

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA EM RELAÇÃO À TEMÁTICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

EDSON JOSÉ NEVES JÚNIORⁱ

Resumo: A chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência nacional implicou para as Relações Exteriores do Brasil uma mudança de paradigmas, do paradigma normal ou neoliberal ao paradigma logístico. Essa alteração causou significativas modificações na política externa do país, que repercutem no tratamento da temática das mudanças do clima. Assim, o objetivo deste artigo é delinear de que formas se configuram estas reorientações na diplomacia brasileira, observando sua atuação em relação ao tema das mudanças climáticas, principalmente nos organismos do sistema das Nações Unidas e nas medidas práticas da política de proteção ambiental interna e nos acordos externos neste campo.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Governo Lula; Mudanças Climáticas; Hegemonia; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Abstract: The arrival of the government of Luiz Inacio Lula da Silva led to a paradigm shift in Foreign Relations of Brazil, from the neoliberal or normal paradigm to logistic paradigm. This change has caused significant changes in foreign policy, which result in treatment of the theme of climate change. Thus, the aim of this paper is to show how works these reorientations in Brazilian diplomacy, noting their action and discourses about the theme of climate change, especially in the United Nations system organizations, and the practical measures of environment protection and the external agreements in this field.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula's government; Climate Change; Hegemony; Clean Development Mechanism.

INTRODUÇÃO

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003 representou, para grande parte da população e para os movimentos e partidos de esquerda brasileiros, uma nova fase da nossa história política. Para grande parte da população, era a primeira vez que um indivíduo proveniente das classes populares, um nordestino retirante que se tornou operário, chegava ao poder e, portanto, o primeiro capaz de alterar os rumos do país e amenizar a histórica desigualdade social brasileira. Para os partidos e movimentos de esquerda, a eleição de Lula significava, entre

outros, o fim de muitos anos de controle político exercido pelas elites políticas e econômicas tradicionais. Cerca de seis anos após a sua posse, essas esperanças se transformaram ou em explícita decepção ou em apoio moderado. Na realidade, a revolução social esperada pelos grupos políticos mais radicais não ocorreu e a esperança da maioria da população pobre se reverteu em uma aprovação condicionada às melhorias de suas condições sociais e incremento do poder de consumo.

Para a análise política, entretanto, outros fatores devem ser considerados, como as posições políticas, planejamentos, discursos e,

principalmente, estudo pormenorizado das ações do governo. E o governo, neste caso, entendido não só como o partido ou indivíduo no poder, mas também os grupos de apoio e as articulações entre os três poderes que lhe garantam certa *governabilidade*. A efetivação do estudo aprofundado sobre certo aspecto do governo permite ao analista desmistificar idéias geradas pelo senso comum, muitas vezes resultado, como no caso brasileiro, da decepção reiterada com os sucessivos governantes e seus projetos de gestão. Permite também contrastar os projetos e sua execução, bem como alterações nas alianças políticas e mudanças de tendências.

Neste sentido, este artigo pretende analisar uma das facetas do atual governo brasileiro, a política externa. Como recurso para obter uma avaliação mais crítica e aprofundada, estudarei a atuação da política externa brasileira, no período de 2003 a 2009, em relação ao tratamento do tema das mudanças climáticas, tendo como espaço privilegiado o Regime Internacional criado para esta finalidade, intitulado Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Na primeira parte deste texto serão consideradas as mudanças na política externa brasileiras no decorrer da década de 1990 até o presente. Na segunda parte será dedicada atenção à definição dos conceitos de hegemonia e crise hegemônica mundiais, ambos adaptados dos estudos gramscianos que são os referenciais teóricos utilizados para entender as possibilidades de alterações na ação externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Na terceira e última parte analiso, sinteticamente, como a política externa brasileira, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, tem se posicionado frente ao problema das alterações do clima no fórum internacional dedicado ao assunto.

MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (DA DÉCADA DE 1990 ATÉ OS DIAS ATUAIS)

A primeira meta importante no tratamento desse assunto é estabelecer,

teoricamente, em que medida os regimes políticos, ou melhor, os governos democraticamente eleitos, influenciam a política exterior do país. A tendência observada nas leituras que fundamentam a discussão proposta aqui, relacionada à política externa *do* governo Lula, parte da premissa de que os governos influenciam a política externa do país, mas não a molda rigorosamente, de acordo com seus interesses. Há outros fatores responsáveis pelo delineamento da política exterior que devem ser buscados, de forma simultânea, na compreensão histórica do país, seus projetos de desenvolvimento econômico implementados pelos governos, mas elaborados de acordo com os interesses de setores da economia, e na formação da sua “tradição” ou “inteligência” diplomática consolidada.

A relação entre administrações do Estado (governos) e instituições do Estado (Ministério de Relações Exteriores e seu corpo diplomático) é examinada em um trabalho de José Flávio Sombra Saraiva (2005, pp. 53-78) sobre a política externa brasileira nos últimos cinquenta anos. Para entender a coerência da política exterior brasileira, ao longo de meio século, é utilizado para determinar a sua formação e permanência, o conceito de “forças profundas”. Segundo este pesquisador, a política externa do Brasil tem certas características sólidas e imutáveis, resultado de características *profundas* do país, como a realidade histórica, política econômica e social e formação do corpo intelectual. Como o mesmo estudioso afirma (p. 64), “há dois conceitos que perpassam os cinquenta anos em tela”, que seriam o “binômio nacionalismo econômico e a autonomia decisória externa”, essas as duas características principais resultantes das forças profundas¹. O único período em que esses pilares da política externa brasileira foram

¹ Inclusive, as propriedades apontadas como *perenes* na política externa brasileira não mostraram grandes alterações mesmo durante o período autoritário militar, o que exemplifica o debate teórico proposto por Saraiva sobre regimes democráticos e autoritários e sua influência na política externa e a cautela em determinar a política internacional de determinado país em função das características governamentais domésticas.

enfraquecidos é o da aplicação, pelos governantes da década de 1990, da doutrina econômica neoliberal. Neste episódio da história brasileira, os formuladores da política nacional atenderam, quase incondicionalmente, às tendências internacionais pela adoção da liberalização comercial e da harmonização das decisões ao centro de poder hegemônico pós-guerra fria:

O esforço autonomista, o realismo prudente, a retórica construtiva a serviço da busca de um lugar para o Brasil no concerto das nações cederam lugar ao fanatismo ideológico do caminho único: o do liberalismo universalista. A política externa ficou oca, e voltou a ter o sentido ornamental que de alguma forma existira no modelo da agroexportação antes da era Vargas. [...] O discurso do liberalismo triunfante dos centros hegemônicos do capitalismo – que avançaram o liberalismo somente depois de, por meios autárquicos e protecionistas, terem construído a base econômica e social sólida interna de seus estados-nacionais –, foi uma miragem para as elites despreparadas da América Latina. (SARAIVA, 2005, p. 70).

Essa inclinação da política brasileira da década de 1990 foi gestada por três governantes, Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e só chegaria ao final, ou pelo menos seria suavizada, com a eleição do governo de Luís Inácio Lula da Silva, ainda em curso.

Tanto José Sombra Saraiva quanto outros pesquisadores em política exterior brasileira (CERVO, 2008; VIGEVANI, 2007) concordam em relação às mudanças no período neoliberal, mas também são claros em enfatizar apenas o “enfraquecimento” dos pilares da política externa, deixando evidente a dificuldade de qualquer governo em alterar drasticamente propriedades constituídas historicamente dentro do Estado nacional, como é o caso da diplomacia. Portanto, se no episódio neoliberal tivemos um amainar das características essenciais construídas, o início do novo século, a eleição de novo governo e uma inédita conjuntura internacional, vem restituir aquilo

que era considerado natural com respeito às formas de inserção brasileira no cenário mundial, o nacionalismo e a autonomia decisória.

