



SENADO FEDERAL
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

**Ciclo de Painéis de Debates
O Brasil e a Ordem Internacional:
Estender Pontes ou Erguer Barreiras?**

“ Insegurança Internacional”

09 de julho de 2018



Senado Federal

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

**Ciclo de Painéis de Debates
O Brasil e a Ordem Internacional:
Estender Pontes ou Erguer Barreiras?**

Insegurança Internacional

**Palestra proferida pelo
Ministro Celso Lafer**

9 de julho de 2018

Satisfação de comparecer a esta Audiência Pública

Nova oportunidade para participar dos trabalhos da Comissão, que exprimem o interesse e a visão do seu Presidente, o Senador Fernando Collor, sobre os grandes temas e problemas da inserção internacional do Brasil – que ele domina com qualificada competência – e que, ademais, têm o mérito de sinalizar e articular o papel do Congresso Nacional no trato e na compreensão dos desafios da condução da política externa do País e, por via de consequência, do seu lugar no mundo.

É o que já tive a ocasião de destacar, circunstanciadamente, em outras audiências públicas da Comissão, das quais participei a seu convite.

Começo recordando, a propósito de pontes/barreiras, que aqui discuti em Audiência de 2017 que, com as nossas especificidades, “so-mos do mundo e não apenas estamos no mundo”, como sublinhava H. Arendt, e “o mundo não dá a ninguém inocência nem garantia”, como advertia Guimarães Rosa (Tutaméia, p. 126).

O tema desta audiência é insegurança internacional

É sempre útil começar a discussão para aquilo que aponta o significado das palavras e, deste modo, para a pertinência da dicotomia segurança/insegurança – pois as dicotomias são sempre, por obra do contraste, reveladoras de um problema como este objeto da Audiência Pública de hoje.

– segurança, do latim *securus*, sem inquietação, mais o sufixo aumentativo -ança (p. ex.: gastaança) – ação de segurança, que confere estabilidade.

– **insegurança**, por contraste e oposição – é a situação do que não é seguro e não oferece confiança, o que no plano internacional passa por componentes de imprevisibilidade.

São os componentes da previsibilidade que conferem à ordem mundial uma certa estabilidade.

É por conta da preocupação com a previsibilidade que o Direito Internacional – que, como todos os ramos do Direito, está voltado para a construção de uma ordem jurídica – empenha-se em cumprir duas funções:

- I – informar sobre as prováveis condutas dos atores internacionais; e
- II – indicar o padrão aceitável de conduta (Merrills).

Delimita, deste modo, ainda que de maneira relativa, o espaço das linhas de ação diplomática dos estados, levando em conta a correlação Direito e Poder na vida internacional (Gelson).

Direito e Poder são as duas faces da mesma moeda, é o que ensina Bobbio, que também observava que “poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio” (**Diritto e Potere – Saggi su Kelsen**, p. 143).

É por isso que a legalidade é uma qualidade do exercício do poder, contém o arbítrio e a imprevisibilidade.

As características da disjunção entre ordem e poder permeiam o sistema internacional contemporâneo e vem tornando precário o papel das duas funções do D.I.P. acima mencionado.

É o que coloca em questão uma leitura **grociana** da realidade internacional, que parte da possibilidade de administrar conflito e cooperação por meio de normas mutualmente acordadas, e vem abrindo espaço para uma **leitura hobbesiana** da vida internacional na qual a força e a violência adquirem realce crescente.

A vigência de uma **leitura hobbesiana** é uma expressão da atual insegurança internacional. Ela tem como pano de fundo, como mencionado, a disjunção entre ordem e poder, vale dizer, a incapacidade de uma ação conjunta geradora de poder suficiente para tornar realizável uma ordem mundial mais previsível e estável, o que por sua vez

tem como nota explicativa a prevalência de múltiplas modalidades de tensões internacionais. O que se segue são variações em torno dessa formulação.

A atual multipolaridade

Que desborda das normas do multilateralismo traz inseguranças e instabilidade.

