ver: Robert D. Putnam, *Our Kids. The American Dream in Crisis* (New York: Simon & Schuster, 2016).

⁶⁵¹ Samantha Power, “The Can-Do Power”, *Foreign Affairs*, 100, no. 1 (2021).

⁶⁵² Ainda como candidato, Biden prometeu «renovar a democracia e as alianças dos Estados Unidos, proteger o futuro econômico dos Estados Unidos e, mais uma vez, fazer com que os Estados Unidos liderem o mundo. Este não é um momento de medo. Este é o momento de usar a força e a audácia que nos levaram à vitória em duas guerras mundiais e derrubaram a Cortina de Ferro». Joseph R. Biden, 2020: 65.

⁶⁵³ Acemoglu alerta para que a chegada de Biden à Casa Branca não é motivo de grande otimismo para o futuro. «A virada autocrática e populista da presidência de Trump surgiu de profundas fraturas na política e na sociedade dos EUA, e os americanos devem entender e lidar com isso se quiserem evitar que forças semelhantes tomem novamente a nação». Daron Acemoglu, “Trump Won’t Be the Last American Populist”, *Foreign Affairs*, (2020).

⁶⁵⁴ Ikenberry, 2003: 543.

⁶⁵⁵ Mark Lila, um intelectual americano ligado ao Partido Democrata, e crítico do efeito “despolitizador” das políticas identitárias faz uma crítica por dentro da estratégia político-eleitoral da esquerda dos EUA. «Os liberais trazem muitas coisas para as disputas eleitorais: valores, compromisso, propostas políticas. O que não trazem é uma imagem de como nossa vida comum poderia ser, o que a direita americana tem fornecido desde a eleição de Ronald Reagan. E é essa imagem – não o dinheiro, a propaganda enganosa, o alarmismo ou o racismo – que tem sido a fonte primordial de sua força. Os liberais abdicaram da disputa pelo imaginário americano». Mark Lila, *O progressista de ontem e o de amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias* (São Paulo: Companhia das Letras, 2018): 12.

⁶⁵⁶ Siobhan Kennedy, “Joe Biden promises the most diverse cabinet in history”, *Channel 4*, 10 Nov 2020.

Financial Times, os democratas deveriam «se concentrar nos problemas econômicos que os americanos têm em comum, ao invés da arrogância moral».⁶⁵⁷

Trabalhar para resolver os problemas domésticos desafiará a capacidade do novo presidente. Biden ganhou a presidência, mas poderá ter as pretensões frustradas em importantes instituições do Estado. Governar exigirá do democrata muita habilidade de negociação. Embora os democratas tenham mantido a maioria na Câmara dos Representantes e o conquistado o controle do Senado, a relação do presidente com a Suprema Corte provavelmente será mais complicada. A maioria conservadora de 6 a 3 pode dificultar iniciativas de implementação de matérias progressistas. Se não conseguir construir consensos políticos favoráveis, pouco adiantará uma equipe de internacionalistas liberais no comando da política exterior. Um ambiente doméstico hostil pode levar o presidente a abrir mão de suas convicções cosmopolitas e sacrificar o multilateralismo, numa barganha para preservar pontos da agenda identitária radical dos democratas, por exemplo. O retorno do país ao cenário global idealmente parece obedecer a conversão da presença global do país em resultados para o cidadão e envolver os eleitores de Trump na narrativa de que é melhor cooperar com os aliados do que antagonizá-los.

A volta do envolvimento multilateral pelos EUA na defesa dos seus interesses parece estar contratada. A promessa de Biden de revitalizar antigas parcerias tem como alvo preferencial valorizar as relações com a Europa e a OTAN. A depender das saudações emitidas pelos líderes da União Europeia e da Aliança Atlântica, a chegada do democrata à Casa Branca tornou-se uma grande oportunidade para reconduzir a bom termo os laços transatlânticos.⁶⁵⁸ Para além de todos os incentivos práticos, a cooperação da Europa com os EUA pode ser facilitada pelo receio europeu de ter de voltar a negociar com um populista em Washington. Por outro lado,

⁶⁵⁷ Edwaard Luce, “Joe Biden should beware liberal identity politics”, *Financial Times*, (2020).

⁶⁵⁸ Para Biden, a «OTAN está bem no centro da segurança nacional dos EUA e é o baluarte do ideal democrático liberal - uma aliança de valores que a torna muito mais durável, confiável e poderosa do que as parcerias construídas por coerção ou dinheiro». Joseph R. Biden, 2020. A destacar a comunhão de valores que unem os dois lados do Atlântico na coordenação de interesses políticos e de segurança, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, declarou: «A Europa está pronta para um novo começo com o nosso parceiro mais antigo e confiável. E é por isso que a Comissão adoptou recentemente uma nova agenda transatlântica virada para o futuro. E se concentra onde podemos unir forças para impulsionar uma mudança global – com base em nossos valores comuns, interesses e influência global». Ursula von der Leyen, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the inauguration of the new President of the United States and the current political situation”, news release, 2021. Na mesma, o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, sublinhou os compromissos com os fundamentos da ordem liberal: «A liderança dos EUA continua sendo essencial à medida que trabalhamos juntos para proteger nossas democracias, nossos valores e a ordem internacional baseada em regras». Jens Stoltenberg, “NATO Secretary General congratulates President Joe Biden on his inauguration”, news release, 2021.

com a credibilidade do país em baixa,⁶⁵⁹ Biden não tem outra alternativa senão voltar-se para os antigos aliados. O fato de esse sistema ter resistido a quatro anos ininterruptos de tentativas de desmonte, por si mesmo indica a força das alianças estruturadas em todo o mundo. Enquanto Trump ameaçava abandonar os aliados dos EUA, Nexon e Stacey revelam que «as autoridades militares e civis dos EUA continuaram a cooperar com suas contrapartes no exterior. Essas redes profissionais tornaram difícil para Trump encerrar rapidamente os compromissos de segurança dos EUA e provavelmente também salvou muitos outros acordos».⁶⁶⁰

As condições sistêmicas atualmente encontram-se muito mais hostis ao projeto de ordem multilateral, ainda que restrito às potências ocidentais desenvolvidas conforme a proposta do professor John Owen IV. Os anos Trump sinalizaram à Europa a importância de seus governos exercitarem a musculatura diplomática e militar para eventualmente ter de caminhar sozinha. A quase ameaça dos EUA de deixar a OTAN movimentou Bruxelas na direção de incrementar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A necessidade de conquistar maior autonomia estratégica num contexto de acirramento da competição entre as grandes potências levou a União Europeia a criar, em 2017, o Fundo Europeu de Defesa, que pode ter seus investimentos afetados pela pandemia.⁶⁶¹ De qualquer forma, a tentativa de afrouxar o principal elo de ligação da parceria transatlântica – a dependência dos EUA para garantir a segurança do continente – dependerá do interesse em assumir o ônus financeiro e político que representa a mudança de preferência, e mais importante, do consenso dos Estados-membros da UE.

As diferenças de visão de mundo que vinham provocando fissuras nas relações transatlânticas mostram-se ainda visíveis. Por isso, a perspectivar um realinhamento estratégico que funcione, Patrick acredita que «Washington precisará trabalhar em direção a uma parceria estratégica mais igualitária com a Europa, em vez de continuar a assumir a liderança».⁶⁶² É evidente que a preferência de Bruxelas é a cooperação com Washington, mas os europeus também têm

⁶⁵⁹ De acordo com sondagem de fevereiro de 2019 da Pew Research, «[u]ma parcela cada vez maior de pessoas em todo o mundo vê o poder e a influência dos EUA como uma "grande ameaça" para seu país, e essas visões estão ligadas às atitudes em relação ao presidente Donald Trump e aos EUA como um todo». John Gramlich e Kat Devlin, "More people around the world see U.S. power and influence as a 'major threat' to their country", news release, February 14, 2019.

⁶⁶⁰ Daniel H. Nexon e Jeffrey A. Stacey, "Fear of Trump's Populism Might Save American Alliances", *Foreign Affairs*, (2020).

⁶⁶¹ De acordo com Csernaton, «[a] apresentação da estratégia global da UE em junho de 2016 pela então chefe de política externa da UE, Federica Mogherini, marcou uma importante mudança em direção a uma abordagem global do pensamento estratégico. O documento não se esquivou dos interesses vitais de segurança interna e externa da União». Raluca Csernaton, "EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?", *Carnegie Europe*, (2020).

⁶⁶² Stewart M. Patrick, "What Are Biden's Actual Prospects for Reviving Trans-Atlantic Relations?", *World Politics Review*, (2021).

interesses a serem defendidos.⁶⁶³ A identidade democrática comunitária serve de incentivo ao diálogo. Acenos retóricos entre democracias liberais, entretanto, não devem ser vistos como imperativo para a cooperação sem a existência de uma ameaça aos interesses comuns dos Estados. Revisar o comércio transatlântico e a política de gastos militares no âmbito da defesa comum e particular da Europa, negociar a regulamentação das gigantes tecnológicas americanas e garantir a cooperação com Washington na competição com a China, entre outras, são pautas que definirão a sorte de uma possível reprise da aliança multilateral liberal. Há quem acredite num despertar do continente europeu de seu sono político-econômico de décadas devido à crise provocada pela COVID-19. «Essa crise pode forjar uma Europa mais confiante e mais assertiva no cenário mundial – uma Europa que ajude a fortalecer e definir a ordem global do século XXI», vislumbra Bergmann.⁶⁶⁴

Parece incontestável a necessidade de cooperação para recuperar o mundo da severa contração econômica provocada por seguidos *lockdown* no enfrentamento da pandemia da Covid-19. De acordo com o Banco Mundial, trata-se da pior recessão desde a Segunda Guerra.⁶⁶⁵ A governança multilateral está na essência da União Europeia, o que faz dela parceiro estratégico para os EUA enfrentarem os maiores desafios geopolíticos do momento. É sensível a importância da Europa em regiões nas quais americanos e europeus têm interesses econômicos comuns, como no Oriente Médio e na China. O aceno de Biden para voltar a envolver o Irã em um acordo nuclear encontrará Teerã muito mais relutante. A cooperação de Rússia e China com o Irã deixa o regime fundamentalista islâmico em melhores condições de contornar as retaliações ocidentais e continuar a perseguir suas ambições nucleares visando a hegemonia regional.⁶⁶⁶

⁶⁶³ Niall Ferguson, com sua tradicional agudeza de análise entende que a abordagem de Trump foi importante para mudar a visão dos europeus sobre os chineses. «Os europeus recentemente passaram a ver a China de forma mais crítica, perceberam que o país pode representar uma ameaça para as sociedades livres, tanto econômica quanto politicamente. E a eleição de Biden cria um contexto mais favorável para definir uma estratégia conjunta. Os europeus estão felizes de ver Trump pelas costas, mas, ironicamente, graças a ele perceberam que deveria haver uma mudança de abordagem com os chineses. Biden é muito mais amigo do sistema de alianças tradicional e também das instituições multilaterais. Trump sentiu que poderia enfrentar a China sem aliados, o que sempre me pareceu um tanto desvairado. E esse foi de fato o seu erro, porque não se pode vencer uma Guerra Fria unilateralmente. Você precisa de alianças e de organizações internacionais, como foi contra a União Soviética». Niall Ferguson, entrevista a Luisa Purchio, Revista Veja, 9 de dezembro, 2020, interview 2716.

⁶⁶⁴ Max Bergmann, "Europe's Geopolitical Awakening", *Foreign Affairs*, (2020).

⁶⁶⁵ The World Bank, "COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II", news release, June 8, 2020.

⁶⁶⁶ «O Irã não ficou parado nos últimos quatro anos, aguardando passivamente a retomada do acordo nuclear. Em vez disso, a República Islâmica uniu forças com a República Popular da China e a Federação Russa para melhorar sua posição militar

A promessa de Biden de priorizar as alianças e os valores que compuseram a política exterior americana no passado pode frustrar internacionalistas liberais e republicanos que defendem um enquadramento do comportamento ofensivo da Rússia. A abordagem direta, preferida por Trump para lidar com Vladimir Putin, foi um privilégio inédito concedido por um presidente americano a uma liderança autoritária. Esse relacionamento está fadado a mudar, sobretudo após Moscou decidir desestabilizar a política interna de Washington com ataques cibernéticos e campanhas de *fake news* e desinformação (*sharp power*). Para complicar, a Rússia se atualizou seu perfil de desafiante das normas internacionais ao anexar a Crimeia, além de se tonar um competidor especialmente interessado em negar aos EUA influência em espaços estratégicos como Síria e Irã – não é sem motivo que a Rússia é percebida por Biden como a maior ameaça dos EUA.⁶⁶⁷

Possivelmente instituições serão criadas ou reconstruídas para tentar conter a agressividade russa. Na verdade, isso pode ser pouco para lidar com um Estado acostumado a longos períodos de disputa e a jogar com os privilégios de membro permanente do CSNU. Por outro lado, uma abordagem excessivamente dura, que deixe a liderança russa humilhada e sem saída diplomática, pode inviabilizar uma cooperação funcional em matérias de interesse mútuo, a qual já se encontra bastante enfraquecida com a falência do Tratado INF, em agosto de 2019. O objetivo comum das duas maiores potências nucleares em evitar a proliferação de armas de destruição em massa pode eventualmente forçá-las a compor algum tipo de aliança limitada. Evitar o conflito nuclear sempre conduziu americanos e russos à mesa de negociação. Parece razoável acreditar agora que ambos não tenham interesse em retomar uma corrida armamentista que, além de dispendiosa, pode provocar mais instabilidade geopolítica.

Na perspectiva da Rússia, uma possível reconciliação dos EUA com antigos aliados ocidentais significa voltar a envolver o mundo em uma ordem multilateral baseada em regras mútuas de apoio à democracia, aos direitos humanos e ao Estado de direito. Ser obrigado a coordenar

e fortalecer sua economia. A China e a Rússia estão agora totalmente envolvidas nos assuntos do Irã, desde seu petróleo e infraestrutura portuária até suas capacidades de defesa. O resultado dessa colaboração cada vez maior tem sido tornar o Irã muito menos suscetível do que antes». Ver: Jamsheed K. Choksy e Carol E. B. Choksy, "China and Russia Have Iran's Back", *Foreign Affairs*, (2020).

⁶⁶⁷ Segundo Trenin, «Biden chama a Rússia de a maior ameaça para os Estados Unidos e vê as políticas de Moscou como destinadas a enfraquecer os países ocidentais internamente; minar a unidade de instituições como a OTAN e a União Europeia; e subverter a ordem mundial liberal». Dmitri Trenin, "Joe Biden's Foreign Policy and Russia", *Carnegie Moscow Center*, (2020).

política exterior, por menor grau que seja, enfraquece o papel de Moscou, que exige autonomia para agir nas relações internacionais segundo as próprias convicções. A restauração de instituições multilaterais e promoção da solidariedade democrática fariam reviver o liberalismo que Putin já havia declarado obsoleto.⁶⁶⁸ O reagrupamento das democracias liberais sob a liderança de Washington representa um golpe nas pretensões de Moscou de influenciar o sistema de Estados na direção de uma ordem policêntrica. «Se Biden for pelo menos parcialmente bem-sucedido em suas tentativas de restaurar o multilateralismo e a solidariedade ocidental e de promover uma mudança global para um novo ciclo de globalização, seu sucesso será um golpe para a imagem do mundo que a liderança russa gosta de apresentar», analisa Kortunov do Conselho de Assuntos Internacionais da Rússia.⁶⁶⁹

O fato é que os EUA terão de acostumar-se a conviver nas relações internacionais com uma Rússia cada vez mais autoritária e determinada a abusar das facilidades oferecidas pela democracia liberal enquanto ordem aberta para atacar seus fundamentos. Mecanismos de *sharp power* são estruturados nomeadamente para minar e desacreditar instituições do Estado democrático de direito ocidental. Os processos eleitorais, por exemplo, representam um dos seus alvos favoritos. A ação deliberada para enfraquecer o liberalismo encontra no regime russo a convicção da impunidade em transgredir regras e práticas ocidentais. «Os políticos estrangeiros atribuem à Rússia a intromissão nas eleições e referendos em todo o planeta. Na realidade, o assunto é ainda mais sério – a Rússia interfere em seus cérebros e eles não sabem o que fazer com sua própria consciência alterada», tripudia Surkov.⁶⁷⁰

As pretensões hegemônicas da China são outro componente da dinâmica sistêmica que deve ser considerado na hipótese de os americanos voltarem a se engajar no mundo. A competição com Beijing revela aspectos da necessidade de Washington dividir sua supremacia global com um poder autoritário. Parece certo que os EUA não conseguirão sozinhos domar o dragão chinês.⁶⁷¹

⁶⁶⁸ A entrevista de Putin ao FT foi concedida no Kremlin, às vésperas da Cúpula do G-20, em 2019. «Todo crime deve ter seu castigo. A ideia liberal tornou-se obsoleta. Ela entrou em conflito com os interesses da esmagadora maioria da população». Lionel Barber et al., “Vladimir Putin says liberalism has ‘become obsolete’”, *Financial Times*, (2019).

⁶⁶⁹ Andrey Kortunov, “Thirteen Points on Joe Biden and Russia”, *Russian International Affairs Council*, (2020).

⁶⁷⁰ Surkov escreve orgulhoso sobre as façanhas do jogo baixo da política externa russa: «Desde os desastrosos anos 90, nosso país abandonou os empréstimos ideológicos, passou a produzir significados por conta própria e lançou uma contraofensiva informativa ao Ocidente. Especialistas europeus e americanos têm cometido cada vez mais erros em suas previsões. Eles estão surpresos e enfurecidos com as preferências paranormais do eleitorado. Confusos, eles anunciaram a invasão do populismo. Você pode dizer isso se não houver melhores palavras». Vladislav Surkov, “Dolgoye gosudarstvo Putina”, *Nezavisimaya Gazeta*, (2019).

⁶⁷¹ Ver análise de: Odd Arne Westad, “The U.S. Can’t Check China Alone”, *Foreign Affairs*, (2020).

Enquanto tratava a Rússia de forma cínica, o governo Trump percebia a China como maior desafio dos EUA desde o fim da Guerra Fria. Entretanto, o rival não se encontra isolado atrás da cortina de ferro esperando o império socialista desmoronar sob o peso das próprias contradições. Ao contrário, a China está completamente entranhada na estrutura de governança ocidental como um dos seus *players* mais importantes, a proclamar sua ditadura socialista como modelo alternativo para países em desenvolvimento alcançarem a modernização.⁶⁷² Combinar política exterior expansionista e economia em crescimento constante permite Beijing avançar as peças no tabuleiro para ampliar sua presença global. A pandemia da Covid-19 mostrou o mundo bastante dependente da cadeia de suprimentos da China, relação construída sob a leniência ocidental que permite o rival autoritário operar desrespeitando regras internacionais.⁶⁷³

Embora prefira o caminho institucional à guerra comercial instalada por seu antecessor, Biden sinaliza que pretende manter o endurecimento iniciado por Trump. Para o democrata, se agir livremente, a China «continuará roubando dos Estados Unidos e de empresas americanas sua tecnologia e propriedade intelectual. Ela também continuará usando subsídios para dar às suas empresas estatais uma vantagem injusta – e uma vantagem no domínio das tecnologias e indústrias do futuro».⁶⁷⁴ Portanto, a necessidade de Washington de cooperar apenas aumenta quando frear a influência chinesa na Ásia e no Indo-Pacífico se torna um imperativo para conter o expansionismo da política externa de Beijing. O histórico europeu na região pode ajudar os EUA a criarem opções comerciais para os países da Associação do Sudeste Asiático (ASEAN), diminuindo a dependência de suas economias dos negócios com a China. O momento é de enfrentamento. A aposta de engajar a China na ordem multilateral não deu certo, apenas forneceu combustível para Beijing influenciar o funcionamento de estruturas governativas na direção de seus interesses e valores.⁶⁷⁵ «Sedução e coerção estão fora; o atrito direcionado está em alta», escreveram Beckley e Brands.⁶⁷⁶

⁶⁷² No discurso de três horas e meia ao 19º Congresso do Partido Comunista da China, Xi disse que socialismo com características chinesas «[o]ferece uma nova opção para outros países e nações que desejam acelerar seu desenvolvimento preservando sua independência; e oferece sabedoria chinesa e uma abordagem chinesa para resolver os problemas que a humanidade enfrenta». Xi Jinping, “Full text of Xi Jinping’s report at 19th CPC National Congress”, ed. Xinhua. Beijing: Xinhuanet.com, (2017).