A chegada ao poder do atual presidente foi marcada pela euforia e pelas expectativas populares de mudanças radicais e melhorias sensíveis das condições econômicas e sociais. Com o lema de que a “esperança venceu o medo” - o medo de um governo de esquerda no poder -, as vitórias do Partido dos Trabalhadores em 2002 e 2006 convenceram o eleitorado das propostas de gestão administrativa e política e a necessidade da sua continuidade. Contudo, não é objetivo discutir as esperanças acerca do *novo* governo, mas trazer à tona as análises sobre o comportamento e mudança da política externa nesses quase seis anos de governo petista e indicar quais fatores propiciaram essa formatação. As análises sobre a política externa da atual administração que coloco em destaque são as feitas pelos especialistas, Amado Luiz Cervo (2008) e Tullo Vigevani (2007, p. 273-335).

A comparação que Amado Cervo faz entre a política externa dos dois últimos governantes brasileiros é central para entender como classifica o último e de quais fundamentos parte para construir o paradigma que o explica do ponto de vista teórico. A respeito do governo de Cardoso, defende que sua administração e proposta de inserção internacional do Brasil seguiram algumas tendências, muitas vezes paradoxais em seu conjunto: o enfraquecimento da atuação do Estado no cenário internacional, sustentando a crença de que o multilateralismo promoveria a *governança global* e, em consequência, a criação de “regras justas, transparentes e respeitadas por todos” (2008, p. 54). Além do multilateralismo, a ação externa de Cardoso se orientava para alianças políticas com países ricos, os Estados Unidos em primeiro lugar e a União Européia; ao mesmo tempo em que os criticava por serem demasiadamente protecionistas e pregarem, no comércio exterior, o liberalismo. Como precaução, entretanto, “Cardoso avançou o processo de integração do Cone Sul, em

demonstração de conduta realista com que equilibrar eventuais efeitos nocivos da globalização” (CERVO, 2008, p. 54). Além destes eixos apontados por Cervo, que seriam os definidores da política exterior do governo FHC, há ainda que ressaltar o equivocado abandono de ideais consolidados pela história diplomática, que seriam parecidos com os levantados por Saraiva: nacional desenvolvimentismo e idéia de interesse nacional.

O modelo neoliberal de desenvolvimento interno e externo dos anos 1990 foi categorizado por Cervo como paradigma normal ou Estado normal de ação internacional². Teve, o paradigma normal, suas origens intelectuais e ideológicas na aplicação dos pressupostos contidos no reiteradamente citado *Consenso de Washington* e seu receituário de ajustes econômicos, barganhados em troca de financiamentos concedidos por organismos internacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por sua vez controlados pelas grandes potências, notadamente, os Estados Unidos. Contudo, o autor vai mais além e defende que esse contexto internacional advindo do *Consenso* e dos desejos das grandes potências não é suficiente para entender o surgimento do paradigma normal. Considera o surgimento do pensamento neoliberal na América Latina e em especial no Brasil como decorrência de

mais um fundamentalismo típico do fim do século XX, quando aparentemente o conflito ideológico amainava em todo o mundo. Misto de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência em seu bojo. [...] Converter o substrato ideológico e religioso do paradigma normal em padrões de comportamento político exigia, contudo, boa dose de racionalidade, de que não careciam os homens de Estado brasileiros da era Cardoso. O elo estabeleceu-se, pois, da doutrina à política, da ideologia à política e da crença à política. O que para a mais

elementar análise crítica é um enigma, para os estrategistas normais é coerência. Adotar, por exemplo, a abertura econômica como estratégia, sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência real. Sacrificar a autonomia decisória aos comandos do centro capitalista, simplesmente porque suas instruções erigiam o império do mercado. (CERVO, 2008, p. 80) [grifo meu].

Apesar do tom ácido das críticas de Cervo aos ditames do paradigma normal, sua análise denota uma inversão completa das diretrizes históricas da orientação da colocação do Brasil na ordem mundial. Significou, como afirma o autor ou como o próprio Fernando Henrique sugeriu, o fim da “Era Vargas” e tudo o que ela simbolizava em termos de modelo de desenvolvimento autônomo interno e externo.