Exemplifico:

I – **America First**, do Presidente Trump, vem se articulando como uma **diplomacia de combate** (Calvet de Magalhães). É um meio de manter a **tensão internacional** que convém a sua avaliação dos interesses políticos dos EUA e tem como um dos seus objetivos minar o multilateralismo tal como está estruturado. É o que se verifica, *inter alia*, no recuo explícito em matéria de meio-ambiente (Convenção de Paris); em matéria de comércio internacional (OMC); de acordos regionais de comércio (NAFTA); do Acordo Nuclear com o Irã. São iniciativas que se contrapõem inclusive na linguagem, ao que era tido como espaço das proposições aceitáveis de ação diplomática na ordem mundial criada no pós-segunda-guerra mundial, ajustada depois do fim da guerra-fria como término da polaridade EUA-URSS.

II – Numa outra vertente, situa-se o **terrorismo** – a globalização da violência que deixou de ser um meio e transformou-se em um fim. Lembro que a Al-Qaeda, com o ataque terrorista aos EUA em setembro de 2001, trouxe um deslocamento do **eixo diplomático da “máquina do mundo”** – internalizando pela primeira vez as tensões internacionais no território norte-americano.

Estimulou o alcance da violência indiscriminada. Foi a primeira indicação de que é possível atuar na política internacional e criar tensões sem ser um estado – o que aponta para a erosão da lógica interestatal de Vestfália e seus clássicos atores: o soldado e o diplomata – como expressões da soberania estatal (R. Aron).

Trata-se de uma atuação por meio de redes, reforçada pela Era Digital, que escapa das hierarquias e das cadeias do poder. Permite transpor fronteiras e territórios – e o efeito dissuasório dos seus mu-

ros e barreiras. Criam espaço para as ações clandestinas terroristas num mundo globalizado e novos desafios para a segurança dos estados e sociedades. Daí a persistência e intensificação do tema e de suas tensões na agenda mundial.

Violência não cria poder, destrói poder (H. Arendt) – inclusive o poder de construir uma ordem mundial.

Consequências, *inter alia*, de I e II – mais muros precários e menos pontes de cooperação.

No momento atual os desafios diplomáticos são:

a – encontrar interesses comuns e compartilháveis; e

b – administrar a **Torre de Babel** da diversidade cultural e do conflito de valores, em especial nas formas mais extremas dos autocentrados fundamentalismos políticos e religiosos (Hurrell).

Os problemas da Torre de Babel se agravam com a intensidade das aspirações de identidade e reconhecimento que obedecem ao ímpeto centrífugo da “sublevação dos particularismos” (O. Paz), que impactam o princípio da integridade territorial dos estados e leva a aspiração à secessão de estados (Curdos, Barcelona, Somália, etc).

A análise destes dois desafios

Passa pela disjunção entre ordem e poder, que é um dos desdobramentos da atual **multipolaridade**.

I – Esta tem, como uma de suas notas, a multiplicação de tensões, que não se assinala pela existência de uma **tensão predominante** esclarecedora da dinâmica dos movimentos como foi no período da guerra-fria a polaridade EUA-URSS, ou no imediato pós-guerra-fria o desconforto com os EUA como a potência preponderantemente hegemônica no campo econômico, estratégico-militar e dos valores.

As tensões são difusas e comportam graus variáveis de intensidade.

As mais graves, na ótica das relações internacionais, são as relacionadas a uma nova distribuição dos elementos constitutivos do

poderio dos estados (de Visscher, p. 96). É o que caracteriza a atual **multipolaridade** com a emergência da China e o deslocamento da dinâmica econômica do Atlântico para o Pacífico – é uma movimentação, num mundo globalizado das placas tectônicas da economia mundial (Zoellick).

Algumas análises, aliás, consideram que a diplomacia de combate de Trump à OMC está relacionada com a emergência da China e as dificuldades do sistema multilateral de comércio de absorvê-la no âmbito das suas normas à luz dos seus interesses vitais (V. Prado).