⁶⁷³ Uma análise dos efeitos da pandemia no comércio internacional, focando no protecionismo decorrente da escassez de suprimentos médicos nacionais, foi feita por: Simon J. Evenett, “Chinese whispers: COVID-19, global supply chains in essential goods, and public policy”, *Journal of International Business Policy*, 3 (2020).

⁶⁷⁴ Joseph R. Biden, 2020: 70.

⁶⁷⁵ Para uma visão geral da autuação predatória da China em organizações internacionais, ver: Yaroslav Trofimov et al., “How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time”, *Wall Street Journal*, Sept. 29 2020.

⁶⁷⁶ Michael Beckley e Hal Brands, “Competition With China Could Be Short and Sharp”, *Foreign Affairs*, (2020).

As condições sistêmicas hostis tendem a conduzir os EUA na direção do multilateralismo. Agir assertivamente em aliança com parceiros ocidentais permite ao governo americano projetar poder que sozinho seria impensável neste momento. Mas, para conquistar a confiança de aliados e construir novas amizades, Biden precisa desfazer o mal-estar criado por Trump na relação do país com importantes instituições multilaterais preexistentes. Washington deve mostrar disposição em restringir sua autonomia em favor da estabilidade da ordem, como fez no pós-1945 – operar institucionalmente contribui para diminuir o receio de parceiros de serem abandonados ou dominados pelos EUA. Outra fonte do multilateralismo, as organizações internacionais trabalham para estimular o envolvimento dos Estados na cooperação reduzindo a tensão própria de relações diretas entre grandes potências rivais. A subordinação a regras gerais justas pode, por exemplo, ajudar a conter a China em uma OMC que não seja tratada como inimiga dos interesses americanos.⁶⁷⁷ Os bloqueios sistemáticos de Trump deixaram a instituição sem coordenador-geral e seu Órgão de Apelação paralisado pela falta de nomeação de juízes para composição do tribunal, última instância de disputas comerciais entre países.

Voltar a liderar uma ordem multilateral para proteção e desenvolvimento das democracias vai exigir também dos EUA a reforma das instituições que compõem a base da estrutura governativa dedicada a coordenar a política comum dos Estados. As organizações, senão grande parte delas, foram concebidas para operar sob uma ordem bipolar. Mantidas quase intocadas em escopo e gestão depois da Guerra Fria, parece que agora encontram-se ainda mais sem lugar em uma ordem que se encaminha para ser multipolar. As transformações pelas quais o mundo passou nas últimas sete décadas e meia exigem uma reforma profunda das OI para aproximá-las da presente realidade sistêmica. Mais ainda, é preciso dotá-las de capacidades para coordenar políticas num contexto de competição de grandes potências. Parte da tarefa de reformulação das OI consiste na necessidade de potências ocidentais compartilharem poder com Estados de economias em desenvolvimento.

A democratização das relações internacionais sugere que uma ordem inclusiva implica também na não discriminação de atores quanto aos privilégios que o *status quo* pode oferecer. Para uma ordem realista, no que se refere à distribuição do poder, a governança multilateral entrou em crise também por que suas instituições deixaram de refletir o ambiente internacional renovado em que atores melhoraram suas capacidades. A percepção de ilegitimidade da ordem é usada

⁶⁷⁷ Para uma análise sobre a reconstrução da OMC que Biden deve enfrentar, ver: Chad P. Bown, "To Build Back Better, Biden Needs to Fix Trade", *Foreign Affairs*, (2021).

frequentemente como justificativa para comportamentos voluntariosos e, por vezes, rebeldes de países emergentes em busca de protagonismo. A criação de instituições com número reduzido de participantes, para facilitar a tomada de decisão, está entre as possibilidades de inovação do multilateralismo para sair da crise.⁶⁷⁸ Por exemplo, a ideia de criar o D-10 para coordenação de políticas de telecomunicações das democracias desenvolvidas sugere começo salutar de mudança de comportamento do Ocidente para conter a ambição da China de domínio mundial da tecnologia 5G, o que, acredita-se, pode colocar em risco a segurança ocidental.⁶⁷⁹

A necessidade de se adequar ao contexto internacional de retorno da geopolítica está a afetar a dinâmica do multilateralismo. Não apenas antigas instituições precisam de ser revitalizadas e novas criadas, como a própria natureza orgânica da cooperação coordenada assumirá aspectos condizentes com uma paisagem global habitada por várias potências regionais capazes de constrangerem umas às outras. Em várias áreas o multilateralismo pode ser redimensionado em escopo e estruturas menores, visando mais eficiência e agilidade exigidas pelo ambiente de competição das grandes potências. Mas a pressão dos governos por mais protagonismo e proteção também atuará para a redução do alcance de mecanismos multilaterais. Os princípios de reciprocidade difusa e indivisibilidade serão cada mais difíceis de serem incorporados nos arranjos. A disputa de poder tende a priorizar a reciprocidade específica e a defesa de interesses nacionais autoproclamados individualmente pelos países. A adoção das novas características do multilateralismo, entretanto, parece depender do interesse dos EUA em se envolverem mais, e não menos, no mundo de forma coordenada.

No passado as instituições forneceram meios eficientes para os EUA e seus aliados liberais conterem o rival soviético. Em um momento de competição entre grandes potências, parece contrassenso os americanos se distanciarem do multilateralismo deixando o caminho livre para Estados autoritários usarem suas estruturas para moldar uma ordem paralela contrária aos interesses e valores ocidentais. Por outro lado, sair da OMC e de outras instituições multilaterais

⁶⁷⁸ Formatos reduzidos de multilateralismo são discutidos por: Naím, 2009.

Para Moreland, «os países democráticos devem abordar as arquiteturas multilaterais por meio de uma estrutura ao longo de três linhas complementares: Continue a apoiar a colaboração medida em desafios comuns; criar ou revitalizar fóruns para eliminar conflitos e evitar crises; e competir seletivamente tanto dentro das instituições existentes quanto por meio de novas para melhor defender os valores democráticos contra rivais autoritários». Will Moreland, "The purpose of multilateralism. A framework for democracies in a geopolitically competitive world", *The Brookings Institution*, (2019).

⁶⁷⁹ A aliança de dez democracias líderes (G-7, Austrália, Coreia do Sul e Índia) foi proposta em maio de 2020, pelo primeiro-ministro britânico Boris Johnson. Ver: Edward Fishman e Siddharth Mohandas, "A Council of Democracies Can Save Multilateralism", *Foreign Affairs*, (2020).

apenas enfraquece a presença global de Washington. A perda de influência (*soft power*) dos EUA nos últimos anos,⁶⁸⁰ paralelamente à acelerada ascensão da China e ressurgimento da Rússia, faz da cooperação um mecanismo relevante na estratégia de um governo que pretende dar centralidade às alianças com as democracias, priorizando o alinhamento normativo na condução dos interesses de Washington. Líder transformacional, Biden mostra-se empenhado em defender a causa global do liberalismo. O déficit democrático que vive o mundo, como avalia Larry Diamond, prescinde da presença dos EUA e não do seu isolacionismo.⁶⁸¹

A reconstrução da ordem liberal limitada se apresenta como a melhor alternativa para os EUA e seus aliados protegerem suas ordens políticas de ataques promovidos por Rússia, China e outros Estados autoritários. Novamente, ameaças existenciais à integridade dos Estados podem colocar o multilateralismo no centro da estratégia ocidental. Um arranjo próximo à aliança da comunidade das democracias desenvolvidas que existiu durante a Guerra Fria poderia ajudar a conter a degradação contínua da ordem liberal, bem como a perda de confiança global no liberalismo como sistema de governança das relações internacionais. A cooperação multilateral, como defendido, depende essencialmente da capacidade e disposição da potência hegemônica. A eleição de Joe Biden indica que este será o caminho. Além disso, fontes complementares que permitem emergir o multilateralismo devem ser observadas.

A começar pela revitalização da democracia em casa, é imprescindível que os EUA recuperem a capacidade de atração de seu sistema político, prejudicado pelo excessivo unilateralismo e perda de confiança externa em sua capacidade de prover bens públicos mundiais. Não menos importante, Washington deve restabelecer antigas alianças com parceiros tratados como adversários por Trump, nomeadamente os Europeus, Coreia do Sul e Japão, e aproximação com Índia (através de Kamala Harris), para equilibrar o poder da China na Ásia. Finalmente, é preciso reformar as OI existentes e criar novas instituições preparadas para coordenar políticas comuns em um contexto de competição geopolítica. Essas medidas podem impulsionar o interesse de cooperação das democracias liberais em um momento em que estão ameaçadas de

⁶⁸⁰ Fukuyama analisa o processo de degradação do sistema político americano. Ele nota que «as condições subjacentes que provocaram esta crise permanecem inalteradas. O governo dos Estados Unidos ainda é capturado por poderosos grupos de elite que distorcem a política em seu próprio benefício e minam a legitimidade do regime como um todo». Francis Fukuyama, “Rotten to the Core?”, *Foreign Affairs*, (2021).

⁶⁸¹ «O tipo certo de apoio dos EUA e de seus aliados poderia desencadear uma nova onda de liberdade em todo o mundo, especialmente nos estados indecisos da Ásia. Sem esse apoio, no entanto, as autocracias continuarão a proliferar, levando a mais instabilidade e menos liberdade», projetava Diamond em 2016, antes da eleição de Trump. O que aconteceu depois são favas contadas. Larry Diamond, “Democracy in Decline. How Washington Can Reverse the Tide”, *Foreign Affairs*, 95, no. 4 (2016): 152.

todos os lados. Biden deve estar ciente de que vai encontrar pela frente um mundo ainda mais hostil à liderança americana do que aquele legado a Trump por ele e Obama. A necessidade de engajamento no multilateralismo parece evidente, comportando-se isoladamente as democracias liberais parecem presas fáceis de regimes autoritários decididos a enfraquecê-las.

5.3.2 Além dos muros das democracias liberais

A competição entre liberais e não liberais para fornecer fundamentos da ordem internacional compatíveis com suas visões de mundo pode culminar com a existência paralela de dois modelos antagônicos ordens de cooperação. O primeiro, conforme desenvolvido na seção anterior, será formado pelas democracias liberais lideradas pelos EUA, depois do devido nivelamento de interesses e expectativas entre os Estados e reforma das estruturas institucionais responsáveis pela emissão e aplicação de regras comuns. A ordem propugnada pelos Estados não liberais, liderados pela quase aliança de Rússia e China, em contraste, prevê relações entre soberanos que decidem por unanimidade o encaminhamento de políticas comuns. O objetivo principal dos arranjos criados sob esta ordem é competir com as estruturas multilaterais ocidentais servindo de alternativa de interação para Estados em busca de protagonismo global. A falta de profundidade internacional de suas ordens políticas domésticas, no entanto, pode fazer com que essa proposta se mantenha limitada a Estados autoritários ou democracias pouco avançadas que flutuarão circunstancialmente entre as duas ordens.⁶⁸²

⁶⁸² Interpretação da arquitetura da Ordem Internacional Capitalista Autoritária expressa a argumentação desenvolvida pelo embaixador, professor da Universidade da Virgínia, John Owen IV, em seminário realizado pelo CIEP/IEP da Universidade Católica Portuguesa, em 12 de janeiro de 2021.

Ainda são poucos os trabalhos acadêmicos que se dedicam a analisar a possibilidade de surgimento de uma ordem internacional formada por regimes capitalistas autoritários. Entretanto, a pesquisa de Friedberg, professor da Princeton University, fornece pistas importantes do desenvolvimento de uma governança sob a liderança de China e Rússia. «Apesar de sua crescente assertividade e sucessos recentes, as potências capitalistas autoritárias ainda se sentem combatidas, ameaçadas e cercadas. Pelo menos em um futuro previsível, eles devem continuar a viver em um mundo no qual os EUA continuam a ser o poder preponderante e no qual, a seu ver, as instituições internacionais mais importantes e as regras e normas mais amplamente aceitas foram elaboradas para refletir seus valores e servir aos seus interesses. Mesmo que quisessem, os capitalistas autoritários ainda não são fortes o suficiente para fazer um ataque frontal com o objetivo de derrubar o sistema internacional existente. Em vez disso, como vimos, eles buscaram tirar o máximo proveito das oportunidades que a ordem atual oferece, enquanto se defendiam da melhor maneira possível contra os perigos que ela representa. Além de endurecer suas próprias sociedades contra a subversão, dissuadir intervenções, empurrar para fora de suas periferias e procurar desacelerar a formação de coalizões de contrapeso, Moscou e Pequim também começaram a construir novos mecanismos multilaterais de vários tipos que acreditam ajudar para garantir a sobrevivência de seus regimes iliberais. Essas estruturas são regionais, e não globais em escopo, mas já começaram a se estender por grande parte da Eurásia e podem, eventualmente, fornecer a base para um subsistema autoritário integrado, aninhado dentro da maior ordem internacional liberal». Aaron L. Friedberg, *The Authoritarian Challenge: China, Russia and the Threat to the Liberal International Order* (Tokyo, Japan: The Sasakawa Peace Foundation (SPF), 2017): 67.

A base da competição entre as grandes potências no século XXI não é mais a disputa ideológica por corações e mentes sobre a melhor forma de promover desenvolvimento e felicidade para a humanidade. A atual corrida pelo poder opõe um punhado de Estados com capacidades de influenciar a dinâmica internacional em diferentes níveis. Entretanto, nenhum reúne condições suficientes para subscrever uma ordem que seja verdadeiramente mundial. Os EUA tentaram expandir a ordem liberal ocidental durante o momento unipolar, mas foram bloqueados por Estados não liberais que desenvolveram agendas próprias, desvinculadas de princípios ideológicos, para proteger a integridade de suas ordens políticas domésticas.⁶⁸³ Espalhar democracia, liberdade e direitos humanos soou aos ouvidos de líderes de regimes autoritários como pretexto para o Ocidente se imiscuir em seus assuntos domésticos.

O objetivo ocidental de tornar seus valores universais desencadeou na Rússia e na China – principalmente, mas não somente – ações de contestação do programa internacionalista liberal. Moscou e Beijing entendem que o enfraquecimento da democracia pode melhorar suas posições na disputa com o Ocidente.⁶⁸⁴ Por outro lado, o aumento da influência no exterior serve de justificativa para seus governos restringirem ainda mais a democracia e a liberdade no ambiente doméstico, uma vez que a consolidação de Vladimir Putin e Xi Jinping como líderes globais aumentou a confiança de seus governos para avançar sobre os direitos e liberdades individuais de russos e chineses. Nomeadamente para a Rússia, o momento era de escolher o melhor caminho a trilhar rumo à grandiosidade a qual o país está predestinado, na visão de seus líderes. Conforme Surkov,

«a Rússia passou quatro séculos movendo-se para o Leste e depois outros quatro séculos movendo-se para o Oeste. As tentativas de criar raízes falharam em qualquer um dos casos. Ambas as estradas foram tentadas. Hoje em dia, a demanda será por ideologias de terceira via, civilizações de terceiro tipo, um terceiro mundo, uma terceira Roma».⁶⁸⁵

O papel da Rússia no desafio ao internacionalismo liberal é o de elemento desestabilizador. Parece certo que fomentar a desunião ocidental pode contribuir para o desenvolvimento de uma

⁶⁸³ Zhao Huirong, pesquisador da Academia Chinesa de Ciências Sociais, disse ao periódico chinês *Global Times*, que «[a]o contrário de alguns países ocidentais, que continuam a adotar uma mentalidade de guerra fria, China e Rússia aprenderam com a Guerra Fria, se opõem à adoção de ideologia para lidar com as relações com outros países e buscam chegar a um amplo consenso entre os diferentes países». Leng Shumei e Liu Xin, “China, Russia lead BRICS summit in COVID-19 cooperation, multilateralism”, *Global Times*, (2020).

⁶⁸⁴ Ver análise de: Andrea Kendall-Taylor e David Shullman, “How Russia and China Undermine Democracy”, *Foreign Affairs*, (2018).

⁶⁸⁵ Vladislav Surkov, “The Loneliness of the half-breed”, *Russia in Global Affairs*, (2018).

ordem internacional capitalista autoritária. A campanha antiocidental russa tem o duplo viés de servir de prova das proezas de Moscou no estrangeiro, demonstrando a força do regime para o público doméstico, e provocar crises para expor as fraquezas das democracias. A interferência nos processos eleitorais é apenas o começo de uma série de assaltos sobre as instituições ocidentais. De acordo com Shevtsova, o «Kremlin e seus operadores aperfeiçoaram as artes de provocar conflitos, jogar Estados uns contra os outros, cooptar elites ocidentais, penetrar em organizações ocidentais, consolidar apoio nas sociedades ocidentais, criar impasses internacionais e desempenhar o papel de *spoiler*».⁶⁸⁶

A Rússia busca afirmação mundial fabricando narrativas nas quais o Ocidente e o liberalismo são apresentados como fonte de desestabilização sistêmica. No entendimento de Moscou, o liberalismo vinculado aos princípios de liberdade foi desvirtuado quando o Ocidente passou a tentar impor não a liberdade, mas «uma ideologia semi-totalitária e unificada», escreveu Sergei Karaganov, proeminente autoridade de política externa e de defesa russa. Depois de proclamar a Rússia libertadora da humanidade do jugo de Napoleão e Hitler, Karaganov instou a «nação de vencedores» a sair da defensiva e entrar numa nova cruzada, desta vez contra a ambição universalista «ocidental ou neoliberal».⁶⁸⁷ Embora aparentemente menos presunçosa, a China também não deixa de reafirmar seu excepcionalismo para reivindicar a primazia mundial. O desafio chinês ao sistema está na forma resoluta como Beijing persegue a reunificação de Taiwan, considerado o principal interesse da China. Para Zheng Yongnian, professor catedrático da Universidade Chinesa de Hong Kong, «a China não cederá. Nenhum país ocidental, incluindo os EUA, ajudará a China a alcançar a reunificação, por isso devemos tomar a iniciativa de abordar a questão com firmeza em nossas mãos».⁶⁸⁸

No momento em que o poder mundial se move para o Oriente puxado pelo espetacular desempenho econômico da região, o autoritarismo apresenta-se de ânimo renovado para conquistar espaços deixados pelas contradições do liberalismo. O protecionismo do governo Trump, por exemplo, passou a ser condenado pela China, aspirante a ator global responsável desde que os patronos liberais começaram a demonstrar desinteresse pelos valores da ordem que ajudaram a construir. «Os vilões estavam trocando de lugar com os mocinhos»,⁶⁸⁹ escreveu

⁶⁸⁶ Lilia Shevtsova, “Forward to the Past in Russia”, in *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, ed. Larry Diamond, Marc F. Plattner e Christopher Walker (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016): 48.

⁶⁸⁷ Sergei Karaganov, “Nastupleniye v voyne idey. Oboronitel'naya traditsiya neumestna v nyneshnem mire”, *Rossiiskaya Gazeta*, 26 novembro 2020.

⁶⁸⁸ Zheng Yongnian, *Global Times*, 22 de dezembro, 2020.

⁶⁸⁹ Edward Luce, *O liberalismo em retirada* (Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020): 24.

Edward Luce sobre o papel desempenhado em Davos por Xi Jinping, em 2017. Depois de salvar o regime de Bashar al-Assad na esteira da instabilidade provocada pela invasão do Iraque e da política errática promovida por Washington ao interpretar equivocadamente o fenômeno da Primavera Árabe, os EUA tiveram sua influência regional retraída enquanto a Rússia passou a ser considerada, nas palavras de Eugene B. Rumer, «a nação indispensável do Oriente Médio».⁶⁹⁰ O envolvimento de russos e chineses no mundo parece ficar mais afirmativo precisamente quando a cooperação bilateral pode ser ampliada para uma aliança militar.⁶⁹¹ «A relação China-Rússia está no seu melhor momento. Não por causa das atuais pressões dos Estados Unidos, mas com base na demanda recíproca e nos interesses fundamentais dos dois países», revelou o professor e investigador chinês Yang Jin ao *Global Times*.⁶⁹²

Os ataques à ordem liberal, combinados ao apoio a regimes autoritários no exterior, estão na base da cooperação entre China e Rússia e visam promover a agenda geopolítica comum desses países. Conservar e aumentar a própria posição de poder são os maiores impulsionadores de coordenação política de Beijing e Moscou. Esta abordagem pode ser verificada na atuação concertada das duas potências na ONU, apontada por eles e seus aliados «como organização multilateral universal que desempenha o papel central de coordenador da manutenção da paz e estabilidade internacionais, no incentivo ao desenvolvimento global e na promoção e proteção dos direitos humanos».⁶⁹³

Valorizar o papel desempenhado pela ONU faz todo sentido quando objetivamente estão a defender a instituição na qual as duas potências não liberais exercem influência substantiva capaz de alterar a natureza da cooperação de algumas de suas agências, senão da própria organização como um todo. O Conselho de Direitos Humanos (CDH) parece perseguir a irrelevância quando, não raro, serve de escudo para países violadores se protegerem de inspeção

⁶⁹⁰ Eugene B. Rumer, “Russia, the Indispensable Nation in the Middle East”, *Foreign Affairs*, (2019).