Embora considere o governo Lula como gestor de outro paradigma nas relações internacionais do Brasil, Cervo assevera algumas permanências entre as duas gestões. As principais continuidades apontadas são no campo da economia, em função da preocupação em manter a estabilidade financeira e imagem do país diante dos investidores internacionais e, no plano interno, garantir a governabilidade praticando alianças junto aos setores mais conservadores. A sustentação da anteriormente tão criticada política econômica neoliberal pelo governo petista deve-se, internamente, às dificuldades intrínsecas colocadas pelo Estado brasileiro. Os governantes que se alternam no poder podem realizar mudanças desde que não defendam políticas extremadas de administração pública e respeitem certos grupos de poder. O conceito de *governabilidade* faz referência a essa prática política marcada pela conciliação entre os interesses da democracia representativa e dos poderes privados internos. A diferença fundamental entre práticas neoliberais de FHC e de Lula estariam nas restrições que o segundo coloca a essa teoria, ou seja, o neoliberalismo de Lula se restringe às práticas comerciais, enquanto preserva e aumenta a força do Estado. Complementariamente, os ganhos

² A definição do Estado normal faz referência (irônica) à afirmação do Ministro de Relações Exteriores do governo Menem, Domingo Cavallo: *nosotros queremos ser normales*.

advindos da abertura comercial seriam destinados para o projeto de desenvolvimento nacional.

Quanto à mudança da política exterior em relação ao governo Cardoso, Cervo define o governo Lula em três linhas diretivas correccionais:

- a) tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; c) a idéia de reforçar a América do Sul como pólo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. (CERVO, 2008, p. 56).

Essas diretrizes resgatam, então, uma prática de desenvolvimento nacional autônomo, guiado pelos interesses internos. Em outras palavras, retoma o realismo na política externa de forma a se aproximar da “interdependência real da era da globalização”. Teoricamente, o autor especificará a ação internacional do Brasil no governo Lula de *paradigma logístico* ou *Estado logístico*.

As origens do paradigma logístico estão na rejeição tanto de setores populares descontentes com a década neoliberal e suas medidas pouco voltadas para a melhoria social, descontentamento este expresso na eleição de vários presidentes “de esquerda” na América Latina, quanto da classe média e burguesia nacional prejudicados pela abertura comercial, elevada taxa de juros e falta de política de desenvolvimento da indústria interna.

Cervo defende que o paradigma do Estado logístico demonstra a criatividade intelectual latino-americana ao unir ideologias tão distintas em um mesmo corpo teórico. Em termos técnicos, o Estado logístico tem como

escopo final, a superação das assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas.

Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir para a sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. (2008, p. 85-86).

Ao igualar a política brasileira ao modelo de países do primeiro mundo ou *desenvolvidos*, o autor simultaneamente afirma que o realismo volta à cena em relação à política externa. Diversos fatores poderiam comprovar essa mudança: a preferência tácita do governo em estabelecer não só parcerias comerciais, mas também políticas com países emergentes, que tenham interesses comuns; e o fortalecimento de empresas brasileiras no mercado internacional; a ampliação do processo de integração regional, passando pela Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA e União das Nações Sul-Americanas – UNASUL, blocos relativamente fracos, mas que tem por objetivo se contrapor ao modelo estadunidense de integração americana da ALCA.

Entretanto, alguns problemas se colocam a esse modelo de política externa do atual governo, não apontados por Cervo. Primeiro, a estabilidade interna do governo depende, em última análise, de uma complicada rede de apoios originados em vários setores da sociedade, obrigando os formuladores de política a gerenciar grupos de interesses muito diversificados e até mesmo contraditórios. O segundo problema diz respeito à liderança regional exercida pelo Brasil. Caso queira continuar com seu projeto autônomo ancorado na integração regional, não pode considerar apenas ganhos individuais, mas fazer

concessões aos parceiros menos desenvolvidos do Mercosul e das novas associações citadas; os atritos com a Bolívia sobre a Petrobrás e os desentendimentos com o governo eleito do Paraguai, a respeito de questões energéticas de Itaipu, são exemplos dos percalços em se exercer um “imperialismo regional”. Terceiro e último problema, a opção pelas parcerias com países em desenvolvimento, sentido *Sul-Sul* da política externa, não deve desconsiderar a influência estadunidense na região, não poucas vezes aquele país interveio na América Latina com o objetivo de garantir seus interesses³; recentemente os Estados Unidos reativaram a sua *Quarta Frota*, inoperante desde a década de 1950 (LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, 06/2008, p. 4-6). Certamente, a ascensão das esquerdas latino-americanas ao poder, as recentes descobertas de poços de petróleo no Brasil e a busca de novas parcerias, podem ser algumas das causas dessa atitude.