As tensões da multipolaridade contemporânea são tensões não resolvidas da hegemonia. São ubíquas e expressam a disjunção entre ordem e poder. Afetam, de maneira distinta na arquitetura do sistema internacional, os muitos mundos das regiões que tem a sua dinâmica própria. Nelas prevalecem com maior ou menor intensidade, além das tensões da multipolaridade, o que pode ser qualificado como **tensões de equilíbrio** (de Visscher) que resultam das suas especificidades regionais.

É o que se evidencia num olhar sobre as tensões do Oriente Médio, da Ásia, da Europa, da União Europeia, cabendo observar que as tensões de equilíbrio são menores em nossa região, mas ainda assim estão presentes, como o dado da realidade da Venezuela do bolivarianismo de Maduro comprova e que acabou, com seu insucesso, inserindo na pauta do nosso País o tema dos refugiados – os expelidos da trindade estado-povo-território (H. A.) –, um dos mais graves e dramáticos problemas da vida internacional dos nossos dias.

II - O ímpeto contemporâneo das tensões requer também, para o seu entendimento, a inserção no mapa do mundo, da **geografia das paixões** (P. Hassner) e o seu elã fragmentário produto do medo, das humilhações, da cólera do ressentimento, o que não se circunscreve ao terrorismo e à dinâmica do fundamentalismo islâmico.

Em poucas palavras, a lógica dos interesses dos estados e dos mercados – vale dizer, a sua calculabilidade e possível razoabilidade no jogo dos “*mutual claims*” e de aceitação do outro, que é usual na prática diplomática – não dá conta das tensões prevaletentes na vida mundial.

Não é óbvio que os povos seguirão mais os seus interesses do que as suas paixões (R. Aron).

Um bom exemplo europeu é o Brexit, que está minando, com repercussão geral, a grande utopia bem-sucedida da segunda metade do século XX, de uma Europa unificada, em paz e próspera.

A geografia das paixões é um dos dados centrífugos da tensão de equilíbrio da União Europeia no momento atual.

Na dinâmica da interação paixões e interesses, cabe lembrar:

a – que os grandes números indicam que a desigualdade vem aumentando no mundo, como aponta um dos artigos do último número de Foreign Affairs (Robin Varghese, Marxist World – July, August 2018).

b – e que estamos vivendo a passagem das “sociedades modernas” (formadas pela civilização capitalista urbana-industrial) para “as sociedades contemporâneas”, nas quais as novas tecnologias e inventos (Comunicação, Transportes, Containers, Era Digital, Inteligência Artificial) vem alterando “as formas da sociabilidade, as crenças, os valores”, como aponta FHC no seu recente livro (**Crise e Reinvenção da Política no Brasil**).

Este é um dos componentes da globalização que internaliza o mundo, na vida dos países de maneira profunda e numa escala muito mais expressiva do que as interdependências entre os estados e sociedades que assinalaram a era planetária, que adquiriu seus contornos no século XX.

Esta é uma dimensão, por assim dizer, infraestrutural das tensões difusas da vida internacional contemporânea que resultam do impacto da reorganização dos modos de produzir e interagir em escala planetária (FHC).

O ciberespaço da Era Digital, com a instantaneidade do tempo da transmissão da informação, acentua a porosidade das fronteiras e propaga em todos os âmbitos e esferas as múltiplas tensões difusas presentes na vida internacional – das de infraestrutura às de equilíbrio, às provenientes de uma multipolaridade não administrada por um multilateralismo, destituído de força e de normas abrangentes para encaminhá-las.

Um dos desdobramentos da globalização

E da dinâmica do embate entre a geografia da paixões e dos interesses são as tensões que resultam da nova vigência da tradicional distinção entre nômades e sedentários, que vem afetando o estado nacional e seu tripé; governo, população e território e, por via de consequência, a lógica interestatal das relações internacionais. É o que aponta Pierre Hassner.

I – **Nômades** são os que se valem ou padecem as características da sociedade contemporânea.

Incluem os **ostensivos**, ligados às finanças, à economia, ao direito, às profissões, às pesquisas e às universidades, e os **ocultos** das redes da criminalidade organizada, da lavagem de dinheiro, do terrorismo, do tráfico de drogas.