⁶⁹¹ Numa reunião do Clube Valdai de Discussão, questionado sobre a possibilidade de uma aliança militar entre Rússia e China, Putin respondeu: «Até agora, não estabelecemos essa meta para nós mesmos. Mas, em princípio, também não vamos descartá-lo». Vladimir Putin, “Vladimir Putin took part, via videoconference, in the final plenary session of the 17th Annual Meeting of the Valdai International Discussion Club.”, Moscow: President of Russia webpage, (2020).

⁶⁹² Yang Sheng, “China-Russia strategic ties to be strengthened, sending strong signal to new US govt”, *Global Times*, 23 de dezembro 2020.

⁶⁹³ Declaração do Conselho de Chefes de Estado da OCX, divulgada após reunião realizada por videoconferência, em 10 de novembro de 2020. SCO, “The Moscow Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation”: eng.sectsc.org, (2020).

crítica e sanção internacional.⁶⁹⁴ Juntamente com China e Rússia, outros integrantes autoritários do CDH priorizam a soberania de governos e negam à comunidade internacional a opção de agir sob o argumento de não interferência nos seus assuntos domésticos. Da mesma forma, o veto no CSNU é a garantia de que outras grandes potências não aprovarão políticas contrárias aos seus interesses e de aliados comprometidos com sua agenda autoritária global.

Erodir por dentro as bases da ordem multilateral liberal protegidos pela condição privilegiada de membro P-5 do CSNU permite chineses e russos perseguirem um modelo de ordem internacional segundo suas próprias convicções. Interpretações vagas e tendenciosas de conceitos normativos municiam suas «iniciativas para promover a colaboração na construção de relações internacionais de um novo tipo, no espírito de respeito mútuo, justiça, igualdade e cooperação mutuamente benéfica». O argumento usado para defender a multipolaridade nada mais é do que um exercício de contorcionismo para negar aos EUA a liderança mundial. A «construção de uma ordem mundial multipolar baseada em princípios geralmente reconhecidos de direito internacional, multilateralidade, segurança igual e indivisível, renúncia a confrontos e conflitos e fortalecimento da segurança e estabilidade global e regional» serve para disfarçar a política do poder agressiva na qual Rússia e China estão empenhados.⁶⁹⁵

Neste roteiro em que as grandes potências não democráticas ambicionam moldar um ambiente internacional próprio, mas atuando afirmativamente para enfraquecer os pilares da ordem liberal, o Brasil apresenta-se desprovido de capacidade para influenciar tanto a ordem liberal quanto a autoritária. A dimensão BRICS da estratégia brasileira ajudou a colar a imagem do país, que sempre buscou autonomia em relação a alinhamentos ideológicos, à de potências revisionistas como China e Rússia, «que eram vistas pelos Estados Unidos e seus aliados, na melhor das hipóteses, como críticos inúteis e, na pior, como sabotadores deliberados da ordem atual».⁶⁹⁶ Igualmente negativa foi a forma de integração hemisférica na qual o Brasil patrocinou a criação de estruturas multilaterais com base em uma vaga noção de solidariedade regional.

⁶⁹⁴ De acordo com Nossel, «[a] China agora também é membro do Grupo Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que seleciona candidatos para funções-chave na ONU; sua presença garante que essas nomeações não desafiem Pequim. Enquanto pressionam países e empresas a subscreverem sua alternativa autoritária ao sistema internacional de direitos humanos, os enviados chineses estão simultaneamente trabalhando de dentro desse sistema para esvaziá-lo». Suzanne Nossel, "How to Stop the Export of Authoritarianism", *Foreign Policy*, (2020).

⁶⁹⁵ SCO, "The Moscow Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation", 2020.

⁶⁹⁶ Harold Trinkunas e David R. Mares, Wednesday, "Brazil and the international order: Getting back on track", *The Brookings Institution*, (2016).

Acertadamente, Sabatini pontua que, «[l]onge de promover uma cooperação internacional significativa, essas novas organizações fazem pouco mais do que endossar coletivamente as reivindicações de seus membros à soberania nacional».⁶⁹⁷ A adoção de uma política externa baseada no prestígio, representada pela insistente busca pelo assento permanente no CSNU, afastou o Brasil de sua tradição diplomática voltada para o fortalecimento dos fundamentos da ordem liberal.

Com capital político para reconduzir a política externa do Brasil de volta ao trilho ocidental, Jair Bolsonaro juntou-se à onda nacional-populista liderada por Donald Trump. A visão dos negócios estrangeiros do presidente americano tornou-se referência para Bolsonaro e seu chanceler Ernesto Araújo, embora o alinhamento automático com os EUA não tenha se traduzido em benefícios para a diplomacia comercial brasileira.⁶⁹⁸ Mas o casamento na dimensão ideológica foi perfeito. O ataque às instituições de governança internacional seguiu o curso de uma narrativa binária que apenas visa reservar o lado certo da história para uns (Trump e Bolsonaro) e a lata do lixo para outros (os internacionalistas liberais).⁶⁹⁹ Como integrantes da infantaria do exército de Trump, Bolsonaro e seus filhos adotaram a China como alvo de ataques à base de muita saliva e pouca pólvora. Por exemplo, o constrangimento provocado por mensagem agressiva publicada em rede social sobre implementação da tecnologia 5G levou a embaixada da China no Brasil a divulgar nota oficial de repúdio.⁷⁰⁰

Depois de tantas derrapadas, a solidão da política externa do Brasil pode ser medida pela exclusão do país do D-10 proposto pelo primeiro-Ministro Boris Johnson. Ao ignorar o Brasil, as grandes potências democráticas deixaram evidente que, diferente de Versalhes e São Francisco, em que a importância da diplomacia do país foi reconhecida, neste momento a contribuição brasileira não é relevante para o processo de reforma da governança liberal. Para

⁶⁹⁷ Christopher Sabatini, "Meaningless Multilateralism", *Foreign Affairs*, (2014). *ibid.*

⁶⁹⁸ Janaína Figueiredo, "BID confirma benefício zero do alinhamento automático de Bolsonaro a Trump", 8 de outubro 2020.

⁶⁹⁹ Durante formatura do curso de novos diplomatas, o chanceler Araújo fez discurso recheado de posicionamentos ideológicos disparando severas críticas aos defensores do multilateralismo. «Alguns aspectos do chamado multilateralismo podem até ser bem-intencionados, mas jamais alcançarão seus objetivos declarados. Como não creem, os multilateralistas têm medo, têm vergonha de falar em liberdade. Nos discursos de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas deste ano, por exemplo, os Presidentes Bolsonaro e Trump foram praticamente os únicos a falar em liberdade. Naquela organização que teria sido, que foi fundada no princípio da liberdade, mas que a esqueceu». Ernesto Araújo, "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, na formatura da Turma João Cabral de Melo Neto (2019-2020) do Instituto Rio Branco - Brasília, 22 de outubro", Ministério das Relações Exteriores do Brasil(2020).

⁷⁰⁰ Pedro Henrique Gomes, "Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou", 24 de novembro 2020.

complicar ainda mais, Biden deve mudar completamente a forma de abordar as relações com o Brasil, que de vantagem nula sob Trump pode passar a fonte de constrangimentos. Uma sinalização de tempos difíceis para o Itamaraty está na tentativa de Bolsonaro e Araújo de contemporizar a invasão do capitólio insuflada por Trump.⁷⁰¹ No polo autoritário das relações internacionais, a situação do Brasil também não é das mais alvissareiras. As críticas do governo Bolsonaro aos países não democratas, especialmente à China – embora seja seu maior parceiro comercial –, parecem ter tornado o Brasil uma presença tóxica também entre os interessados na revisão da estrutura de governança liberal. Em uma realidade sistêmica com duas ordens paralelas, o Brasil parece ficar neutro, simplesmente por falta de capacidade para assumir posição de maior relevância global. Não colaborar para a ordem multilateral, Brasília apenas contribui para o fortalecimento do multilateralismo operacional dos Estados autoritários.

No contexto de redistribuição do poder mundial, o multilateralismo é adotado por Estados não liberais visando instrumentalizar sua luta para conquistar melhor posição na estrutura sistêmica. Seus regimes autoritários não têm qualquer compromisso normativo com os princípios do multilateralismo desenvolvido no Ocidente desde a Segunda Guerra. Centrados na missão de impedir o liberalismo de crescer em seus domínios domésticos e cercanias, nesses países os objetivos de segurança tendem a prevalecer sobre as cooperações econômica e cultural. A dinâmica sob a qual a cooperação é desenvolvida tende a proteger o *status quo* regional destas potências. A decisão por consenso permite aos poderes hegemônicos vantagens na definição de interesses comuns. A trombeteada «cooperação mutuamente benéfica» não passa de uma abstração. A realidade revela que os Estados com maiores capacidades de poder definem a agenda de cooperação em suas organizações regionais de acordo com seu interesse nacional.

O interesse comum na cooperação envolvendo países não liberais é resultado da disposição circunstancial da potência hegemônica, cuja condição assimétrica de poder a protege de constrangimentos por outros integrantes do mecanismo multilateral. A instituição criada para governar sobre os interesses dos Estados membros em determinada área não goza de autonomia para agir segundo motivações meramente técnicas. A política nacional da potência líder é determinante para indicar como compromissos serão cumpridos. A forma como a Rússia gere as rivalidades entre as ex-repúblicas soviéticas é representativa da preeminência do governo de Moscou na OTSC. Embora a organização seja dotada de cláusula de defesa mútua – seu Artigo

⁷⁰¹ Ricardo Della Coletta, “Reação de Bolsonaro e Ernesto à invasão do Capitólio dificulta ainda mais relação com Biden”, *Folha de S. Paulo*, 10 de janeiro de 2021.

7 é comparável ao Artigo 5 da OTAN –, a resposta da Rússia à uma agressão a membros da OTSC pode não ser à altura do esperado de um lado e do prometido do outro.

Na recente retomada das hostilidades entre armênios e azeris pela soberania do enclave de Nagorno-Barabakh, Moscou intermediou um acordo de cessar fogo nitidamente desfavorável à Armênia, seu aliado em várias organizações multilaterais. O interesse da Rússia na região leva em conta sua rivalidade histórica com a Turquia – cujos lances mais recentes envolvem a Síria, a Líbia e, em menor medida, a Crimeia – mas também o interesse em aumentar influência no Azerbaijão, ex-república soviética central para o negócio de petróleo e gás no Cáucaso. Defender plenamente a soberania dos armênios em Nagorno-Barabakh parece não compensar o risco de abrir nova frente de batalha envolvendo as forças russas neste momento.⁷⁰²

A composição de mecanismos multilaterais encabeçados por países não liberais é orientada, essencialmente, de um lado por interesses de conservação ou aumento do poder de potências regionais e de outro pela necessidade de proteção de Estados menores. Os compromissos assumidos estão baseados exclusivamente em pressupostos da política do *status quo*. Neste aspecto o multilateralismo liberal diferencia-se substancialmente da cooperação entre os não liberais. Para além do objetivo funcional, as instituições multilaterais ocidentais estão orientadas para valores de democracia e liberdade, o que em algumas organizações como a União Europeia serve para filtrar a adesão de membros. Igualmente, a disseminação de princípios liberais de governança está na base de instituições universais do sistema ONU. Por isso, o argumento de que as regras criadas por organizações ocidentais visam privilegiar os interesses dos EUA e seus aliados justifica priorizar a soberania nacional para proteger os não liberais de interferências em seus assuntos domésticos.

A defesa de valores da democracia e da liberdade em organizações multilaterais dominadas por países não liberais é seletiva, variando em conformidade com a preferência dos governos participantes. Na OCX, por exemplo, formada majoritariamente por Estados sem tradição democrática, as interações são desprovidas de qualquer compromisso de promoção de valores associados às democracias liberais. A presença de importantes democracias no BRICS,

⁷⁰² De acordo com Mankoff, «a Rússia tem pouco interesse em um conflito mais amplo, o que poderia forçá-la a tomar decisões difíceis sobre até onde levar seus compromissos com a Armênia e dedicar recursos adicionais ao Sul do Cáucaso em um momento em que já está envolvido em várias outras frentes». Jeffrey Mankoff, "Why Armenia and Azerbaijan Are on the Brink of War", *Foreign Affairs*, (2020).

entretanto, parece fazer com que Rússia e China moderem o desprezo pela ordem política de Brasil, Índia e África do Sul. O comportamento ambíguo está registrado nas declarações de Moscou, emitidas após as reuniões de cúpula da OCX e do BRICS em 2020, das quais a Rússia foi anfitriã. No documento da organização de Xangai a palavra democracia foi excluída dos compromissos de seus membros.⁷⁰³ Por outro lado, ainda que a evocação tenha sido em contexto abstrato – não se tratando, portanto, de engajamento prático –, a declaração do BRICS faz quatro referências à democracia.⁷⁰⁴

A prioridade de fortalecimento da proposta autoritária de governança em alternativa ao modelo liberal de ordem faz com que interesses econômicos e de segurança movam países não liberais no curso da cooperação mútua. Essa abordagem, porém, parece agradar democracias insatisfeitas com a condição na qual se encontram na estrutura sistêmica. Estados não relutantes aos preceitos da ordem multilateral, mas que ambicionam exercer maior protagonismo internacional, caso de Brasil e Índia, podem ser atraídos para organizações não liberais com a promessa de construção de interações estatais “mais democráticas e inclusivas” no que se refere à correlação de forças, conforme declarações emitidas por seus membros. A dificuldade de reforma das instituições multilaterais parece atuar como força centrífuga para os excluídos da mesa de decisão das grandes questões mundiais. Pelas lentes dos que estão de fora, a ordem liberal representa um clube impermeável de países sem qualquer disposição de dividir os privilégios do poder.

A promessa de “cooperação mutuamente benéfica” de organizações não liberais parece fazer sentido quando as interações estatais não têm subjacente aos seus objetivos o propósito de construir um mundo sob o mesmo paradigma político e social. O multilateralismo preferido por países não liberais é aquele em que os participantes não são impelidos a promover mudança na maneira de conduzir sua política doméstica. Esta lógica está associada à estratégia da China, que tem cooperado com regimes das mais variadas inclinações ideológicas. A presença simultânea da Índia no BRICS e na OCX, bem como em alianças estratégicas bilaterais com Rússia e EUA, sugere que os indianos não restringem seus compromissos no estrangeiro à política doméstica dos parceiros ou ao escopo de organizações multilaterais. De imediato, importa garantir que as interações se convertam em ganhos que contribuam para a realização dos interesses nacionais do país. Especialmente na OCX, o envolvimento da Índia não seria um

⁷⁰³ Ver: SCO, “The Moscow Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation”, 2020.

⁷⁰⁴ Ver: BRICS, “XII BRICS Summit Moscow Declaration”, Moscow: eng.brics-russia2020.ru, (2020).

paradoxo caso não estivesse assente em imperativos geopolíticos que opõem indianos e chineses, historicamente envolvidos em disputas territoriais com vizinhos – sendo as mais intensas protagonizadas entre eles próprios. Para a Rússia, no entanto, a presença da Índia na OCX funciona como força para equilibrar a influência da China na organização.

As potências não liberais têm resistido à ordem internacional baseada em regras, atuando ora para desacreditá-la ora para modificá-la segundo suas convicções. Mas o problema parece residir na natureza das regras emitidas pelas instituições multilaterais liberais, que invariavelmente incorporam valores ocidentais ao escopo dos tratados. O Acordo Regional de Parceria Econômica Abrangente (RCEP), assinado recentemente pela China e outros 14 países da Ásia-Pacífico, exemplifica muito bem que Estados não liberais buscam estruturas de cooperação flexíveis quanto aos compromissos ideológicos. As regras do RCEP não dizem nada sobre relações de trabalho ou proteção ao meio ambiente, questões tratadas com rigor normativo por instituições liberais. A omissão, no entanto, não impediu democracias liberais aliadas dos EUA de se envolverem naquele que já é considerado o maior acordo multilateral de livre comércio assinado na era Trump.⁷⁰⁵

As transformações por que passa o sistema de Estados não deixa muito espaço a manobras de países pressionados pela mudança de mãos do poder mundial. A volatilidade das alianças é um obstáculo a compromissos subordinados aos princípios do multilateralismo liberal, fazendo com que as decisões dos países não sejam necessariamente sujeitadas a preferências políticas. A importância de assumir compromissos independentemente de valores fica mais evidente na Ásia, onde os países se veem obrigados a priorizar seus interesses nacionais sob pena de serem devorados pela disputa entre EUA e China. Possivelmente este foi o cálculo que Japão e Coreia do Sul fizeram quando o governo Trump abandonou o multilateralismo e iniciou uma guerra comercial. Entre acompanhar Washington a tratar parceiros como adversários e cooperar com Beijing histórico rival, preferiram fazer parte de um acordo que conectará 30% da produção mundial e projetará a China como líder incontestado do comércio na Ásia-Pacífico. O principal critério que orienta a cooperação comercial são os ganhos – de preferência de curto e médio prazos. No entanto, a fórmula parece aplicável a outras áreas de interesses dos Estados, deixando pouca margem a alinhamentos ideológicos.

⁷⁰⁵ Ver análise de: Peter A. Petri e Michael Plummer, “RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics”, *The Brookings Institution*, (2020).

O ideal de uma ordem mundial erguida sob o credo liberal como única fonte de desenvolvimento e promoção da paz é incompatível com a rápida transformação do sistema internacional e das relações entre governos. Enquanto os EUA e seus aliados buscam juntar os pedaços das alianças, instituições e valores que os uniam no passado, outro sistema de relacionamento estatal parece se estruturar na esteira de um mundo de incertezas geradas pelo retorno da geopolítica às relações internacionais – e agravado pela pandemia da Covid-19. Mover-se no estrangeiro orientado por valores é viável para atores que defendem os mesmos propósitos normativos, sejam liberais ou não liberais. No atual contexto de competição entre as grandes potências, a cooperação multilateral desprovida de princípios morais parece se apresentar como opção para liberais e não liberais cooperarem multilateralmente sob estruturas frouxas e direcionadas para a solução de problemas globais que vão continuar a desafiar a capacidade resolutive de Estados agindo isoladamente.

O pragmatismo vai caracterizar a cooperação multilateral em um ambiente internacional dividido entre liberais e não liberais. Princípios do multilateralismo qualitativo tendem a ser deixados de lado para facilitar a interação estatal. Entretanto, a cooperação multilateral envolvendo liberais e não liberais vai permanecer eclipsada até que seja definido o lugar das grandes potências no novo sistema de Estados. A dificuldade em formular resposta mundial à pandemia da Covid-19 mostra governos nacionais totalmente consumidos pelos problemas criados pela globalização e sem conseguir atender às necessidades de seus cidadãos. A crise sanitária do coronavírus pode ter ajudado a acelerar o processo de transformação da ordem multilateral. O colapso da economia mundial – a China foi um dos poucos países que cresceram em 2020 – torna ainda mais urgente a reforma e ajuste da estrutura da OMC. Implementar no sistema multilateral do comércio melhores práticas para os países desenvolvidos e tratamento especial para economias em desenvolvimento pode ajudar no enfrentamento mundial da maior recessão econômica desde a Segunda Guerra.

Essas e outras mudanças necessárias na atual estrutura multilateral, entretanto, somente serão possíveis quando as grandes potências que hoje competem entre si estiverem minimamente satisfeitas com sua condição sistêmica, se isso for possível. O multilateralismo que emergirá no futuro resultará da forma como os líderes liberais e não liberais perceberem a cooperação. Mesmo em um palco mundial habitado por atores diferentes, o multilateralismo continuará dependendo da liderança das potências mais fortes. As instituições, inclusive a ONU, pouco podem fazer para envolver o mundo no multilateralismo se os Estados não concordarem. O futuro parece ter cada vez mais a aparência do leviatã do que da paz kantiana.