Os últimos autores escolhidos, que também tratam das diferenças entre a política externa entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (VIGEVANNI; CEPALUNI, 2007, p. 273-335), empreendem estudo mais esquemático e de pesquisa empírica sobre o tema.

Metodologicamente, visando embasar o estudo de mudanças da política externa em razão da troca de governo, bem como a profundidade dessas mudanças, os autores utilizam o “modelo de Hermann”. Desse modelo teórico-metodológico se destacam os agentes capazes de influenciar as mudanças e a relação desses agentes com a intensidade das mudanças observadas. Como atores ou fatores responsáveis por operar alterações apontam: 1 - os líderes, 2 - os burocratas, 3 - a reestruturação doméstica e 4 - os choques externos. Esses agentes, em associação ou individualmente, produzem reorientações na política externa podendo alcançar três “níveis”: A - o dos pequenos ajustes, B - o das modificações de programas e objetivos e C - das alterações fundamentais no comportamento

³ Muito embora, essas intervenções tenham ocorrido de forma direta nos países da América Central, e indireta na América do Sul.

internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 277-284).

No caso brasileiro da substituição de FHC por Lula os agentes e fatores envolvidos são basicamente três, atuando coordenadamente. A *liderança*, com a ascensão de Lula, a troca da *burocracia* responsável pela atuação diplomática, exemplificada em quadros políticos como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, e *acontecimentos internacionais* como os ataques de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades da Rodada de Doha da OMC, responsáveis externos por influenciar a reorientação da política externa de maneira reativa à tentativa dos EUA em recolocar no centro da agenda internacional o tema da segurança, esvaziando demais espaços multilaterais de negociação.

A profundidade alcançada com a articulação destes três agentes variou, ao longo das duas gestões petistas, do nível de mudanças dos *pequenos ajustes para alterações de programas e objetivos de atuação internacional*, mas não foi tão drástica a ponto de promover o terceiro estágio de transformações, que seria das *modificações fundamentais do comportamento internacional*. Em função deste quadro, defendem que a política externa de Lula prima pela “Autonomia pela Diversificação”, em contraposição à anterior, de FHC, da “Autonomia pela Participação”.

Do ponto de vista prático, a política da autonomia internacional pela diversificação das parcerias e espaços de ação, se configura em três diretivas gerais. A primeira e mais evidente é o da valorização da cooperação internacional sentido *Sul-Sul*. De acordo com essa reorientação da ação externa, o Brasil busca não somente estabelecer parcerias comerciais com países em desenvolvimento, mas também estabelecer relações políticas para alcançar objetivos comuns. Nesse sentido, são apontados como iniciativas as parcerias entre os países emergentes Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), a criação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) em 2003, pelos ministros de relações exteriores, que é classificado como um “Fórum de Diálogo” pelos países-membros, que visa intensificar a cooperação Sul-Sul.

A segunda evidência de mudanças na política externa brasileira sob a administração Lula é a intensificação do processo de integração regional. Esta linha de ação busca a integração regional para além de seu caráter comercial. Trata-se de conformar uma coordenação política subcontinental capaz de responder aos desafios da globalização e, mais especificamente, se fortalecer frente aos demais blocos de poder existentes. Além do fortalecimento do Mercosul político, com a valorização de determinados setores pouco avançados do bloco, como o do meio ambiente, e da educação, observa-se também uma tentativa de ampliá-lo, seja pela inclusão de novos membros como a Venezuela, seja pela criação de programas de integração mais amplos, como a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações) e da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), que embora tenham resultados práticos muito limitados, refletem a concepção comum de vários governos sul-americanos em torno da cooperação internacional e fortalecimento regional, tendo o Brasil a liderança do processo. Além, é claro, de simbolizar uma aversão ao projeto estadunidense de ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