São, para o bem e para o mal, os integrados que transitam pelo mundo. Contrastam com o **apocalíptico** da crescente massa de refugiados – dos deslocados no mundo – boa parte dos quais são vítimas da convulsão da geografia das paixões, que fogem sem encontrar destino e acolhida das perseguições, dos conflitos religiosos, do ímpeto excluyente das identidades étnicas, da falta de oportunidades.

São os expelidos da trindade estado-povo-território, para lembrar H. Arendt, que compõem a trágica categoria dos nômades no mundo que padecem da globalização da indiferença.

A escala numérica dos “*displaced people*” por obra de perseguições, conflitos, violência generalizada, segundo os dados da **ACNUR**, é da ordem de 68.5 milhões de pessoas.

Este é um dos fatores das tensões internacionais comprometedoras das aspirações normativas dos valores que no pós 2ª guerra mundial, reforçados pela fase inicial do fim da guerra-fria (Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos), entraram na pauta internacional por obra de uma política internacional dos Direitos Humanos.

II – **Sedentários** são os muitos, se não a maioria, dos que à maneira tradicional integram a população do território de um estado, vinculados à jurisdição nacional de seus governos.

Entre os sedentários incluem-se os atingidos pela insegurança econômica e social, trazida pela revolução tecnológica da sociedade contemporânea que põe em risco os empregos rotineiros de baixa e média qualificação das profissões e ofícios do capitalismo do século XX.

São as paixões e os ressentimentos desses sedentários que impactam a vida dos países, comprometendo a confiança nas instituições democráticas, induzindo, no plano internacional, a mais muros e menos pontes. É um elemento da crise da democracia no momento atual.

Este olhar sobre o mundo atual

Para valer-me do título de um livro de Valery, desbravador da relevância das relações internacionais, indica o alto grau de insegurança internacional, proveniente da disjunção entre ordem e poder e da multiplicidade de tensões internacionais, propiciadoras, em conjunto, de uma leitura hobbesiana da realidade internacional. Daí novos riscos e incertezas e a importância da sua avaliação na conduta da política externa do nosso País e dos seus objetivos, como política pública, de traduzir necessidades internas em possibilidades externas no cenário internacional contemporâneo. É o que faz da compreensão e consequente gestão de riscos e incertezas também uma tarefa do Itamaraty.

Deve-se a um respeitado economista do século passado, Frank Knight, a distinção entre risco e incerteza.

O risco tem inúmeras dimensões que se multiplicaram no mundo contemporâneo. O que caracteriza o risco é a possibilidade de ser estimado e calculado com alguma orientação de certeza, por meio das técnicas de previsão, dos cálculos de probabilidade e algoritmos.

No campo internacional, um risco que a ciência na diplomacia é capaz de indicar é o da mudança climática e o que implica a sua efetiva ameaça, que coloca em questão a precariedade dos ecossistemas que integrados sustentam a vida na Terra. Daí a relevância da agenda ambiental e a prioridade que a ela deve ser atribuída pela política externa brasileira, que tem legitimidade para isso, desde a Rio-92 (que muito

deve à atuação ao Presidente Collor), e que é uma área na qual o Brasil é, pela sua especificidade, uma “grande potência”.

Trata-se de um dos maiores desafios da nossa Era, que não se amolda a uma leitura hobbesiana da realidade internacional. Requerem a contenção da marcha da insensatez.

O que diferencia a **incerteza** do risco é a efetiva dificuldade de estimativa e cálculo.

Isto provém do inesperado e, como dizia Proudhon numa frase que Hannah Arendt gostava de citar, “a fecundidade do inesperado surpreende a prudência do melhor estadista”.

Ou, para ficar com a prata da casa, “o poder, aos tombos dos dados, emana do inesperado”, como observava Guimarães Rosa (**Tutu-méia** – Estória nº 3, p. 52).

Cabe, portanto, neste **momento hobbesiano** de insegurança internacional, estar atento “aos tombos dos dados” que podem nos afetar como País.