5.4 Conclusão

Na fase inicial de institucionalização da cooperação foram interesses econômicos – e sobretudo de segurança – que tiveram o condão de nivelar expectativas e fazer do multilateralismo o mecanismo mais eficiente para concretizar interesses particulares em áreas vitais para a comunidade transatlântica. Entretanto, não seria correto desmerecer a importância dos valores no modelo de cooperação que emergiu da interação entre as democracias liberais. Foi precisamente na comunidade de valores ocidentais que o multilateralismo se desenvolveu sob fundamentos normativos fazendo com que a cooperação se diferenciase de formas genéricas do passado. Por isso, é possível afirmar que governos decidem cooperar motivados por interesses, mas é o fator normativo do multilateralismo liberal que permite à interação estatal produzir padrões de comportamento que ultrapassem o objetivo inicial proposto, refletindo em ganhos para todo o sistema. Talvez isso explique o limite da importância dos valores e do próprio multilateralismo para tornar-se mecanismo universal.

Em partes do mundo que não se encontravam em estágio de desenvolvimento econômico e social similares aos da Europa, os EUA foram seletivos em sua abordagem, tratando caso a caso a cooperação. Contudo, as interações não deixaram de envolver em algum grau a dimensão normativa nos objetivos da política externa americana. Este talvez tenha sido um dos equívocos de Washington. Associar a cooperação de longo prazo a ganhos políticos ideológicos imediatos foi a receita para o fracasso de iniciativas como a Aliança para o Progresso na América Latina. De toda forma, o multilateralismo da ONU representou a porta de acesso à comunidade internacional para Estados da África, Ásia e Oriente Médio recém-emancipados da relação colonial com as potências europeias. Sobretudo na Assembleia Geral, onde o voto do menor Estado tem o mesmo peso das grandes potências, traduzindo o espírito de democracia da instituição, o chamado Terceiro Mundo conseguiu dar voz a suas reivindicações. Ao atuar em bloco, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento reduziram o peso da agenda política e de segurança redirecionando a organização para matérias sobre desenvolvimento econômico e social. O ambiente de Guerra Fria foi marcado também pela liderança das superpotências no envolvimento do mundo no multilateralismo. Os interesses, mais do que valores, levaram à criação do regime internacional de não proliferação nuclear. O Envolvimento do maior número de Estados sob regras comuns conseguiu conter a proliferação horizontal, embora a vertical tenha continuado a mobilizar esforços de americanos e soviéticos.

No período pós-Guerra Fria, o processo gradativo de perda de relevância do multilateralismo contrariou as expectativas dos internacionalistas liberais que apostavam na coordenação ao abrigo institucional como forma preferida dos países para governar as interações estatais. Afinal, o modelo de relações internacionais propugnado pelo Ocidente havia saído vencedor do embate com o comunismo soviético. A política exterior excessivamente unilateral dos EUA, associada ao intervencionismo, não permitiu às OI exercerem o protagonismo que se esperava delas após quatro décadas de disputas bipolares. Para além da ameaça de condenar a ONU à irrelevância ao privilegiar alianças em torno da OTAN para agir sobre o direito internacional, caso da invasão do Iraque por exemplo, o unilateralismo dos EUA começou a minar as bases da comunidade das democracias ocidentais. A diferença de visão de mundo dos dois lados do Atlântico mostrou que os valores, sozinhos, não seriam suficientes para nivelar expectativas de atores com interesses divergentes, sem a existência de uma ameaça comum à sua ordem política doméstica. A reação de Estados revisionistas ajudou a aprofundar o processo de erosão da ordem liberal que, entre seus inimigos, além dos autoritários de costume, passou a sofrer com os ataques de Trump, eleito na onda nacional-populista que começou a varrer o Ocidente.

Embora ainda conserve a supremacia de seu poder, a perda de influência global dos EUA, acompanhada pela ascensão de Rússia e China, indica a emergência de uma ordem internacional capitalista autoritária que parece aflorar paralelamente à persistência da ordem internacional liberal. Os EUA têm com Joe Biden a chance de refundar a governança multilateral. Mas para isso o novo presidente terá de atuar fortemente para corrigir problemas nas três principais fontes da cooperação multilateral: a política doméstica, a correlação de forças sistêmicas e as instituições multilaterais preexistentes. O trabalho do democrata consiste em reparar o estrago feito por Trump na política externa dos EUA que, em síntese, conduziu o país ao isolacionismo, abandonando compromissos de provedor de bens públicos mundiais. De parte dos países autoritários, fica cada vez mais claro que Rússia e China não pretendem abdicar dos seus regimes para adotar práticas e valores ocidentais. O crescente conjunto de organizações criadas em torno de seus objetivos geopolíticos permite cada vez mais Moscou e Beijing projetarem poder, colocando seu modelo de cooperação baseado na soberania – e sem regras substantivas de respeito à democracia, aos direitos humanos e ao Estado de direito – como alternativa institucional para outros países. No meio do caminho entre as duas ordens internacionais, a ambiguidade do Brasil é própria de quem não reúne capacidades suficientes para adotar um modelo sem risco de sucumbir aos interesses das grandes potências, mas também não é fraco o bastante para orbitar em torno delas.

CONCLUSÃO

Qual é a importância dos valores para o comportamento de Estados racionais e egoístas que buscam a realização de interesses por meio do multilateralismo? Considerações estruturais fazem com que a resposta reflita as circunstâncias específicas que exigiram dos governos a limitação de parte de sua soberania e a adoção da coordenação política. Os interesses são o principal motivo da preferência do Estado pelo multilateralismo. O envolvimento mundial invariavelmente visa a maximização de ganhos que possam melhorar ou, pelo menos, manter a condição de poder do Estado. Mecanismo de organização das relações internacionais, o multilateralismo molda a ordem mundial com base na cooperação. Sua forma institucionalizada atrai tanto Estados pequenos quanto grandes potências, liberais e não liberais, interessados nos benefícios da divisão com terceiros do fardo de solucionar problemas comuns. As características com as quais o multilateralismo emerge estão diretamente relacionadas com o propósito dos Estados instituidores que agem influenciados por uma situação específica.

O papel desempenhado pela potência hegemônica parece decisivo para o processo de desenvolvimento da cooperação multilateral. Embora pudesse evitar a coordenação política e agir por meio de arranjos bilaterais e prerrogativas do poder, os EUA usaram sua condição privilegiada para criar uma estrutura de governança na qual sua primazia fosse diluída de forma a não encorajar contestação, mas que ao mesmo tempo atraísse Estados mais fracos para as OI criadas no decorrer da Guerra Fria. Em geral, o multilateralismo ofereceu aos EUA uma estrutura relativamente barata e estável para proteção de seus interesses. Caso Washington tivesse optado por restaurar o mundo com base somente nos pressupostos da política do poder, talvez a bipolaridade não tivesse acabado sem registrar guerras entre as grandes potências.

De modo geral, as democracias liberais se veem mais inclinadas a aceitar a coordenação política observando os princípios associados ao multilateralismo substantivo. O contrário pode ser verificado nos arranjos envolvendo os Estados autoritários, em que valores liberais são completamente ignorados no escopo e regras de suas instituições multilaterais. O processo de desenvolvimento da ampla estrutura multilateral envolvendo as potências ocidentais lideradas pelos EUA foi facilitado pelos valores comuns expressos em suas ordens políticas domésticas. Os ideais de liberdade e democracia fornecem os princípios a partir dos quais são escritas as regras e elaboradas práticas que orientam o comportamento dos Estados. A identidade comunitária democrata-liberal funciona como fator moderador de comportamento, evitando excessos do poder hegemônico e deserções e fraudes de Estados mais fracos. A longevidade da

relação transatlântica demonstra que o nivelamento de expectativas produzido com a ajuda de valores pode resistir a divergências circunstanciais em respeito a compromissos maiores com a estabilidade internacional.

Contudo, as democracias liberais ocidentais contingencialmente podem ser levadas a desconsiderar os princípios do multilateralismo substantivo. Em problemas específicos, regras de não discriminação, reciprocidade difusa e indivisibilidade podem representar obstáculos ao desenvolvimento do arranjo multilateral quando não parece contribuir para sua irrelevância. Este foi o caso do regime de não proliferação nuclear. A cooperação multilateral resultou em grande medida da coerção exercida pelas grandes potências, que criaram um clube exclusivo de Estados nuclearmente armados e reconhecidos pela comunidade internacional. Durante a Guerra Fria, as potências hegemônicas atuaram como garantidores do cumprimento das regras pelos Estados sem armas nucleares enquanto mantinham seus estoques inalterados. Em casos como este, em que os valores não são considerados na cooperação multilateral, as OI são frágeis e a força do regime está diretamente ligada à capacidade das grandes potências em evitar deserções e fraudes.

O multilateralismo substantivo é especialmente importante quando a potência hegemônica se comporta de forma providente e busca moldar uma ordem internacional duradoura. À medida que se modifica a correlação de forças no contexto internacional, sua capacidade de agir de acordo com o poder relativo acumulado parece não resistir às provações impostas por Estados insatisfeitos com a condição sistêmica. O entendimento dos formuladores em Washington sobre o caráter efêmero do poder dos EUA permitiu ao país criar uma governança multilateral resistente às transformações da ordem. As mudanças na distribuição do poder global foram absorvidas com relativa facilidade pela instituição multilateral. Ao término da disputa bipolar, apesar da necessidade de reformas em suas estruturas, organizações internacionais como a ONU e a OTAN persistiram e demonstram valor estratégica num contexto de redução da influência mundial dos EUA. Os valores presentes nestas instituições respondem por um certo senso de civismo internacional que mantém a comunidade das democracias liberais unida.

A visão estratégica que os EUA tinham da cooperação para a realização dos seus interesses foi essencial para o desenvolvimento do multilateralismo substantivo. A cooperação contribuiu para manutenção da influência mundial de Washington. O conjunto de regras e a estrutura multilateral favorável aos interesses americanos permitiram que valores e ideais de sua sociedade fossem disseminados mundialmente. A perda de alguma autonomia decisória e a

diminuição de prováveis ganhos relativos com a política distributiva multilateral foram compensados pelo aumento do *soft power*. A defesa, no ambiente doméstico, da democracia e do Estado de Direito, a divisão de compromissos com terceiros por meio de OI e a promoção da paz e dos direitos humanos em sua política externa são comportamentos que influenciaram as preferências de outros Estados. O exemplo de provedor de bens públicos atraiu para os EUA a amizade de países que não se identificavam com a alternativa soviética, permitindo ao governo americano moldar a ordem internacional, visando proteger o liberalismo, em casa e onde fosse estrategicamente relevante.

Instituições multilaterais são o mecanismo preferido para que países em busca de espaço qualificado possam dar voz a suas reivindicações. Estados fracos, que não reúnem capacidades de poder para a promoção de seus interesses, beneficiam-se do multilateralismo sem, no entanto, comprometerem-se com os valores da ordem liberal. Frequentemente o incentivo à cooperação atende a critérios utilitários. O pragmatismo parece ser a regra daqueles que têm pouco ou quase nada a perder. Regras do multilateralismo, nomeadamente as relacionadas aos direitos humanos, são frequentemente desrespeitadas em suas relações domésticas. O direito à soberania é um ativo usado para justificar o desvio de conduta.

Sem entrar no debate das limitações lógicas e empíricas da teoria da estabilidade hegemônica, neste trabalho se argumenta que a função estratégica do multilateralismo parece depender inteiramente dos propósitos que a potência hegemônica reserva à sua forma de relacionar-se com o mundo. A assimetria do poder dos EUA na sequência do término da Guerra Fria foi usada para intensificar o unilateralismo e o intervencionismo em prejuízo da coordenação política. A importância dos valores para a interação estatal passou à dimensão do liberalismo impositivo. Atribuição das instituições multilaterais, a disseminação de democracia e liberdade foi integrada à ação direta e unilateral da política externa dos EUA. A diminuição do grau de moderação com que Washington abordava sua política externa refletiu no comportamento de aliados e rivais que passaram a adotar formas suaves de balanceamento.

A atual crise do multilateralismo está estreitamente ligada à mudança na distribuição do poder. O desinteresse dos patronos da ordem liberal por sua vitalidade foi determinante para a perda de relevância das instituições do multilateralismo nas décadas de 1990 e 2000, quando os EUA viveram o auge do momento unipolar. A ruptura do equilíbrio assimétrico entre interesses e valores colocou o *modus operandi* da cooperação multilateral envolvendo as democracias liberais diante do seguinte dilema: perseguir relações internacionais abordando os problemas

com base na confiança, transparência e negociação (visão dos europeus) ou agir preferencialmente sozinho apoiado na supremacia do poder (visão dos americanos).

O papel de instrumento do poder está expresso também na forma como Estados governados por regimes autoritários abordam a cooperação multilateral. Na barganha conduzida por Estados extra comunidade democrática ocidental, a interação estatal tendencialmente é orientada pelos interesses autoproclamados dos atores mais fortes. Na prática, a cooperação se desenvolve desde a centralidade de potências regionais, a exemplo da Rússia, que percebem o multilateralismo como mecanismo de manutenção ou melhora da condição do poder. Enquanto o multilateralismo substantivo emerge dos valores e práticas inerentes aos arranjos políticos domésticos das democracias, o multilateralismo operacional se desenvolve consoante os dilemas de segurança provocados pelas ameaças do momento. Em primeiro lugar a cooperação multilateral deve atender necessidades estratégicas defensivas relacionadas com a sobrevivência do regime. A contribuição com a ordem internacional, quando acontece, é para valorizar o *status quo* próprio de potências que se aproveitam da identidade de abertura e inclusão característica da governança internacional liberal.

Na dimensão funcional, o multilateralismo é usado por governos autoritários para confrontar o liberalismo. Práticas e valores democráticos disseminados pelas instituições multilaterais ocidentais são percebidos como ameaça à integridade de regimes fechados. A criação de OI próprias, cujo escopo e regras em nada lembram os princípios definidores do multilateralismo substantivo, servem ao propósito de Estados não liberais de moldar uma ordem internacional de acordo com sua visão particular das relações internacionais. Como instrumento de contestação da ordem liberal, o multilateralismo operacional não visa *a priori* disputas ideológicas. São os pressupostos geopolíticos que determinam a construção de acordos e aliança. A definição do liberalismo como ameaça tem o claro objetivo de desacreditar as instituições políticas ocidentais enquanto fortalece uma estrutura autoritária de governança internacional, cuja adesão não se baseia em princípios do multilateralismo substantivo nem tampouco discrimina candidatos quanto à forma de condução de sua política doméstica.

Os países emergentes, como sugere a análise sobre o Brasil, abordam o multilateralismo de forma ambígua. A problemática entre interesses e valores fica evidente quando se observa o comportamento de Estados em desenvolvimento no contexto de mudanças estruturais. O incentivo à deserção cresce à medida em que aumenta o poder relativo. A forma de abordar a cooperação, em geral, passa a obedecer ao cálculo da política do poder. O comportamento

revisionista destes países faz com que desenvolvam estratégias similares àquelas adotadas por regimes autoritários. A criação de arranjos multilaterais comuns, como o BRICS, tem o propósito de ajudar a moldar uma nova estrutura sistêmica, condizente com as capacidades de poder destes Estados. Novamente a ordem política doméstica é importante para ajudar a rastrear o comportamento estatal coordenado. Países em desenvolvimento governados por regimes democráticos pouco sólidos, como o Brasil, tendem a colaborar com a ordem liberal enquanto desenvolvem meios próprios de influenciar na reformulação da ordem internacional – o multilateralismo operacional apresenta-se como a forma mais conveniente de cooperar. Por outro lado, potências médias governadas por regimes autoritários, como o Irã, não têm qualquer receio de colocar em risco as instituições multilaterais ocidentais.

Embora o multilateralismo desvinculado de valores promovido por grandes potências recalitrantes e Estados de economias em desenvolvimento possa trazer resultados imediatos, é provável que se mostre ineficiente para lidar com os problemas da cooperação e de difícil sustentação a longo prazo. A estrutura multilateral criada pelo Brasil para integrar aliados da América Latina e Caribe, visando a hegemonia regional do país, não resistiu à mudança de comando no governo de Brasília. Em suma, a combinação de interesses e valores parece essencial ao vigor e longevidade do multilateralismo. O idealismo wilsoniano excessivo mostrou-se incompatível com a natureza anárquica do sistema internacional. Do mesmo modo, uma política exterior essencialmente maquiavélica parece não ser suficiente para responder s demandas globais de bens públicos.

Em geral, o multilateralismo praticado por Brasil e Rússia durante o período estudado assumiu características de contestação da ordem liberal num contexto de transformação sistêmica. Insatisfeita com o rebaixamento de sua condição de superpotência, a Rússia adotou convenientemente o multilateralismo operacional como estratégia para valorizar a posição de poder remanescente da era soviética e enfraquecer os valores ocidentais. Por outro lado, impulsionado pelo momento de economia vibrante, o Brasil passou a dar vazão às ambições incontidas de sua política do poder visando exercer maior protagonismo, mas dependente do multilateralismo na condução de suas relações exteriores. A falta de condições reais para perseguir o equilíbrio do poder mundial dos EUA levou Estados revisionistas como Brasil e Rússia a adotar um *soft balancing* em que o multilateralismo substantivo foi desvirtuado. De instrumento para criar estabilidade e previsibilidade nas relações internacionais, a coordenação política passou a mecanismo de contestação da governança liberal.

As conclusões apresentadas seguem o melhor entendimento da “assimetria dos enunciados universais” na qual está assente a teoria falibilista do conhecimento desenvolvida por Karl Popper. As hipóteses defendidas nesta investigação estão sujeitas a refutações, visto a prescrição poppereana de o conhecimento ser superado pelo próprio conhecimento alcançado pelo método dedutivo. A provisoriedade dos enunciados, resultado da contínua interação entre conjecturas e refutações, faz da Ciência um reino de verdades temporárias. Para Popper, «a simples verdade é que a verdade é muitas vezes difícil de encontrar e, uma vez encontrada, pode facilmente perder-se de novo».⁷⁰⁶ Por isso, acredita-se ser esta tese mais uma de muitas etapas do debate sobre a problemática entre interesses e valores na cooperação multilateral.

⁷⁰⁶ Karl R. Popper, *Conjeturas e refutações* (Lisboa / Portugal: Edições 70, 2018): 47.

BIBLIOGRAFIA

Livro

- Alisson, Graham. *A caminho da guerra: Estados Unidos e China conseguirão escapar à Armadilha de Tucídides?* Traduzido por Cássio Arantes Leite. São Paulo: Intrínseca, 2020.
- Almeida, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. Brasília: LGE Editora, 2006.
- Ambrosio, Thomas. *Challenging America's Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity*. Hampshire: Ashgate, 2005.
- Amorim, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.
- . *Conversa com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- . *Terrã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- Angell, Norman. *A grande ilusão*. Traduzido por Sérgio Bath. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- Annan, Kofi. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. Traduzido por Donaldson M. Garschagen e Renata Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- Arbatov, Alexei e Nunn, Sam. “Forword.” In *Once and Future Partners: The United States, Russia and Nuclear Non-proliferation*, editado por William C. Potter e Sarah Bidgood. London, UK: Routledge, 2018.
- Armstrong, David e Trento, Joseph. *America and the islamic bomb: the deadly compromise*. Steerforth Press, 2007.
- Aron, Raymond. *República imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Traduzido por Edilson Alkmim Cunha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- Axelrod, Robert. *The evolution of cooperation*. New York, US: Basic Books, 2006.
- Barbosa, Rubens. *Dissenso De Washington. Notas De Um Observador Privilegiado Sobre As Relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Agir, 2011.
- Belopolsky, Helen. *Russia and the Challengers. Russian alignment with China, Iran, and Iraq in the unipolar era*. New York, USA: Palgrave Macmillan, 2009.
- Belton, Catherine. *Putin's People: How the KGB Took Back Russia and Then Took On the West*. London, UK: William Collins, 2020.
- Bidgood, Sarah. “The 1977 South Africa nuclear crisis.” In *Once and Future Partners: The United States, Russia and Nuclear Non-proliferation*, editado por William C. Potter e Sarah Bidgood, 55-78 London, UK: Routledge, 2018.