A terceira diretriz da mudança da política externa brasileira se refere ao fortalecimento da liderança brasileira nos fóruns internacionais, através da atuação do corpo diplomático e/ou da chamada *diplomacia presidencial*. O fortalecimento do multilateralismo como forma de formar uma liderança internacional para o país é parte dessa estratégia. Como exemplos os autores indicam a atuação brasileira, principalmente, nas rodadas comerciais da OMC. A diplomacia presidencial, simultaneamente à atuação diplomática, tem se destacado na defesa de temas sociais, como o combate à fome internacional, bandeira política do primeiro mandato de Lula, e atualmente, na propagação dos biocombustíveis como fonte de energia “limpa” e renovável, tanto para mitigar os efeitos da elevação da temperatura planetária quanto para substituir os produtos derivados do petróleo. Outra bandeira política da diplomacia brasileira, retomada durante as gestões petistas,

foi o desejo de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Durante o governo FHC esse objetivo foi colocado de lado em função da crença no desenvolvimento via comércio internacional e multilateralismo econômico. Já o atual presidente despende consideráveis esforços para atingir esse objetivo. A cooperação regional em defesa, principalmente com a Argentina, tem como objetivo operar acordos com o principal rival regional para este fim. A atuação do Exército brasileiro na missão de paz no Haiti seria uma tentativa de demonstrar à comunidade internacional a competência do país para integrar o Conselho.

A CRISE HEGEMÔNICA E O CONCEITO DE HEGEMONIA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Essas mudanças da política externa sob administrações diferentes e divergentes ideologicamente espelham um projeto maior de inserção do Brasil no cenário internacional como uma grande potência, líder de um bloco regional e economicamente desenvolvido. As circunstâncias que tornaram possível, pelo menos, colocar em prática tal empreendimento internacional, são localizados, de acordo com a perspectiva deste artigo, nos âmbitos interno e externo. Internamente, como os autores escolhidos apontaram, há uma reação ao projeto neoliberal colocado em prática durante praticamente toda a década de 1990, que pouco ou nenhum avanço social promoveu. As eleições de Lula, após três derrotas consecutivas, são provas incontestáveis da inconformidade de múltiplos setores sociais com a gestão precedente. Externamente, e neste ponto coloco ênfase, há uma crise hegemônica evidente, em marcha desde os anos setenta (ARRIGHI, 1996, ARRIGHI; SILVER, 2001, HOBBSAWM, 2007, VIZENTINI, 1999).

Esta crise, por mais polêmica que possa parecer tratá-la como real, em função da inegável supremacia militar dos Estados Unidos demonstrada nas ações coloniais no Afeganistão e Iraque, tem se mostrado mais evidente depois dos atentados terroristas do 11

de setembro e a iniciativa de se criar, a partir de então, um novo “inimigo total” (ROJO, 2004). A crise hegemônica se torna mais clara desde então porque, num primeiro momento, o mundo ocidental dedicou apoio quase que incondicional à causa estadunidense, e a invasão do Afeganistão, suposta base territorial de movimentos terroristas fundamentalistas islâmicos, foi operada em conjunto com muitas potências (as forças da OTAN lideradas pelos EUA). Contudo, a nova empreitada estadunidense no Iraque não teve o auxílio necessário e marcou um rompimento no consenso até então vigente no Conselho de Segurança da ONU. No campo econômico, ainda que a robustez financeira dos EUA seja difícil de se alcançar (DUPAS, 2005, p. 24-27), há países crescendo em ritmo acelerado, como a China e a Índia. Diante deste cenário de crise hegemônica e uma nova proposta de desenvolvimento nacional, representada pelo que Cervo chama de *Estado Logístico* e Vigevani de “Autonomia pela Diversificação”, o Brasil encontra espaços desobstruídos para se colocar no mundo multipolar.

Para referenciar a crise hegemônica, contudo, é necessário que se discuta o que se entende pelo conceito de hegemonia aplicado ao estudo das Relações Internacionais. A concepção com a qual trabalho é a da hegemonia gramsciana, adaptada, principalmente, por Robert Cox e Giovanni Arrighi, para analisar o cenário mundial.

Os escritos de Antonio Gramsci se atinham à análise da sociedade capitalista italiana das décadas de 1920 e 1930, e buscavam compreender como o fascismo atuava neste contexto. Portanto, os conceitos utilizados por este pensador derivaram da necessidade de entender a realidade histórica em que vivia e com a qual veio sofrer, por ter sido preso pelos fascistas. Por esse motivo, a concepção teórica da qual parte Gramsci é a de que os conceitos científicos servem para interpretar uma dada situação ou fenômeno real e histórico, o que leva a concluir que a teoria não é um recurso dotado de capacidade de aplicação a quaisquer ambientes e épocas. Essa referência influenciaria Robert Cox na sua definição de

teoria segundo a qual esta é sempre para alguém e para algum propósito, e sempre historicamente localizada:

Theory is always *for* someone and *for* some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future. [...] When any theory so represents itself, it is the more important to examine it as ideology, and to lay bare its concealed perspective. (COX, 1986, p. 207).

O conceito gramsciano de hegemonia nasce de uma preocupação de entender, assim, o contexto histórico em que Gramsci vivia e a necessidade de superá-lo, através da revolução socialista, que cabe lembrar, foi o objetivo principal de sua atuação política militante. Utilizando-se do referencial hegemônico pôde classificar as sociedades européias da época segundo o grau de dominação exercido pelas respectivas classes burguesas. Em alguns países a liderança hegemônica burguesa era bem mais forte devido ao seu papel diante das demais classes sociais, ou seja, se essa classe representava os interesses maiores da sociedade. Com a liderança e a dominação sobre os demais garantidos, não fazia sentido afirmar que o Estado se limitava ao atendimento das ambições da burguesia. Mas sim seria um instrumento para concretizar seus interesses que, em diferentes graus, eram os interesses dos demais grupos sociais, segundo a categorização utilizada, tornava-se uma ferramenta para a estruturação e legitimação da classe social no poder, através do *consentimento*:

[...] a noção de Estado também teria de incluir as bases da estrutura política da sociedade civil. Gramsci pensava nessas bases em termos históricos concretos – a Igreja, o sistema educacional, a imprensa, *todas as instituições que ajudavam a criar nas*

peças certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica. [...] Portanto, a hegemonia da classe social dominante era uma ponte que unia as categorias convencionais de Estado e sociedade civil, categorias que preservavam certa utilidade analítica, mas que, na realidade, haviam deixado de corresponder a entidades separáveis. (COX, 2007, p. 104-105). (tradução minha)

Outro aporte do conceito de hegemonia de Gramsci faz referência não só ao papel de consentimento que a classe social dominante faz criar-se perante a sociedade civil e as estruturas políticas, mas também ao de *coerção* que esse grupo pode aplicar. Sugere Cox que essa construção do conceito de hegemonia vem das leituras do *Príncipe* de Maquiavel. O papel da coerção seria o de aplicar a força, seja ela de qualquer tipo, em casos onde o consentimento é desviado, onde grupos antes coordenados dentro da sociedade, mormente hierarquizada, passam a contestar a ordem instituída (COX, 2007, p. 105). O consenso e a coerção, observados de forma genérica, constroem a hegemonia, que está vinculada com uma base social. Cabe lembrar também, que o consentimento representa a hegemonia absoluta, já a coerção se prende à contestação, por parte de setores ainda reduzidos, do ordenamento social interessante ao grupo ou classe dominante. O estudo da hegemonia nos países europeus decorria da necessidade de constatar em quais situações a estrutura conformada pela liderança das burguesias nacionais era mais frágil e onde poderia surgir, através da revolução, uma nova estrutura hegemônica baseada nas classes populares – a classe operária seria, assim, a promotora dessa revolução e nova hegemonia.

A força do conceito de Gramsci à análise da realidade social reside justamente na negação de categorias estanques. Quando afirma que determinada classe social pode ser transformada em defensora dos interesses dos demais grupos sociais, foge do dualismo simplista da luta de classes e constituição do Estado. A luta de classes é amainada por

situações hegemônicas. O Estado, por seu turno, não é apenas o representante da classe hegemônica e também não é meramente o repressor dos setores subalternos. Assume um papel bem mais complexo, por vezes promotor do consentimento através das instituições educacionais e religiosas, entre outras, que fazem os demais grupos acreditarem na incontestável liderança de determinada classe através da divulgação de valores e idéias interessantes àquele setor hegemônico. Por outro lado, em situações de crise desse consentimento, representada pela contestação dos valores tidos como comuns, cabe ao Estado (ampliado, de acordo com Gramsci) exercer a coerção, trazendo a ordem novamente.