- Blix, Hans. *Desarmando o Iraque. Inspeção ou invasão?* Traduzido por Luiz Roberto Mendes Gonçalves e Áurea Akemi Arata. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.
- Bond, Ian. "Russia in International Organizations: The Shift from Defence to Offence." In *Russia's Foreign Policy. Ideas, Domestic Politics and External Relations*, editado por Cadier David e Light Margot London, UK: Palgrave Macmillan, 2015.
- Burton, John W. *World society*. London: Cambridge University Press, 1972.
- Calder, Kent E. e Fukuyama, Francis. *Multilateralismo na Ásia Oriental: perspectivas para a estabilidade regional*. Traduzido por Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2012.
- Carr, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Traduzido por Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5ª edição. Brasília: Editora UNB, 2015.
- Chubin, Shahram. *Iran's Nuclear Ambitions*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- Clinton, Hillary Diane Rodham. *Escolhas difíceis*. Traduzido por George Schlesinger. São Paulo: Globo, 2016.
- Cohen, Eliot A. *The Big Stick. The Limits of Soft Power & the Necessity of Military Force*. New York: Basic Books, 2016.
- Costigliola, Frank. *France And The United States: The Cold Alliance Since World War II*. New York: Twayne of G. K. Hall, 1992.
- Coutinho, Leonardo. *Hugo Chávez, o espectro: Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global*. São Paulo Vestígio, 2018.
- Deutsch, K. W., et al. *Political community and the North Atlantic area : international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1968.
- Dragneva, Rilka e Wolczuk, Kataryna. *Ukraine between the EU and Russia: the integration challenge*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2015.
- Dugin, Aleksandr. *Teoria do mundo multipolar*. Traduzido por Flávio Gonçalves. Lisboa: IAEGCA, 2012.
- Eatwell, Roger e Goodwin, Matthew. *Nacional-populismo: a revolta conta a democracia liberal*. Traduzido por Alessandra Bonrruquer. Rio de Janeiro: Record, 2020.
- ElBaradei, Mohamed. *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros*. Traduzido por Luís Fragoso e Elvira Serapicos. São Paulo: Leya, 2011.

- Espada, João Carlos. *A Tradição Anglo-Americana da Liberdade – Um Olhar Europeu*. Cascais: Princípia Editora, 2008.
- Falcão, Joaquim. *Mensalão: diário de um julgamento. Supremo, mídia e opinião pública*. 2ª edição. São Paulo: Editora Forense, 2015.
- Felshtinsky, Yuri e Pribilovski, Vladimir. *A era dos assassinos. A nova KGB e o fenômeno Vladimir Putin*. Traduzido por Marcelo Schild. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- Ferguson, Niall. *Civilização. O Ocidente e os Outros*. Traduzido por Miguel Mata. Porto: Civilização Editora, 2011.
- Fonseca Jr., Gelson. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- Foot, Rosemary. “Estratégias Chinesas em uma Ordem Global Hegemônica: Acomodação e Hedging.” Traduzido por Dermeval Aires Júnior. Chap. 4 In *Os Brics e a Ordem Global*, 125-151 Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014.
- Franco, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. Rio de Janeiro: Top Books, 2005.
- Franco, Gustavo H.B. *A Moeda e a Lei: Uma história monetária brasileira, 1933-2013*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- Franco, Livia. “O Regresso da Geopolítica à Europa.” Chap. 1 In *Teoria Política e Geoestratégia: Desafios Contemporâneos*, editado por André Azevedo Alves, 272-284 Lisboa: Alethêia Editores, 2017.
- Freire, Maria Raquel. *A Rússia de Putin: vectores estruturantes da política externa*. Coimbra: Almedina, 2011.
- Friedberg, Aaron L. *The Authoritarian Challenge: China, Russia and the Threat to the Liberal International Order*. Tokyo, Japan: The Sasakawa Peace Foundation (SPF), 2017.
- Fukuyama, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Revised and Expanded Edition. New York: Oxford University Press, 2005.
- Galamas, Francisco e Garcia, Francisco Proença. ““Globalization and the Threats of Weapons of Mass Destruction Proliferation”.” In *Globalization and International Security: An Overview*, editado por Teresa Rodrigues, Rafael Garcia Perez e Susana de Sousa Ferreira USA: Nova Publishers, 2014.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. Vol. 16, London: Sage, 1996.
- Garcia, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2013.

- Garcia, Marco Aurélio. *A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016) / textos selecionados de Marco Aurélio Garcia*. Editado por Bruno Gaspar e Rose Spina (orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo: IMAG, 2018.
- Gaspar, Carlos. *A Balança da Europa*. Lisboa: Alêtheia Editores, 2017.
- Gilpin, Robert. *O desafio do capitalismo global*. Traduzido por Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- Goldansky, Vitaly I. "Connection between Horizontal and Vertical Proliferation of Nuclear Weapons." In *Coexistence, Cooperation and Common Security*, editado por Joseph Rotblat e Laszlo Valki, 21-36 Palgrave Macmillan: London, 1988.
- Goldstein, Joshua S. *Winning The War On War*. New York, USA: Dutton, 2012.
- Gordon, Lincoln. *O progresso pela aliança*. Rio de Janeiro: Record, 1962.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- Haas, Ernest B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1958.
- Herz, Mônica e Hoffman, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas* 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- Hinsley, F. H. *Power and Pursuit of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Hobbes, Thomas. *Leviatã*. Traduzido por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- Hollis, Martin e Smith, Steve. *Explaining and Understanding International Relations*. London: Clarendon, 2004.
- Huntington, Samuel P. *A terceira onda: democracia no final do Século XX*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- Hurrell, Andrew. "Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: Qual é o Espaço Para Potências Emergentes." Traduzido por Dani Kaufmann Nedal. In *Os Brics e a Ordem Global*, 9-41 Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014.
- Ikenberry, G. John. *After victory. Institutions, strategy, restraint, and the rebuilding of order after major wars*. New Jersey, USA: Princeton University Press, 2001.
- Jackson, Robert e Sørensen, Georg. *Introdução às Relações Intenacionais: Teorias e Abordagens*. Traduzido por Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- Jones, Bruce D. e Moreland, Will. "Afterword: of Statecraf and War." In *The Marshall Plan and the Shaping of American Strategy*, editado por Bruce D. Jones e Strobe Talbott Washington, US: Brookings Institution Press, 2017.

- Joyner, Daniel. *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty* Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Judt, Tony. *Pós-guerra: história da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- Kagan, Robert. *Do Paraíso e do Poder: Os Estados Unidos e Europa na Nova Ordem Mundial*. Traduzido por Jussara Simões. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.
- . *O regresso da história e o fim dos sonhos*. Traduzido por Oscar Mascarenhas. Alfragide: Casa das Letras, 2009.
- Kahler, Miles. “Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945.” In *New Thinking in International Relations Theory*, editado por Michael W. Doyle e G. John Ikenberry Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- Kant, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Traduzido por Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2014.
- . “A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico.” Traduzido por Artur Morão. In *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* Lisboa: Edições 70, 2015.
- Kelsen, Hans. *A paz pelo direito*. Traduzido por Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- Kennan, George F. *Memórias: 1925-1950*. Traduzido por Vera Giambastiani. Vol. 1, Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.
- Kennedy, Paul. *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas*. Traduzido por Artur Sousa. Lisboa: Edições 70, 2009.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- . “The Contingent Legitimacy of Multilateralism.” In *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, editado por Edward Newman, Ramesh Thakur e John Tirman, 56–76 Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2006.
- . “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial.” Traduzido por Cristina Piña. In *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, 13-38 Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Keohane, Robert O. e Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence*. 4th edição. Boston, USA: Pearson, 2011.
- Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. “The United States and International Institutions in Europe after the Cold War.” In *After the cold war: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*, editado por Robert O. Keohane, Joseph S. Nye e Stanley Hoffmann London: Harvard University Press, 1993.

- Kissack, Robert. *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2010.
- Kissinger, Henry. *O mundo restaurado*. Traduzido por Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973.
- . *A Ordem Mundial*. Traduzido por José Mendonça da Cruz. 2ª edição. Alfragide: D. Quixote, 2015.
- Krasner, Stephen D. “Sovereignty and Its Discontents.” In *Sovereignty: organized hypocrisy*, editado por Stephen D. Krasner, 3-42: Princeton University Press, 1999.
- Kuhr, Natasha. “Russia, the Responsibility to Protect and Intervention.” In *The Responsibility to Protect and the Third Pillar*, editado por Joachim Koops e Daniel Fiott, 97-117 London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Lampraia, Luiz Felipe. *Aposta em Teerã. O Acordo Nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- Lilla, Mark. *O progressista de ontem e o de amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias*. Traduzido por Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- Lima, Maria Regina Soares de. “Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil.” In *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí* 269-301 Brasília: Funag, 2010.
- Lima, Maria Regina Soares de e Hirst, Monica. “Brasil como País Intermediário e Poder Regional.” In *Os Brics e a Ordem Global*, editado por Andrew Hurrell, 45-73 Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- Lo, Bobo. *Russia and the New World Disorder*. London (UK): Chatham House, 2015.
- Locke, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Traduzido por Marsely de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014.
- Luce, Edward. *O liberalismo em retirada*. Traduzido por Diogo Rosas G. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.
- MacDonald, Robert W. *The League of Arab States: A Study in Dynamics of Regional Organization*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- MacFarlane, Neil. “O “R” dos Brics: a Rússia é uma potência emergente?”. In *Os Brics e a ordem global*, 75-99 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- Mälksoo, Lauri. *Russian Approaches to International Law*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2015.
- Mallea, Rodrigo, et al. *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Woodrow Wilson Center for Scholars e FGV, 2012.

- Malone, David M. *The International Struggle Over Iraq, Politics in the UN Security Council 1980–2005*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Mandelbaum, Michael. *The Ideas That Conquered The World: Peace, Democracy, And Free Markets In The Twenty-first Century*. New York, USA: Public Affairs, 2003.
- Mankoff, Jeffrey. “Russia, the Post-Soviet Space, and Challenges to U.S. Policy.” In *The Policy World Meets Academia: Designing U.S. Policy toward Russia*, editado por Timothy Colton, Timothy Frye e Robert Legvold, 37-49 Cambridge, USA: American Academy of Arts and Sciences, 2010.
- Maquiavel, Nicolau. *O príncipe*. Traduzido por Maurício Santana Dias. São Paulo: Peguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- Martin, Lisa e Simmons, Beth. “International organizations and institutions.” In *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse e Beth A Simmons, 326-351 London: SAGE Publications Ltd., 2013.
- Mearsheimer, John J. *Porque os Líderes Mentem. Toda a Verdade Sobre a Mentira na Política Internacional*. Traduzido por Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- Middelaar, Luuk van. *Europa em transição. Como um continente se transformou em união*. Traduzido por Ramon Gerrits. São Paulo: É Realizações, 2017.
- Mill, John Stuart. *Sobre a Liberdade e a Sujeição das Mulheres*. Traduzido por Paulo Geiger. São Paulo: Peguin Clássicos Companhia das Letras, 2017.
- Mill, John Stuart e Bentham, Jeremy. *Utilitarianism and Other Essays*. London: Peguin Books, 1987.
- Montesquieu, Charles-Louis. *Do Espírito das Leis*. Traduzido por Roberto Leal. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- Moravcsik, Andrew. “Liberal Theories of International Law.” In *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The state of the art*, editado por Jeffrey L. Dunoff e Mark A. Pollack, 83-118 Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2013.
- Morgenthau, Hans J. *A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz*. Traduzido por Kenneth W. Thompson. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- Mueller, John. *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*. New York: Basic Books, 2001.
- Nedal, Dani K. “Multilateralismo na política externa chinesa.” In *Multilateralismo nas Relações Internacionais: visões cruzadas*, editado por Elena Lazarou, 55-78 Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- Nye Jr., Joseph S. *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*. Traduzido por Tiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2002.

- O'Neill, Jin. *Building better global economic BRICs*. Global Economics Paper 66. New York: Goldman-Sachs, 2001.
- Olson, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. Traduzido por Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2015.
- Pedersen, Susan. *The Guardians: the league of nations and the crisis of empire*. New York, USA: Oxford University Press, 2015.
- Pinker, Steven. *Os Anjos Bons da Nossa Natureza*. Traduzido por Joffily Bernardo e Teixeira Motta Laura. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- Popper, Karl R. *Conjeturas e refutacões*. Traduzido por Benedita Bettencourt. Lisboa / Portugal: Edições 70, 2018.
- Power, Samantha. *O homem que queria salvar o mundo. Uma biografia de Sérgio Vieira de Mello*. Traduzido por Ivo Korytowski. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- Putnam, Robert D. *Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana*. Traduzido por Marcelo Oliveira da Silva. Curitiba: Atuação, 2015.
- . *Our Kids. The American Dream in Crisis*. New York: Simon & Schuster, 2016.
- Reid, Michael. *Brasil: a turbulenta ascensão de um país*. Traduzido por Cristiana de Assis Serra. São Paulo: Elsevier, 2014.
- Reinhart, Carmen e Rogoff, Kenneth. *Desta vez é diferente: oito séculos de loucura financeira*. Traduzido por Jorge Costa. Coimbra: Actual/Almedina, 2013.
- Rhoads, Emily Paddon. *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. New York: Oxford University Press, 2016.
- Ricupero, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- . *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- Rodrik, Dani. *A globalização foi longe demais?* Traduzido por Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- . *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York, London: W.W. Norton, 2011.
- Rosecrance, Richard. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- . *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books, 1999.
- Rosenau, James N. "Citizenship in a changing global order." In *Governance without government: order and change in world politics*, editado por James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel, 272-294 Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- . “Stability, Stasis, and Change: A Fragmegrating World.” In *Global Century. Globalization and National Security*, editado por Richard L. Kugler e Ellen L. Frost, 127-153 Vol. 1, Washington, D.C: National Defense University, 2001.
- Ruggie, John Gerard. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, USA: Columbia University Press, 1982.
- Sakwa, Richard. “Senseless Dreams and Small Steps: The CIS and CSTO between Integration and Cooperation.” In *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the 'Great Game'*, editado por Maria Raquel Freire e Roger E. Kanet London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Schaik, Louise van. *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations. More than the Sum of Its Parts?* London, UK: Palgrave Macmillan, 2013.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.
- Shevtsova, Lilia. “Forward to the Past in Russia.” In *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, editado por Larry Diamond, Marc F. Plattner e Christopher Walker, 40-56 Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.
- Silva, Luiz Inácio Lula da, et al. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI-FUNAG, 2003.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Smith, Adam. *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Traduzido por Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. 7ª edição. Vol. I, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.
- Stent, Angela. *Putin's World: Russia Against the West and With the Rest*. New York: Hachette, 2019.
- Sternberg, Fritz. *A revolução militar e industrial do nosso tempo*. Traduzido por Valtensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.
- Stuenkel, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. Traduzido por Adriano Scandolara. Rio de Janeiro e São Paulo: Paz & Terra, 2017.
- Stuermer, Michael. *Putin e o Despertar da Rússia*. Traduzido por Luís Miguel Coutinho. Lisboa: Editorial Presença, 2009.
- Sulowski, Stanisław. “Counter-Terrorism: Correlating Security and Freedom.” In *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, editado por Anna Sroka, Fanny Castro-Rial Garrone e Rubén Darío Torres Kumbrián, 11-23 Frankfurt am Main: Peter Lang AG, 2017.
- Taffet, Jeffrey F. *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge, 2007.
- Vargas, João Augusto Costa. *Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

- Vélez-Rodríguez, Ricardo. *A grande mentira: Lula e o patrimonialismo petista*. Campinas: Vide Editorial, 2015.
- Venter, Al J. *Allah's bomb. The islamic quest for nuclear weapons*. Guilford USA: The Lion Oress, 2007.
- Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Unesp, 2016.
- Walraven, Klaas van. *Dreams of Power: The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa 1963-1993*. London, UK: Routledge, 2020.
- Wight, Martin. *A política do poder*. Traduzido por Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- Zanini, Fábio. *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.
- Zibechi, Raul. *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Traduzido por Carlos Walter Porto-Gonçalves. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

Artigo Científico

- Acemoglu, Daron. "Trump Won't Be the Last American Populist." *Foreign Affairs*, (November 6, 2020). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-06/trump-wont-be-last-american-populist>
- Adler, Emanuel. "The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control." *International Organization*, 46, no. 1 (Winter, 1992): 101-145
- Alger, Chadwick F. "Evolving roles of NGOs in member state decision-making in the UN system." *Journal of Human Rights*, 2, no. 3 (Jan.–Mar., 2003): 407-424
- Allison, Graham. "The Myth of the Liberal Order. From Historical Accident to Conventional Wisdom." *Foreign Affairs*, (July/August, 2018)
- . "Tick, Tick, Tick." *The Atlantic*, (Outubro, 2004). Acedido em: 16 de dezembro de 2020. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/10/tick-tick-tick/303497/>
- Almeida, Paulo Roberto de. "Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy." *Rev. Bras. Polit. Int.*, 53, no. 2 (2010): 160-177
- Ambrosio, Thomas. "The Russo–American dispute over the invasion of Iraq: international status and the role of positional goods." *Europe-Asia Studies*, 57, no. 8 (2005): 1189-1210
- Anderson, Kenneth. "Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003–2004 Afghanistan and Iraq Conflicts." *Harvard Human Rights Journal*, 17 (2004)

- Applebaum, Anne. "Putinism: the ideology." *LSE Ideas*, (2013)
- Aron, Leon. "Everything You Think You Know About the Collapse of the Soviet Union Is Wrong." *Foreign Policy*, (20 de junho, 2011). Acedido em: 16 de setembro de 2020. <https://foreignpolicy.com/2011/06/20/everything-you-think-you-know-about-the-collapse-of-the-soviet-union-is-wrong/>
- Axelrod, Robert e Keohane, Robert O. "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions." *World Politics*, 38, no. 1 (Oct., 1985): 226-254
- Babst, Dean V. "Elective governments — a force for peace." *The Wisconsin Sociologist*, 3 (1964): 9-14
- Baranovsky, Vladimir e Mateiko, Anatoly. "Responsibility to Protect: Russia's Approaches." *The International Spectator*, 51, no. 2 (2016): 49-69
- Barber, Lionel, et al. "Vladimir Putin says liberalism has 'become obsolete'." *Financial Times*, (June 28, 2019). Acedido em: 21 de dezembro de 2020. <https://www.ft.com/content/670039ec-98f3-11e9-9573-ee5cbb98ed36>
- Beckley, Michael e Brands, Hal. "Competition With China Could Be Short and Sharp." *Foreign Affairs*, (December 17, 2020). Acedido em: 22 de dezembro de 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-17/competition-china-could-be-short-and-sharp>
- Bergmann, Max. "Europe's Geopolitical Awakening." *Foreign Affairs*, (August 20, 2020). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>
- Bollyky, Thomas J. e Bown, Chad P. "Vaccine Nationalism Will Prolong the Pandemic." *Foreign Affairs*, (December 29, 2020). Acedido em: 3 de fevereiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-12-29/vaccine-nationalism-will-prolong-pandemic>
- Bown, Chad P. "To Build Back Better, Biden Needs to Fix Trade." *Foreign Affairs*, (January 21, 2021). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-21/build-back-better-biden-needs-fix-trade>
- Buchanan, Allen e Keohane, Robert O. "The Legitimacy of Global Governance Institutions." *Ethics & International Affairs*, 20, no. 4 (2006)
- Caporaso, James A. "International relations theory and multilateralism: the search for foundations." *International Organization*, 46, no. 3 (Summer, 1992): 599-632
- Carlson, John. "Is the NPT Still Relevant? – How to Progress the NPT's Disarmament Provisions." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 2, no. 1 (2019): 97-113
- Caron, David D. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council." *The American Journal of International Law*, 87, no. 4 (Oct., 1993): 552-588

- Carothers, Thomas. "The Backlash against Democracy Promotion." *Foreign Affairs*, no. 2 (Mar. - Apr., 2006): 55-68
- Carvalho, Joaquim Francisco de. "The role of nuclear energy in Brazil." *Estudos Avançados*, 26, no. 74 (2012): 293-308
- Casier, Tom. "Putin's Policy Towards the West: Reflections on The Nature of Russian Foreign Policy." *International Politics*, 43 (2006): 384-401
- Castro, J. A. de Araújo. "Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva." 13, no. 49-50 (mar.-jun., 1970): 7-23
- Choksy, Jamsheed K. e Choksy, Carol E. B. "China and Russia Have Iran's Back." *Foreign Affairs*, (November 17, 2020). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-17/china-and-russia-have-irans-back>
- Claude, Inis L. "Legitimization as a Political Function of the United Nations." *International Organization*, 20, no. 3 (Summer, 1966): 367-379
- Colgan, Jeff D. e Keohane, Robert O. "The Liberal Order Is Rigged. Fix It Now or Watch It Wither." (May/June, 2017)
- Cooley, Alexander. "League of Authoritarian Gentlemen." *Foreign Policy*, (January 30, 2013). Acedido em: 2 de julho de 2020. <https://foreignpolicy.com/2013/01/30/the-league-of-authoritarian-gentlemen/>
- Cooper, William H. "Russia's Accession to the WTO and Its Implications for the United States." *Congressional Research Service*, (2012)
- Crossley, Noele. "Is R2P still controversial? Continuity and change in the debate on 'humanitarian intervention'." *Cambridge Review of International Affairs*, 31, no. 5 (2018): 415-436
- Crotty, Jo. "Making a Difference? NGOs and Civil Society Development in Russia." *Europe-Asia Studies*, 61, no. 1 (Jan., 2009): 85-108
- Csernaton, Raluca. "EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?". *Carnegie Europe*, (June 11, 2020). Acedido em: 20 de dezembro de 2020. <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>
- David, Maxine. "Whose Multilateralism? EU-Russia Relations in the Diminished World Order." *Carnegie Moscow Center*, (2019). Acedido em: 29 de junho de 2020. <https://carnegie.ru/commentary/80454>
- Deudney, Daniel e Ikenberry, G. John. "Liberal World. The Resilient Order." *Foreign Affairs*, 97, no. 4 (July / August, 2018): 16-28
- . "The Nature and Sources of Liberal International Order." *Review of International Studies*, 25, no. 2 (Apr, 1999): 179-196

- Diamond, Larry. "Democracy in Decline. How Washington Can Reverse the Tide." *Foreign Affairs*, 95, no. 4 (July / August, 2016)
- Diesen, Glenn. "How Russia's Greater Eurasia plan may spell the end of EU-centric model." *Russia in Global Affairs*, (2018). Acedido em: 21 de setembro de 2020. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/how-russias-greater-eurasia-plan-may-spell-the-end-of-eu-centric-model/>
- Doyle, Michael W. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs." *Philosophy and Public Affairs*, 12, no. 3 (Summer, 1983): 205-235
- . "Liberalism and World Politics." *The American Political Science Review*, 80, no. 4 (December, 1986): 1151-1169
- Duarte, Sergio. "Desarmamento nuclear." *Cadernos de Política Exterior*, 3 (2016): 93-119
- Duffield, John S. "Oil and the Iraq War: How the United States Could Have Expected to Benefit, and Might Still." *Middle East Review of International Affairs*, 9, no. 2 (June, 2005): 109-141
- Evenett, Simon J. "Chinese whispers: COVID-19, global supply chains in essential goods, and public policy." *Journal of International Business Policy*, 3 (2020): 408-429
- Falk, Richard. "The Illegitimacy of the Non-Proliferation Regime." *The Brown Journal of World Affairs*, 4, no. 1 (Winter/Spring, 1997): 73-82
- Farrell, Henry e Newman, Abraham L. "Chained to Globalization." *Foreign Affairs*, 99, no. 1 (January/February 2020): 70-80
- Fearon, James D. "Rationalist Explanations for War." *International Organization*, 49, no. 3 (Summer, 1995): 379-414
- Fedorov, Yury E. "Continuity and change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe." *Communist and Post-Communist Studies*, 46 (2013): 315-326
- Finkel, Evgeny e Brudny, Yitzhak M. "Russia and the colour revolutions." *Democratization*, 19, no. 1 (2012): 15-36
- Fishman, Edward e Mohandas, Siddharth. "A Council of Democracies Can Save Multilateralism." *Foreign Affairs*, (August 3, 2020)
- Fitzpatrick, Mark. "Iran: The Fragile Promise of the Fuel-Swap Plan, Survival:." *Global Politics and Strategy*, 52, no. 3 (2010): 67-94
- Franck, Thomas M. "What Happens Now? The United Nations after Iraq." *The American Journal of International Law*, 97, no. 3 (Jul., 2003): 607-620
- Franco, Livia. "A ambivalência da globalização." *Brotéria*, no. 187 (2018): 40-51
- . "A NATO aos 60: a travessia do rubicão. (ou a importância dos valores)." *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, no. 3 (2010): 11-30

- . “O ano da Ucrânia.” *Janus*, (2015-2016): 24-25. Acedido em: 5 de janeiro de 2020. http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.8_LiviaFranco_Ucrania.pdf
- . “A Rússia e a Nova Europa.” *Relações Internacionais*, 43, no. Setembro (2014): 031-041
- Freire, Maria Raquel. “Política externa russa no «interméstico». Uma abordagem construtivista.” *Relações Internacionais*, Setembro, no. 55 (2017): 035-049
- Fukuyama, Francis. “Rotten to the Core?”. *Foreign Affairs*, (January 18, 2021). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-18/rotten-core>
- Garcia, Eugênio Vargas. “Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, no. spe (1998): 99-120
- Garcia, Francisco Proença. “O terrorismo transnacional – contributos para o seu entendimento.” *Revista Militar*, no. 2463 (Abril, 2007). Acedido em: 30 de janeiro de 2021. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/196>
- Garnett, Sherman. “Challenges of the Sino-Russian Strategic Partnership.” *The Washington Quarterly*, 24, no. 4 (Autumn, 2001): 41–54
- Gaspar, Carlos. “O regime de não-proliferação nuclear.” *Janus* 15, no. 1 (2011): 102-102
- Goldschmidt, B. “The Negotiation of the Non-Proliferation Treaty (NPT).” *IAEA Bulletin*, 22, no. 3/4 (1980)
- Gomart, Thomas. “France’s Russia Policy: Balancing Interests and Values.” *The Washington Quarterly*, 30, no. 2 (Spring, 2007): 147–155
- Grant, Charles. “Germany’s foreign policy: What lessons can be learned from the Schröder years?”. *Centre for European Reform*, (September 2, 2005)
- Grant, Ruth W. e Keohane, Robert O. “Accountability and Abuses of Power in World Politics.” *American Political Science Review*, 99, no. 1 (2005): 29-43
- Guimarães, Samuel Pinheiro. “O mundo multipolar e a integração sul-americana.” *Temas & Matizes*, 14 (segundo semestre, 2008): 58-72
- Gurría, Ángel. “Globalisation: A New Challenge for Multilateralism.” *Wilson Center*, (October 23, 2007). Acedido em: 12 de dezembro de 2020. <https://www.wilsoncenter.org/article/globalisation-new-challenge-for-multilateralism>
- Heinzelman, Kate. “Towards Common Interests and Responsibilities: The U.S.-India Civil Nuclear Deal and the International Nonproliferation Regime.” *The Yale Journal of International Law*, 33 (2008): 447-478
- Hmoud, Mahmoud. “The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483.” *Cornell International Law Journal*, 36, no. 3 (2003)

- Hurrell, Andrew. "Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?". *Review of International Studies*, 31 (2005): 15–32
- Ikenberry, G. John. "The end of liberal international order?". *International Affairs*, 94, no. 1 (2018): 7–23
- . "The Future of the Liberal World Order. Internationalism After America." *Foreign Affairs*, 90, no. 3 (May/Jun, 2011): 56-68
- . "Is american multilateralism in decline?". *Perspectives on Politics*, 1, no. 3 (Sep., 2003): 533-550
- . "The Myth of Post-Cold War Chaos." *Foreign Affairs*, (May/June, 1996)
- . "The Next Liberal Order." *Foreign Affairs*, 99, no. 4 (July/August, 2020): 133-142
- . "Why the Liberal World Order Will Survive." *Ethics & International Affairs*, 32, no. 1 (2018): 17-29
- Ismael, Tareq Y. e Kreutz, Andrej. "Russian-Iraqi relations: a historical and political analysis." *Arab Studies Quarterly*, 23, no. 4 (Fall, 2001): 87-115
- Jervis, Robert. "Security regimes." *International Organization*, 36, no. 2 (Spring, 1982): 357-378
- Johnstone, Ian. "The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law." *Global Governance*, 9, no. 4 (Oct.–Dec., 2003): 441-458
- Joseph R. Biden, Jr. "Why America Must Lead Again." *Foreign Affairs*, 99, no. 2 (March/April, 2020): 64-76
- Jr., Joseph S. Nye. "What Is a Moral Foreign Policy?". *Texas National Security Review*, 3, no. 1 (Winter, 2019/2020): 96–108
- . "Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea." *Foreign Affairs*, (January/February, 2017)
- Kendall-Taylor, Andrea e Shullman, David. "How Russia and China Undermine Democracy." *Foreign Affairs*, (October 2, 2018). Acedido em: 25 de dezembro de 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-02/how-russia-and-china-undermine-democracy>
- Kennedy, John F. "Address by President Kennedy at a White House Reception for Latin American Diplomats and Members of Congress." XLIV, no. 1136 (1961): 471-474. Acedido em: 20 de janeiro de 2021. <https://web.archive.org/web/20060903200646/http://www.fordham.edu/halsall/mod/1961kennedy-afp1.html>
- Keohane, Robert O. "Global governance and legitimacy." *Review of International Political Economy*, 18, no. 1 (2011): 99-109

- . “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*, 45, no. 4 (autumn, 1990): 731-764
- . “Reciprocity in International Relations.” *International Organization*, 40, no. 1 (Inverno, 1986): 1-27
- . “Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times.” *Annual Review of Political Science* 23 (2020): 1-18
- Keohane, Robert O., et al. “Democracy-Enhancing Multilateralism.” *International Organization*, 63 (Winter, 2009): 1-31
- Keohane, Robert O. e Morse, Julia C. “Contested Multilateralism.” *International Organizations* 9 (December, 2014): 385-412
- King, Elisabeth e Matthews, Robert O. “A new agenda for peace: 20 years later.” *International Journal*, 67, no. 2 (2012): 275-293
- Kissinger, Henry. “Reflections on Containment.” *Foreign Affairs*, 73, no. 3 (May/June, 1994)
- Kortunov, Andrey. “Thirteen Points on Joe Biden and Russia.” *Russian International Affairs Council*, (December 17, 2020). Acedido em: 21 de dezembro de 2020. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/thirteen-points-on-joe-biden-and-russia/>
- . “Why the world is not becoming multipolar.” *Russia in Global Affairs*, (29 de junho, 2018). Acedido em: 24 de janeiro de 2021. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/why-the-world-is-not-becoming-multipolar/>
- Krasner, Stephen D. “Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes.” *Revista de Sociologia e Política*, 20, no. 42 (2012): 93-110
- . “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization*, 36, no. 2 (Spring, 1982): 185-205
- Krastev, Ivan. ““Sovereign Democracy”, Russian-Style.” *Insight Turkey*, 8, no. 4 (October-December, 2006): 113-117
- Krauthammer, Charles. “The unipolar moment.” *Foreign Affairs*, 70, no. 1 (1990/91): 23-33
- Kropatcheva, Elena. “Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions?”. *Europe-Asia Studies*, 68, no. 9 (2016): 1526-1552
- Kunz, Diane B. “Marshall Plan Commemorative Section: The Marshall Plan Reconsidered: A Complex of Motives.” *Foreign Affairs*, (May/June, 1997)
- Kupchan, Charles A. “Trump’s Nineteenth-Century Grand Strategy.” (September 26, 2018). Acedido em: 24 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-09-26/trumps-nineteenth-century-grand-strategy>

- Kurowska, Xymena. "Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's position on responsibility to protect." *Conflict, Security & Development*, 14, no. 4 (2014): 489-508
- Lake, David A. "The State and International Relations." (June 28, 2007). <https://ssrn.com/abstract=1004423> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1004423>
- Lavrov, Sergey. "The present and the future of global politics." *Russia in Global Affairs*, no. 2 (April/June, 2007). Acedido em: 6 de julho de 2020. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-present-and-the-future-of-global-politics/>
- León, Ernesto Zedillo Ponce de. "Act Now to Save the WTO." *YaleGlobal Online*, (December 5, 2019). Acedido em: 13 de dezembro de 2020. <https://yaleglobal.yale.edu/content/act-now-save-wto>
- Lessa, Antônio Carlos. "Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition) (2010): 115-131
- Lester, Simon. "The Role of the International Trade Regime in Global Governance." *SSRN Electronic Journal*, (2011)
- Levy, Marc A., et al. "The Study of International Regimes." *European Journal of International Relations*, 1, no. 3 (1995): 267-330
- Libman, Alexander e Obydenkova, Anastassia V. "Regional international organizations as a strategy of autocracy: the Eurasian Economic Union and Russian foreign policy." *International Affairs*, 94, no. 5 (September, 2018): 1037-1058,
- Lipson, Charles. "International Cooperation in Economic and Security Affairs." *World Politics*, 37, no. 1 (October, 1984): 1-23
- Luce, Edwaard. "Joe Biden should beware liberal identity politics." *Financial Times*, (December 15, 2020). Acedido em: 19 de dezembro de 2020. <https://www.ft.com/content/060df87b-2ade-47b8-a6ba-4d2d68a87838>
- Lukyanov, Fyodor. "Russian Dilemmas in a Multipolar World." *Journal of International Affairs. SIPA Columbia University*, (Apr 15, 2010). Acedido em: 5 de julho de 2020. <https://jia.sipa.columbia.edu/russian-dilemmas-multipolar-world>
- MacFarlane, S. Neil. "NATO in Russia's Relations with the West." *Security Dialogue*, (September, 2001): 281-296
- MacShane, Denis. "Open Letter to the President of Brazil." *Wall Street Journal*, (May 18, 2010). Acedido em: 4 de agosto de 2020. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703315404575250262877226060>
- Mandelbaum, Michael. "A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia." *Foreign Affairs*, 78, no. 5 (Sep. - Oct., 1999): 2-8
- Mankoff, Jeffrey. "Why Armenia and Azerbaijan Are on the Brink of War." *Foreign Affairs*, (October 1, 2020). Acedido em: 26 de dezembro de 2020.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2020-10-01/why-armenia-and-azerbaijan-are-brink-war>

- Martin, Lisa L. "Interests, Power, and Multilateralism." *International Organization*, 46, no. 4 (Autumn, 1992): 765-792
- Massari, Maurizio. "Russia and the EU ten years on: a relationship in search of definition." *The International Spectator*, 42, no. 1 (2007): 1-15
- McFaul, Michael. "Russia as It Is. A Grand Strategy for Confronting Putin." *Foreign Affairs*, 97, no. 4 (July/August, 2018): 82-91
- McFaul, Michael e Stoner-Weiss, Kathryn. "The myth of the authoritarian model: how Putin's crackdown holds Russia back." *Foreign Affairs*, 87, no. 1 (Jan.-Feb., 2008)
- Mearsheimer, John J. "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security*, 43, no. 4 (Spring, 2019): 7-50
- . "The False Promise of International Institutions." *International Security*, 19, no. 3 (Winter 94/5, 1994): 5-49
- Mearsheimer, John J. e Walt, Stephen M. "An unnecessary war." *Foreign Policy*, no. 134 (Jan. - Feb., 2003): 50-59
- Mok, Young-Joon. "The Principle of Reciprocity in the United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards of 1958." *Case Western Reserve University School of Law* 21, no. 2 (1989): 123-157
- Moravcsik, Andrew. "Liberal Theories of International Relations: A Primer (não publicado)." *Princeton University*, (2010). Acedido em: 28 de janeiro de 2021. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/papers.html>
- . "A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, 51, no. 4 (Autumn, 1997): 513-553
- . "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, 51, no. 4 (Autumn, 1997): 513-553
- Moreland, Will. "The purpose of multilateralism. A framework for democracies in a geopolitically competitive world." *The Brookings Institution*, (Setembro, 2019). Acedido em: 22 de dezembro de 2020. <https://www.brookings.edu/research/the-purpose-of-multilateralism/>
- Morin, Richard. "The Putin Popularity Score." *Pew Research Center*, (2006). Acedido em: 27 de setembro de 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2006/12/06/the-putin-popularity-score/>
- Naim, Moises. "Minilateralism." *Foreign Policy*, (June 21, 2009). Acedido em: 29 de julho de 2020. <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>
- Nexon, Daniel H. e Stacey, Jeffrey A. "Fear of Trump's Populism Might Save American Alliances." *Foreign Affairs*, (December 3, 2020). Acedido em: 25 de janeiro de 2021.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-12-03/fear-trumps-populism-might-save-american-alliances>

- Nielsen, Christian Axboe. "The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia." *Southeast European and Black Sea Studies* 9, no. 1-2 (2009): 171-189
- Norling, Nicklas. "Russia's energy leverage over China and the Sinopec-Rosneft deal". *China and Eurasia Forum Quarterly* 4, no. 4 (2006): 31-38
- Nossel, Suzanee. "How to Stop the Export of Authoritarianism." *Foreign Policy*, (October 5, 2020). Acedido em: 25 de dezembro de 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/10/05/how-to-stop-the-export-of-authoritarianism/>
- Oppenheimer, J. Robert. "Atomic Weapons and American Policy." *Foreign Affairs*, 31, no. 4 (1953): 325-535
- Oudenaren, John Van. "What is "multilateral"? ." *Policy Review*, (Fevereiro e Março de 2003, 2003): 33-45
- Palmer, Liz e Milhollin, Gary. "Brazil's Nuclear Puzzle." *Science*, 306 (2004)
- Patrick, Stewart. "When the System Fails. COVID-19 and the Costs of Global Dysfunction." *Foreign Affairs*, (July/August, 2020)
- Patrick, Stewart M. "What Are Biden's Actual Prospects for Reviving Trans-Atlantic Relations?." *World Politics Review*, (Jan. 11, 2021). Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29342/what-are-biden-s-actual-prospects-for-reviving-trans-atlantic-relations>
- Paul, T.V. "Systemic conditions and security cooperation: explaining the persistence of the nuclear non-proliferation regime." *Cambridge Review of International Affairs*, 16, no. 1 (2003): 135-154
- Penney, Emily K. "Is that Legal? The United States' Unilateral Withdrawal From the Anti-Ballistic Missile Treaty." *Cath. U. L. Rev.*, 51, no. 4 (2002): 1287-1322
- Petri, Peter A. e Plummer, Michael. "RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics." *The Brookings Institution*, (November 16, 2020). Acedido em: 28 de novembro de 2020. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>
- Pomerantsev, Peter. "Putin's Rasputin." *London Review of Books*, 33, no. 20 (20 de outubro, 2011). Acedido em: 13 de junho de 2018. <https://www.lrb.co.uk/v33/n20/peter-pomerantsev/putins-rasputin>
- Pouliot, Vincent. "Multilateralism as an End in Itself." *International Studies Perspectives*, 12 (2011): 18-26
- Power, Samantha. "The Can-Do Power." *Foreign Affairs*, 100, no. 1 (January/February, 2021): 10-24

- Rahr, Alexander. "Germany and Russia: a special relationship." *Washington Quarterly*, 30, no. 2 (2007): 137-145
- Rawls, John. "The Law of Peoples." *Critical Inquiry*, 20, no. 1 (Autumn, 1993): 36-68
- Raz, Joseph. "Human Rights in the Emerging World Order." *Transnational Legal Theory*, 1 (2010): 31-47
- Reich, Jacqueline C. "Achieving the vision of the NPT: Can We Get There Step by Step?" *The Nonproliferation Review*, 18, no. 2 (July, 2011): 369-387
- Remler, Philip. "Russia at the United Nations: Law, sovereignty, and legitimacy." *Carnegie Endowment for International Peace*, (January 22, 2020). Acedido em: 25 de março de 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/01/22/russia-at-united-nations-law-sovereignty-and-legitimacy-pub-80753>
- Rosecrance, Richard. "Bigger Is Better. The Case for a Transatlantic Economic Union." *Foreign Affairs*, (May/June, 2010)
- . "The Rise of the Virtual State: Territory Becomes Passé." *Foreign Affairs*, (July/August 1996)
- Rosecrance, Richard e Stein, Arthur. "Interdependence: Myth or Reality." *World Politics*, 26, no. 1 (October, 1973): 1-27
- Rosenau, James N. "Governance in the Twenty-first Century." *Global Governance*, 1, no. 1 (Winter, 1995): 13-43
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution." *International Organization*, 46, no. 3 (1992): 561-598
- Rumer, Eugene B. "Russia, the Indispensable Nation in the Middle East." *Foreign Affairs*, (October 31, 2019). Acedido em: 25 de dezembro de 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2019-10-31/russia-indispensable-nation-middle-east>
- Russell, John. "The Geopolitics of Terrorism: Russia's Conflict with Islamic Extremism." *Eurasian Geography and Economics*, 50, no. 2 (2009): 184-196
- Sabatini, Christopher. "Meaningless Multilateralism." *Foreign Affairs*, (August 8, 2014). Acedido em: 26 de janeiro de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2014-08-08/meaningless-multilateralism>
- Sagan, Scott D. "Shared responsibilities for nuclear disarmament." *Dædalus. American Academy of Arts & Sciences*, 1 (Fall, 2009): 157-168
- Santos, Leonardo Gill Correia e Steiner, Andrea Quirino. "Processo decisório no Poder Executivo: uma análise da Camex no presidencialismo de coalizão." *Revista de Sociologia e Política*, 27, no. 69 (2019)
- Sarotte, Mary Elise. "A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion." *Foreign Affairs*, (September/October, 2014)

- Seale, Patrick. "The consequences of Iran's nuclear deal." *Daily News Egypt* (May 23, 2010). Acedido em: 12 de julho de 2020. <https://www.dailynewssegypt.com/2010/05/23/the-consequences-of-irans-nuclear-deal/>
- Shevtsova, Lilia. "Post-communist Russia: a historic opportunity missed." *International Affairs* 83, no. 5 (2007): 891–912
- Shultz, George P., et al. "A World Free of Nuclear Weapons." *The Wall Street Journal*, (Jan. 4, 2007). Acedido em: 16 de dezembro de 2020. <https://www.wsj.com/articles/SB116787515251566636>
- Shumei, Leng e Xin, Liu. "China, Russia lead BRICS summit in COVID-19 cooperation, multilateralism." *Global Times*, (18 de novembro, 2020). Acedido em: 28 de dezembro de 2020. <https://www.globaltimes.cn/content/1207188.shtml>
- Smith, Martin A. "Russia and multipolarity since the end of the Cold War." *East European Politics*, 29, no. 1 (2013): 36-51
- Stronski, Paul e Sokolsky, Richard. "Multipolarity in practice: understanding russia's engagement with regional institutions." *Carnegie Endowment for International Peace*, (2020)
- Sun, Degang e Elmahly, Hend. "NATO vs. SCO: A Comparative Study of Outside Powers' Military Presence in Central Asia and the Gulf." *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 12, no. 4 (10/02, 2018): 438-456
- Surkov, Vladislav. "The Loneliness of the half-breed." *Russia in Global Affairs*, (28 de maio, 2018). Acedido em: 31 de janeiro de 2021. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-loneliness-of-the-half-breed/>
- Tardy, Thierry. "The United Nations and Iraq: a role beyond expectations." *International Peacekeeping*, 11, no. 4 (2004): 591-607
- Trenin, Dmitri. "Joe Biden's Foreign Policy and Russia." *Carnegie Moscow Center*, (19.11, 2020). Acedido em: 21 de dezembro de 2020. <https://carnegie.ru/commentary/83270>
- . "Russia's Spheres of Interest, not Influence." *The Washington Quarterly* 32, no. 4 (2009): 3-22
- Trinkunas, Harold e David R. MaresWednesday. "Brazil and the international order: Getting back on track." *The Brookings Institution*, (June 29, 2016). Acedido em: 26 de janeiro de 2021. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/06/29/brazil-and-the-international-order-getting-back-on-track/>
- Tuncer, İdil. "The security policies of the Russian federation: The "Near Abroad" and Turkey." *Turkish Studies*, 1, no. 2 (2000): 95-112
- Walker, Christopher e Ludwig, Jessica. "The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence." *Foreign Affairs*, no. 16 de Novembro (2017)
- Weber, Steve. "Shaping the postwar balance of power: multilateralism in NATO." *International Organization*, 46, no. 03 (June, 1992): 633-680

- Weiss, Raquel. "Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica." *Revista de Sociologia e Política*, 22, no. 49 (2014): 113-137. Acedido em: 8 de janeiro de 2018. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782014000100007>
- Weiss, Thomas G. "The illusion of UN Security Council reform." *The Washington Quarterly*, 26, no. 4 (2003): 147-161
- Westad, Odd Arne. "The U.S. Can't Check China Alone." *Foreign Affairs*, (December 10, 2020). Acedido em: 21 de dezembro de 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-12-10/us-cant-check-china-alone>
- Willerton, J., et al. "Treaty networks, nesting, and interstate cooperation: Russia, the FSU, and the CIS." *International Area Studies Review*, 15, no. 1 (2012): 59-82
- Williams, Michael C. "'Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics.'" *International Organization*, 58, no. 4 (2004): 633-665
- Yeltsin, Boris e Zemin, Jiang. "China-Russia: Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International." *International Legal Materials*, 36, no. 4 (July, 1997): 986-989
- Yilmaz, Muzaffer Ercan. "Intra-State Conflicts in the Post-Cold War Era." *International Journal on World Peace*, 24, no. 4 (December, 2007): 11-33
- Zakartseva, Tatiana. "The Current Foreign Policy of Russia." *Eager Eyes Fixed on Eurasia*, 16, no. 1 (2007): 87-112
- Zellner, Wolfgang. "Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment." *Cambridge Review of International Affairs*, 18, no. 3 (2005)

Paper

- Almeida, Paulo Roberto de. "A Estratégia Nacional de Defesa e a Unasul: afinidades pouco eletivas." In *Anais da IV ENABED*. Brasília, 2010
- Binder, Martin. "The politicization of international security institutions: The UN security council and NGOs." In *WZB Discussion Paper, No. SP IV 2008-305*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2008
- Rosenau, James N. "The Governance of Frangmentation: Neither a World Republic Nor a Global Interstate System." In *Congress of the International Political Science Association*. Quebec City, 2000
- Tannenwald, Nina. "The Great Unraveling: The Future of the Nuclear Normative Order." In *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: Emerging Risks and Declining Norms in the Age of Technological Innovation and Changing Nuclear Doctrines* Publicado por Nina Tannenwald, James M. Acton e Jane Vaynman, 6-31. Cambridge, USA: American Academy of Arts and Sciences, 2018

Artigo de Jornal

- AGÊNCIA tem acesso restrito a usina nuclear. 2004. Jornal do Brasil, 20 de outubro, A-2, País. Acedido em: 16 de fevereiro de 2021. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/61938/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>
- Amies, Nick. 2010. "Brazil's presidential result revives concerns over nuclear ambitions." Deutsche Welle. Acedido em: 9 de agosto de 2020. <https://www.dw.com/en/brazils-presidential-result-revives-concerns-over-nuclear-ambitions/a-6049063-0>
- Amorim, Celso. 2003. "A Alca possível." Folha de S. Paulo. Acedido em: 11 de agosto de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0807200309.htm>
- Bacoccina, Denize. 2007. "Jornal paraguaio chama Brasil de 'imperialista e explorador'." BBC Brasil, 20 de maio. Acedido em: 2 de setembro de 2020. https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/05/070520_paraguaiimprensadenizerw.shtml
- BBC. 2010. "Iran 'makes first batch of 20% enriched uranium'." 11 February. Acedido em: 7 de fevereiro de 2020. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8510451.stm
- Bohm, Michael. 2013. "Putin Revives Russian Exceptionalism." The Moscow Times, Sep. 26. Acedido em: 3 de julho de 2020. <https://www.themoscowtimes.com/2013/09/26/putin-revives-russian-exceptionalism-a28048>
- Bonin, Robson. 2009. "Lula e Sarkozy assinam acordo para construir submarino nuclear brasileiro." G1, 6 de setembro. Acedido em: 2 de maio de 2018. <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1289700-5601,00-LULA+E+SARKOZY+ASSINAM+ACORDO+PARA+CONSTRUIR+SUBMARINO+NUCLEAR+BRASILEIRO.html>
- . 2010. "Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope." G1, 16/12. Acedido em: 5 de agosto de 2020. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>
- Brice, Arthur. 2009. "Ahmadinejad's visit to Brazil draws criticism." CNN. Acedido em: 6 de agosto de 2020. <https://edition.cnn.com/2009/WORLD/americas/11/23/iran.south.america/index.html>
- CNN. 2003. "France, Russia threaten war veto." CNN, 11 de março. Acedido em: 13 de junho de 2018. <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/europe/03/10/sprj.irq.france.chirac/>
- CNN Wire Staff. 2010. "Iran to resume uranium enrichment despite Turkey deal." edition.cnn.com, May 17. Acedido em: 24 de julho de 2020. <https://edition.cnn.com/2010/WORLD/meast/05/17/iran.nuclear/index.html>
- Damé, Luiza. 2010. "Nos oito anos de governo, presidente Lula visitou 84 países." O Globo. Acedido em: 6 de setembro de 2020. <https://oglobo.globo.com/politica/nos-oito-anos-de-governo-presidente-lula-visitou-84-paises-2905980>

- Dávila, Sérgio. 2008. "Sob polêmica, EUA reativam sua Quarta Frota." Folha de S. Paulo. Acedido em: 28 de agosto de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1307200801.htm>
- Deutsche Welle. 2017. "Former Chancellor Gerhard Schröder takes seat on Rosneft board." Deutsche Welle, 29 de setembro. Acedido em: 21 de março de 2020. <https://www.dw.com/en/former-chancellor-gerhard-schr%C3%B6der-takes-seat-on-rosneft-board/a-40741143>
- Dougherty, Jill e Labott, Elise. 2010. "Clinton pushes for new sanctions on Iran over nuclear program." CNN, January 28. Acedido em: 11 de julho de 2020. <https://edition.cnn.com/2010/WORLD/meast/01/27/clinton.iran.nuclear/index.html>
- Duailibi, Julia. 2002. "Petistas divergem sobre tratado nuclear." Folha de S. Paulo, 14 de setembro. Acedido em: 24 de julho de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200214.htm>
- Estado, Agência. 2006. "Ministro inaugura unidade de enriquecimento de urânio." O Estado de S. Paulo. Acedido em: 6 de agosto de 2020. <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-inaugura-unidade-de-enriquecimento-de-uranio,20060505p62831>
- Figueiró, Asdrúbal. 2003. "Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz ministro." BBC Brasil. Acedido em: 10 de agosto de 2020. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030105_amaralafdi.shtml
- Folha Online. 2002. "Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro." Folha de S. Paulo. Acedido em: 27 de abril de 2018. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>
- Fraga, Plínio. 2002. "Na escola de guerra, Lula muda discurso para agradar a militares." Folha de S. Paulo, 14 de setembro. Acedido em: 24 de julho de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200212.htm>
- Goldemberg, José. 2011. "O protocolo adicional." O Estado de S. Paulo, 21 de fevereiro. Acedido em: 21 de fevereiro de 2020. <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-protocolo-adicional-imp-,682296>
- Grant, Charles. 2012. "Multilateralism à la Carte." The New York Times, april 16. Acedido em: 14 de fevereiro de 2018. <http://www.nytimes.com/2012/04/17/opinion/multilateralism-a-la-carte.html>
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2010. "O Brasil deve assinar o Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear?" Folha de S. Paulo, 10 de abril. Acedido em: 9 de agosto de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz1004201008.htm>
- Haass, Richard. 2010. "The case for messy multilateralism." Financial Times, 5 de janeiro. Acedido em: 30 de outubro de 2017. <https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a?mhq5j=e6>

- Kinzer, Stephen. 2010. "Iran's nuclear deal." *The Guardian*, 17 May. Acedido em: 8 de julho de 202. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/may/17/iran-nuclear-brazil-turkey-deal>
- Kramer, Andrew E. 2007. "Kasparov Says He Was Forced to End Bid for Presidency." *The New York Times*, 13 de dezembro
- . 2008. "Russia forgives Iraq billions in debt." *The New York Times*, Feb. 12. Acedido em: 19 de março de 2020. <https://www.nytimes.com/2008/02/12/world/europe/12moscow.html>
- LaFraniere, Sharon. 2003. "Russia's Putin Calls Iraq War A 'Mistake'." *The Washington Post*, March 18. Acedido em: 23 de junho de 2020. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/03/18/russias-putin-calls-iraq-war-a-mistake/7ff0ba1-bfda-4970-a1a9-f7c7afd6aaa2/>
- Landim, Raquel. 2011. "Lula, exportações recordes e petróleo." *o Estado de S. Paulo*, 4 de janeiro. Acedido em: 15 de setembro de 2020. <https://economia.estadao.com.br/blogs/sala-ao-lado/lula-exportacoes-recordes-e-petroleo/>
- Lipman, Masha. 2003. "Lawless Russia." *The Washington Post*, 31 de outubro. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2003/10/31/lawless-russia/5187b7aa-19f6-4435-b8b2-e5931f3f5b03/>
- Marinho, André. 2020. "Parlamento europeu diz que acordo Mercosul-UE 'não pode ser ratificado como está'." *O Estado de S. Paulo*. Acedido em: 29 de novembro de 2020. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,parlamento-europeu-acusa-bolsonaro-por-nao-ratificacao-do-acordo-mercosul-ue,70003466919>
- Netto, Andrei. 2009. "'Esse é o cara', afirma Obama, sobre Lula." *O Estado de S. Paulo*. Acedido em: 5 de setembro de 2020. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,esse-e-o-cara-afirma-obama-sobre-lula,349250>
- Nougayrède, Natalie. 2015. "The Putin paradox: distrusted, feared, and yet revered." *The Guardian*. Acedido em: 5 de outubro de 2020. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/21/russia-vladimir-putin-propaganda>
- Oliveira, Eliane e Damé, Luiza. 2010. "Maratona para evitar sanções." *O Globo*, 21 de maio, 30. Acedido em: 10 de fevereiro de 2020. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/421082/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>
- Passarinho, Nathalia. 2010. "É preciso 'compatibilizar discursos', diz Lula sobre Irã e EUA." *G1*, 22/04. Acedido em: 27 de julho de 2020. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/04/e-preciso-compatibilizar-discursos-diz-lula-sobre-ira-e-eua.html>

- . 2010. “Lula leva título de ‘Campeão Mundial na Luta Contra Fome’ pela ONU.” G1. Acedido em: 5 de setembro de 2020. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-leva-titulo-de-campeao-mundial-na-luta-contr-fome-pela-onu.html>
- Paulo, Folha de São. 2010. “Aumentam as queixas do presidente contra Obama.” 23 de maio. Acedido em: 6 de fevereiro de 2020. <http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2305201003.htm>
- Peixoto, Fabrícia. 2010. “Lula assina ‘contrariado’ decreto com sanções ao Irã, diz Amorim.” BBC News Brasil, 10 agosto Acedido em: 8 de agosto de 2020. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/08/100810_lula_ira_fp_cq.shtml
- Phillips, Tom. 2017. “How Xi Jinping's global ambitions could thrive as Trump turns inward.” February 10. Acedido em: 14 de dezembro de 2020. <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/10/how-xi-jinpings-global-ambitions-could-thrive-as-trump-turns-inward>
- Putin, Vladimir. 1999. “Russia on the cusp of the Millennium.” *Nezavisimaya Gazeta*, 30 de dezembro. Acedido em: 22 de setembro de 2020. http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html
- Ribeiro, Jeferson. 2009. “Alencar defende arma nuclear e orçamento fixo para as Forças Armadas.” G1. Acedido em: 23 de fevereiro de 2020. <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1317577-5601,00-ALENCAR+DEFENDE+ARMA+NUCLEAR+E+ORCAMENTO+FIXO+PARA+AS+FORCAS+ARMADAS.html>
- Ribeiro, João Ruela. 2017. “A partir de agora, as ordens de Xi Jinping são leis.” *Público*, 24 de outubro. Acedido em: 2 de janeiro de 2017. <https://www.publico.pt/2017/10/24/mundo/noticia/xi-alcanca-o-olimpico-do-partido-comunista-chines-1790125>
- Sanger, David E. e Slackman, Michael. 2010. “U.S. Is Skeptical on Iranian Deal for Nuclear Fuel.” *The New York Times*, May 17. Acedido em: 11 de julho de 2020. <https://www.nytimes.com/2010/05/18/world/middleeast/18iran.html>
- Seager, Ashley. 2004. “US persuades Paris Club to write off £23bn of Iraqi debt.” *The Guardian*, 22 Nov. Acedido em: 8 de junho de 2020. <https://www.theguardian.com/business/2004/nov/22/iraq.debt>
- Serrano, Mónica. 2009. “La responsabilidad de proteger.” *El País*, 24 de julio. Acedido em: 13 de junho de 202. https://elpais.com/diario/2009/07/24/opinion/1248386405_850215.html
- Slevin, Peter. 2004. “Brazil shielding uranium facility.” *The Washington Post*, April 4. Acedido em: 20 de fevereiro de 2020. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/04/04/brazil-shielding-uranium-facility/4d1cc5d8-f43f-4ee5-9410-c4ed7528cc4d/>
- Surkov, Vladislav. “Dolgoye gosudarstvo Putina.” *Nezavisimaya Gazeta*, (12 de fevereiro, 2019). Acedido em: 29 de janeiro de 2021. <https://www.ng.ru/ideas/2019-02->

[11/5_7503_surkov.html?fbclid=IwAR0YyDI5ooq5Q5A7TGFzemFL91Fzt5RNsetsOHad9PySSxfrHxcRT9ymtec](https://valor.globo.com/mundo/noticia/2018/11/30/g-20-brics-defendem-omc-fmi-acordo-de-paris-e-multilateralismo.ghtml)

Taiar, Estevão e Guimarães, Marina. 2018. “G-20: Brics defendem OMC, FMI, Acordo de Paris e multilateralismo.” *Valor Econômico*, 30 de novembro. Acedido em: 11 de dezembro de 2020. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2018/11/30/g-20-brics-defendem-omc-fmi-acordo-de-paris-e-multilateralismo.ghtml>

Winter, Chase. 2017. “Entenda o acordo nuclear com o Irã.” *Deutsche Welle*, 12 de outubro. Acedido em: 30 de dezembro de 2017. <http://www.dw.com/pt-br/entenda-o-acordo-nuclear-com-o-ir%C3%A3/a-40926913>

Zakaria, Fareed. 2018. “A grande narrativa global de nossa era.” *O Estado de S. Paulo*, 2 de janeiro. Acedido em: 2 de janeiro de 2018. <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,a-grande-narrativa-global-de-nossa-era,70002135792>

Artigo de Revista

Azevedo, Reinaldo. “Lula com Ahmadinejad: declaração de brasileiro escarnece dos 6 milhões de mortos do Holocausto. Afinal, ele não é judeu... Eu sou!.” *Veja*, 2009.

———. “Mais uma estupidez do Itamaraty - A hostilidade permanente do governo Lula a Israel.” *Veja*, 2009.

BBC. “Coronavirus: US accused of ‘piracy’ over mask ‘confiscation’.” *BBC*, 4 April, 2020.

Chafuen, Alejandro. “Corruption, Not Globalization, Is To Blame For Poverty.” *Forbes*, Jan 7, 2020.

Coletta, Ricardo Della. “Reação de Bolsonaro e Ernesto à invasão do Capitólio dificulta ainda mais relação com Biden.” *Folha de S. Paulo*, 10 de janeiro de 2021, 2021.

Corasaniti, Nick, *et al.* *The New York Times*, June 28, 2016.

Erlanger, Steven. “German leader's warning: war plan is a huge mistake.” *The New York Times*, Sept. 5, 2002.

Figueiredo, Janaína. “BID confirma benefício zero do alinhamento automático de Bolsonaro a Trump.” 8 de outubro, 2020.

Gandra, Alana. “Usinas nucleares atingem em 2016 melhor marca em ano de troca de combustível.” *Agência Brasil*, 5 de janeiro, 2017

Giraldi, Renata e Dourado, Carina. “Brasil e Rússia querem ampliar relações comerciais.” *Exame*, 2010.

Gomes, Pedro Henrique. “Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou.” 24 de novembro, 2020.

Hoffmann, Stanley. “France, the United States & Iraq Sharp criticism doesn't mean dislike.” *The Nation*, January 29, 2004.

- Kamakin, Andrey. “Caminho especial [Poputnaya pesnya].” *Itogi*, 1º de julho de 2006.
- Kaplan, Fred. “Are Brazil and Turkey delusional or deceptive?” *Slate*, 11 de junho, 2010.
- Karaganov, Sergei. “Nastupleniye v voyne idey. Oboronitel'naya traditsiya neumestna v nyneshnem mire.” *Rossiiskaya Gazeta*, 26 novembro, 2020.
- Kennedy, Siobhan. “Joe Biden promises the most diverse cabinet in history.” *Channel 4*, 10 Nov, 2020.
- Obama, Barack. “Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã.” *Folha de S. Paulo*, 2010.
- Oliveira, Germano. “Meirelles traiu Temer.” *IstoÉ*, 3 de setembro, 2018.
- Power, Samantha. “The Envoy.” *New Yorker*, December 31, 2007.
- Sheng, Yang. “China-Russia strategic ties to be strengthened, sending strong signal to new US govt.” *Global Times*, 23 de dezembro, 2020.
- Trofimov, Yaroslav, *et al.* “How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time.” *Wall Street Journal*, Sept. 29, 2020.
- Willsher, Kim, *et al.* “US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection.” *The Guardian*, 3 April, 2020.

Entrevista à mídia

- Amorim, Celso. “Brasil, Rússia, China e Índia são os New Kids on the Block.” Por O Globo (2009). Acedido em: 14 de setembro de 2020. <https://oglobo.globo.com/economia/celso-amorim-brasil-russia-china-india-sao-os-new-kids-on-the-block-3191650>
- . “Reforma da ONU não guia política externa do Brasil, diz Amorim.” Por Stephen Sackur. *BBC Brasil*, Hard Talk (20 de setembro, 2005). Acedido em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2005/09/printable/050920_celsoamori_mjag
- . “The Soft-Power Power.” Por Susan Glasser. *Foreign Policy*, 28 de novembro (2010). Acedido em: 27 de agosto de 2020. <https://foreignpolicy.com/2010/11/28/the-soft-power-power/>
- Ferguson, Niall. “Trump mudou a maneira como o mundo lida com a China, diz Ferguson.” Por Luisa Purchio. *Revista Veja*, no. 2716 (9 de dezembro, 2020). Acedido em: 3 de fevereiro de 2020. <https://veja.abril.com.br/paginas-amarelas/trump-mudou-a-maneira-como-o-mundo-lida-com-a-china-diz-ferguson/>
- Galtung, Johan. ““O império dos EUA vai acabar até 2020”.” Por Rita Siza. *Público*, (24 de Novembro, 2017). Acedido em: 9 de janeiro de 2018. https://www.publico.pt/2017/11/24/mundo/entrevista/temos-uma-politica-mundial-que-e-pacifica-mas-com-armamento-1793652?page=/johan-galtung&pos=1&b=list_section

Goldemberg, José. “José Goldemberg: “O Brasil quer a bomba”.” Por Peter Moon. *Revista Época*, (25 de junho, 2010). Acedido em: 9 de agosto de 2020. <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI150601-15223,00-JOSE+GOLDEMBERG+O+BRASIL+QUER+A+BOMBA+ATOMICA.html>

Guimarães, Samuel Pinheiro. ““Quem invadiu o Iraque não tem moral para cobrar o Irã”.” Por Roberto Simon. *O Estado de S.Paulo*, (21 de março, 2010). Acedido em: 19 de julho de 2020. <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral/quem-invadiu-o-iraque-nao-tem-moral-para-cobrar-o-ira,527213>

Macron, Emmanuel. “La doctrine Macron: une conversation avec le Président français.” Por Le Grand Continent (16 novembre, 2020). Acedido em: 29 de dezembro de 2020. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

Shevtsova, Lilia. “Forum Q&A: Lilia Shevtsova on Russia as a Global Challenge.” Por Melissa Aten. *National Endowment for Democracy*, International Forum for Democratic Studies (2018). Acedido em: 24 de junho de 2020. <https://www.ned.org/forum-qa-lilia-shevtsova-on-russia-as-a-global-challenge/>

Silva, Luiz Inácio Lula da. “Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República.” Por Agência Associated Press. *Biblioteca da Presidência da República*, 9 de março (2010). Acedido em: 27 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2010/09-03-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-agencia-associated-press/view>

Yongnian, Zheng. “Emerging multilateral world order will exist regardless of US-China ties.” *Global Times*, (22 de dezembro, 2020). Acedido em: 28 de dezembro de 2020. <https://www.globaltimes.cn/content/1210673.shtml>

Press Release

AIEA. “IAEA Director General Press Briefing, 25 November 2004.” *iaea.org*, 2004, Acedido em: 4 de agosto de 2020. <https://www.iaea.org/newscenter/mediaadvisories/iaea-director-general-press-briefing-25-november-2004>.

Governo do Brasil. “China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo.” Brasília: Presidência da República. Novembro, 2009, Acedido em: 12 de agosto de 2020. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>

Gramlich, John e Devlin, Kat. “More people around the world see U.S. power and influence as a ‘major threat’ to their country.” Pew Research Center. February 14, 2019, Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/14/more-people-around-the-world-see-u-s-power-and-influence-as-a-major-threat-to-their-country/>

Indústrias Nucleares do Brasil. “Presidente da República visita INB e inaugura cascata de enriquecimento de urânio.” Resende, RJ: INB. 29/11, 2019, Acedido em: 6 de agosto de 2020. <https://www.inb.gov.br/Detalhe/Conteudo/presidente-da-republica-visita-inb-e-inaugura-cascata-de-enriquecimento-de-urani/Origem/593>

- Leyen, Ursula von der. “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the inauguration of the new President of the United States and the current political situation.” Bruxelas: European Commission 2021, Acedido em: 25 de janeiro de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_167
- SIPRI. “Increase in arms transfers driven by demand in the Middle East and Asia, says SIPRI.” Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. 20 February 2017, 2017, Acedido em: 20 de dezembro de 2017. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>
- Stoltenberg, Jens. “NATO Secretary General congratulates President Joe Biden on his inauguration.” Bruxelas: OTAN, 2021, Acedido em: 25 de janeiro de 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180766.htm
- The Kremlin. “The Kremlin hosted a meeting of the Council of CIS heads of State.” Moscow: President of Russia webpage, 25 de janeiro de 2000, Acedido em: 18 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/38025>
- The World Bank. “COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II.” worldbank.org. June 8, 2020, Acedido em: 20 de dezembro de 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

Relatório

- Bank, The World. “Military expenditure (% of GDP) - Brazil.” 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2018&locations=BR&start=1960&view=chart>
- Gordon, Philip H. “The Crisis in the Alliance.” The Brookings Institution, 2003, Acedido em: 21 de maio de 2020. <https://www.brookings.edu/research/the-crisis-in-the-alliance/>
- House, Freedom. “Freedom in the World.” Freedom House, 2004. <https://freedomhouse.org/country/russia>
- HRW. “Brasil: Apoie as Vítimas, Não Seus Algozes.” Genebra: Human Rights Watch, 2009, Acedido em: 29 de agosto de 2020. <https://www.hrw.org/pt/news/2009/06/15/236827>
- Index Mundi. “Petróleo bruto. Preço mensal - E.U. dólares por barril.” 2020, Acedido em: 14 de abril de 2020. <https://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto&meses=300>
- Larrabee, F. Stephen e Nader, Alireza. “Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East.” Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR258.html
- Pew Research Center. “The American Middle Class Is Losing Ground.” 2015, Acedido em: 25 de janeiro de 2021. <https://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>

———. “Views of a Changing World 2003. War With Iraq Further Divides Global Publics.” Pewresearch.org, 2003, Acedido em: 6 de julho de 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2003/06/03/views-of-a-changing-world-2003/>

Project, AMERICA’S Image in the World: Findings from the Pew Global Attitudes. Washington, D.C.: Pew Research Center, 2007, Acedido em: 16 de fevereiro de 2021. <https://www.pewresearch.org/global/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

Documento oficial

Amorim, Celso. “Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.” Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003, Acedido em: 11 de agosto de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>

———. “Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.” Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003, Acedido em: 19 de julho de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>

———. “Entrevista do Ministro das Relações Exteriores ao programa Bom Dia Brasil da TV Globo.” Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2005, Acedido em: 6 de setembro de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7743-entrevista-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-ao-programa-bom-dia-brasil-da-tv-globo>

Araújo, Ernesto. “Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, na formatura da Turma João Cabral de Melo Neto (2019-2020) do Instituto Rio Branco - Brasília, 22 de outubro.” Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2020, Acedido em: 26 de janeiro de 2021. <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/21888-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo-na-formatura-da-turma-joao-cabral-de-melo-neto-2019-2020-do-instituto-rio-branco-brasilia-22-de-outubro-de-2020>

Brasil. “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.” Brasília, DF: Presidência da República, 2016, Acedido em: 10 de agosto de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRICS. “XII BRICS Summit Moscow Declaration.” Moscow: eng.brics-russia2020.ru, 2020, Acedido em: 26 de dezembro de 2020. <https://eng.brics-russia2020.ru/documents/>

Bush, George W. “The National Security Strategy.” Washington, DC: The White House, 2002, Acedido em: 19 de março de 2020. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>

- Cobra, Zulaiê. “Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.” Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006, Acedido em: 11 de setembro de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7556-audiencia-publica-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-da-camara-dos-deputados>
- FPC. “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation.” Publicado por The Kremlin. Moscow: President of Russia, 2008, Acedido em: 7 de janeiro de 2020. <http://en.kremlin.ru/supplement/4116>
- . “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation.” fas.org, 2000, Acedido em: 14 de fevereiro de 2018. <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>
- Jinping, Xi. “Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress.” Publicado por Xinhua. Beijing: Xinhuanet.com, 2017, Acedido em: 21 de dezembro de 2020. http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm
- . “Xi Jinping's keynote speech at the World Economic Forum.” Xinhua: The State Council Information Office the People's Republic of China, 2017, Acedido em: 14 de dezembro de 2020. http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm
- Jintao, Hu e Putin, Vladimir. “China-Russia Joint Statement on 21st century world order.” Moscow: Political Affairs, 2005, Acedido em: 8 de janeiro de 2020. <http://www.politicalaffairs.net/china-russia-joint-statement-on-21st-century-world-order/>
- Lavrov, Sergey. “Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with the All-Russia State Television and Radio Broadcasting Company regarding the birthday of Yevgeny Primakov.” Moscow: The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2014, Acedido em: 7 de dezembro de 2020. https://www.mid.ru/web/guest/vistupleniya_ministra/-/asset_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/781648?p_p_id=101_INSTANCE_MCZ7HQUMdqBY&_101_INSTANCE_MCZ7HQUMdqBY_languageId=en_GB
- NSC. “National Security Concept of the Russian Federation.” Publicado por The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow, 10 January 2000, Acedido em: 16 de setembro de 2020. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/589768
- OCX. “SCO – a New Model of Successful International Cooperation.” Moscow: President of Russia, 2006, Acedido em: 9 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23633>
- Presidência da República. “Estratégia Nacional de Defesa.” Brasília: Casa Civil, 2008, Acedido em: 10 de agosto de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm
- Putin, Vladimir. “Annual Address to the Federal Assembly.” Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 28 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24203>

- . “Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation.” Moscow: President of Russia webpage, 2002, Acedido em: 28 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21567>
- . “Excerpts from Transcript of Meeting with Members of Russian Youth Organisations.” Zavidovo, Tver Region: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 28 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24433>
- . “Interview for Indian Television Channel Doordarshan and Press Trust of India News Agency.” Publicado por The Kremlin. Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 6 de janeiro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24009>
- . “Interview Granted to Bulgarian National Television and the Newspaper Trud.” Moscow: President of Russia webpage, 2003, Acedido em: 23 de maio de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21891>
- . “Interview Granted to France-3 Television.” Moscow: President of Russia webpage, 2003, Acedido em: 9 de janeiro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21864>
- . “Interview to The New York Times.” Moscow: President of Russia webpage, 2003, Acedido em: 27 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22145>
- . “Interview with Mayak radio station.” Moscow: President of Russia Webpage, 2000, Acedido em: 26 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24186>
- . “Interview with Newspaper Journalists from G8 Member Countries.” Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 9 de abril de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24313>
- . “Interview with the Financial Times.” Moscow: President of Russia webpage, 2001, Acedido em: 11 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21447>
- . “Interview with the French weekly Paris-Match.” Moscow: President of Russia webpage, 2000, Acedido em: 24 de maio de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24166>
- . “Interview with the Wall Street Journal.” Moscou: President of Russia webpage, 2002, Acedido em: 11 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21498>
- . “Interview with Time Magazine.” Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 12 de abril de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24735>
- . “Interview with ZDF Television Channel (Germany).” Moscou: President of Russia webpage, 2006, Acedido em: 11 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23703>

- . “Joint News Conference with French President Jacques Chirac.” Moscow: President of Russia Website, 2001, Acedido em: 24 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21278>
- . “Joint Press Conference with President of France Jacques Chirac.” Moscow: President of Russia webpage, 2004, Acedido em: 13 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22407>
- . “Meeting with Members of the Valdai International Discussion Club.” Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 20 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24537>
- . “Open Letter to Voters. Published in the newspapers Izvestia, Kommersant, and Komsomolskaya Pravda.” Kremlin: President of Russia webpage, 2000, Acedido em: 5 de outubro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24144>
- . “Press Conference following the G-8 Summit.” Moscow: President of Russia webpage, 2004, Acedido em: 10 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22501>
- . “Press Opportunity Following a Meeting of the CIS Heads of State.” Moscow: President of Russia webpage, 2002, Acedido em: 11 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21517>
- . “Russia – EU partnership crucial for united, prosperous Europe.” Moscow: President of Russia webpage, 2006, Acedido em: 19 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23918>
- . “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy.” Moscow: President of Russia webpage, 2007, Acedido em: 1º de outubro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- . “Speech at a Meeting of the Council of Heads of CIS Security and Law Enforcement Agencies.” Moscow: President of Russia webpage, 2000, Acedido em: 17 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24069>
- . “Speech at the 60th Session of the UN General Assembly.” Moscow: President of Russia webpage, 2005, Acedido em: 10 de janeiro de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23172>
- . “Speech at the East Asia Summit.” Moscow: President of Russia webpage, 2005, Acedido em: 7 de dezembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23333>
- . “Statement in Response to the Terrorist Acts in London.” Moscow: President of Russia webpage, 2005, Acedido em: 14 de junho de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23085>
- . “Statement on Iraq at a Kremlin meeting.” Moscow: President of Russia webpage, 2003, Acedido em: 20 de março de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/21942>

- . “Transcript of a Meeting with the French Regional Press and TV Channels.” Moscow: President of Russia webpage, 2003, Acedido em: 2 de junho de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21874>
- . Vladimir. “Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation.” Moscow: President of Russia webpage, 2005, Acedido em: 25 de setembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>
- . “Vladimir Putin took part, via videoconference, in the final plenary session of the 17th Annual Meeting of the Valdai International Discussion Club.” Moscow: President of Russia webpage, 2020, Acedido em: 28 de dezembro de 2020. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261>
- Rice, Condoleezza. “The U.S.-India Civilian Nuclear Cooperation Agreement.” Publicado por U.S. Department of State. Washington, DC, 2006, Acedido em: 3 de agosto de 2020. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/64136.htm>
- Silva, Luiz Inácio Lula da. “Declaração à imprensa do Presidente da República, após sessão plenária da 2ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do BRIC.” Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2010, Acedido em: 14 de setembro de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/15-04-2010-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-sessao-plenaria-da-2a-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-do-bric>
- . “Discurso de posse – 1º mandato.” Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2003. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>
- . “Discurso do Presidente da República, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul Americana de Nações - Unasul.” Brasília, Brasil: Biblioteca da Presidência da República, 2008, Acedido em: 17 de fevereiro de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul>
- . “Discurso do Presidente da República, durante cerimônia de inauguração simultânea de obras uma agência da Previdência Social em Caetés.” Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2010, Acedido em: 6 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/30-12-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-inauguracao-simultanea-de-obras-uma-agencia-da-previdencia-social-em-caetes/view>
- . “Discurso do Presidente da República, na abertura do Colóquio “Brasil Ator Global”.” Paris: Biblioteca Presidência da República, 2005, Acedido em: 9 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/13-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-coloquio-201cbrasil-ator-global201d/view>

- . “Discurso do Presidente da República, na cerimônia de batismo da plataforma P-53.” Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2008, Acedido em: 28 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-batismo-da-plataforma-p-53/view>
- . “Discurso do Presidente da República, na cerimônia de encerramento do 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior.” Rio de Janeiro: Biblioteca da Presidência da República, 2003, Acedido em: 21 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/28-11-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-encerramento-do-23o-encontro-nacional.pdf>
- . “Discurso do Presidente da República, na reunião de Cúpula do Mercosul.” Assunção, Paraguai: Biblioteca da Presidência da República, 2003, Acedido em: 11 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/18-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercopol.pdf/view>
- . “Discurso do Presidente da República, na sessão de abertura da 2ª Cúpula América do Sul-Países Árabes.” Doha: Biblioteca da Presidência da República, 2009. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/31-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-abertura-da-2a-cupula-america-do-sul-paises-arabes/view>
- . “Discurso do Presidente da República, na sessão de abertura do 3º Fórum Mundial da Aliança de Civilizações – Rio de Janeiro.” Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 2010, Acedido em: 6 de agosto de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/8440-discurso-na-sessao-de-abertura-do-3-forum-mundial-da-alianca-de-civilizacoes-rio-de-janeiro-28-de-maio-de-2010>
- . “Discurso do Presidente da República, por ocasião de assinatura de atos.” Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 2008, Acedido em: 6 de agosto de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12232-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-assinatura-de-atos-rio-de-janeiro-23-de-dezembro-de-2008>
- . “Discurso do Presidente da República, por ocasião de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa.” Brasília, 2008, Acedido em: 5 de agosto de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12242-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-lancamento-da-estrategia-nacional-de-defesa-brasil-18-de-dezembro-de-2008>
- . “Discurso do Presidente da República, por ocasião do Debate Geral da 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas.” Nova York: Ministério das Relações Exteriores, 2009, Acedido em: 14 de agosto de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do->

[brasil-discursos/10813-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-debate-geral-da-64-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2009](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10813-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-debate-geral-da-64-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2009)

- . “Discurso do Presidente, por ocasião da visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad.” Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2009, Acedido em: 27 de julho de 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10587-discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-assinatura-de-atos-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-ira-mahmoud-ahmadinejad-palacio-itamaraty-23-11-2009>
- . “Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República após cerimônia de entrega de credenciais aos embaixadores não residentes.” Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2010, Acedido em: 24 de julho de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2010/05-05-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-cerimonia-de-entrega-de-credenciais-aos-embaixadores-nao-residentes/view>
- . “Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, em conjunto com o primeiro-ministro britânico, Gordon Brown.” Brasília: Biblioteca da Presidência República, 2009, Acedido em: 13 de setembro de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2009/26-03-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-primeiro-ministro-britanico-gordon-brown/view>
- . “Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República ao jornal El País.” Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2010, Acedido em: 25 de julho de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2010/09-04-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-jornal-el-pais>
- . “Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, ao jornal The Guardian.” Londres, UK: Biblioteca da Presidência da República, 2007, Acedido em: 6 de setembro de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2007/01-06-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-jornal-the-guardian/view>
- . “Mensagem do Presidente da República, à Marinha do Brasil, por ocasião do Dia do Marinheiro.” Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2008, Acedido em: 28 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/11-12-2008-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-marinha-do-brasil-por-ocasio-do-dia-do-marinheiro>
- . “Programa Café com o Presidente.” Rádio Nacional, 26 de julho: Biblioteca da Presidência da República, 2010, Acedido em: 27 de agosto de 2020. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/programa-cafe-com-o-presidente-1/2010/26-07-2010.pdf/view>

Trump, Donald. “President Donald Trump's statement to the United Nations General Assembly on Sept. 25, 2018.” New York: Publico, 2018, Acedido em: 24 de janeiro de 2021. <https://www.politico.com/story/2018/09/25/trump-un-speech-2018-full-text-transcript-840043>

———. “Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly.” Publicado por The White House. Washington, DC: whitehouse.org, 2019, Acedido em: 15 de janeiro 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>

Outros

IAEA. “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.” In *INFCIRC/140*. International Atomic Energy Agency: iaea.org, 1970

SCO. “The Moscow Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation.” eng.sectsco.org, 2020, Acedido em: 25 de dezembro de 2020. <http://eng.sectsco.org/documents/>

Silva, Luiz Inácio Lula da. “Descanse em paz, companheiro Fidel.” São Paulo: Instituto Lula, 2016

Tarr, David. “Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can be Expected.” Policy Research Working Paper Series 4428, The World Bank, 2007