A articulação de consentimento e coerção, que não necessariamente seriam aplicados em separado, faz com que haja uma legitimação da dominação através de uma complexa trama de ferramentas. O dualismo representado por um marxismo (vulgar), onde a hegemonia é exercida unicamente através da repressão, dá lugar à dominação inclusive por vias intelectuais, através do convencimento dos grupos subalternos que a realidade histórica em que vivem atende, em menor ou maior grau, seus interesses. Obviamente, a repressão, representada pela coerção, não é relegada, mas sua utilização é restrita e, em última análise, a presença e atuação das estruturas policiais podem, inclusive, de acordo com a aplicação da teoria, significar o resultado dos interesses de todos os grupos sociais pela sua função de mantenedora da ordem e da segurança coletiva perante grupos violentos, anômalos.

Outro conceito de Gramsci, associado ao de hegemonia e que pode ser utilizado, como veremos, para a análise das Relações Internacionais, é o de Bloco Histórico. Segundo Cox, na perspectiva gramsciana, Estado e sociedade civil formavam uma estrutura sólida, e “que a revolução implicava o desenvolvimento, dentro dela, de outra estrutura forte o suficiente para substituir a primeira. [...] isso só aconteceria quando a primeira tivesse esgotado todo o seu potencial.” (COX, 2007, p. 110). Dessa forma, a crise

hegemônica, por si só, não garantiria a substituição da classe ou grupo dominante, esta somente ocorreria quando outro *Bloco Histórico*, articulado em uma nova classe social hegemônica e Estado, tivesse força suficiente para emergir através de um processo revolucionário,

Um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica. Em um país ou em uma formação social em que a classe hegemônica é a classe dominante, o Estado (no conceito ampliado de Gramsci) mantém a coesão e a identidade no interior do bloco por meio da propagação de uma cultura comum. (COX, 2007, p. 111).

O conceito de bloco histórico remete à discussão cultural e não apenas econômica, quando trata do estabelecimento da ordem e sua possível mudança. Os intelectuais teriam papel destacado nesta situação porque devem “criar e sustentar as imagens mentais, tecnologias e organizações que mantêm coesos os membros de uma classe ou bloco histórico ao redor de uma identidade comum.” (COX, 2007, p. 112).

Como usar as contribuições de Gramsci à compreensão deste momento histórico nas relações internacionais e como entender a ação internacional do Brasil no atual governo de acordo com os conceitos de hegemonia e crise hegemônica?

Os estudos de Giovanni Arrighi (ARRIGHI, 1996, ARRIGHI; SILVER, 2001) sobre os ciclos hegemônicos situam na década de 1870 o início da crise hegemônica britânica, para mencionar apenas a última mudança de ciclos hegemônicos. Do último quartel do século XIX até o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu a crise da hegemonia britânica e a ascensão dos Estados Unidos da América como novo líder hegemônico do bloco ocidental e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas do bloco comunista, num mundo polarizado entre o capitalismo e o comunismo. No intervalo desses cerca de setenta anos concorreram ao posto de país hegemônico as velhas e novas potências. As primeiras,

Inglaterra e França, e as segundas, Alemanha, Estados Unidos e Japão (este último pelo seu papel destacado na Ásia). O mundo se caracterizava pelo multipolarismo, que teria levado às duas grandes guerras mundiais, opondo o velho ocupante e os novos candidatos ao “cargo” de potência hegemônica.

Nos anos posteriores à Segunda Guerra instituiu-se como país hegemônico no bloco capitalista ocidental os Estados Unidos. A utilização do termo bloco ocidental poderia, segundo inferências de Arrighi, muito bem ser acrescida de “bloco histórico” do Ocidente. Os EUA tinham, de fato, construído no interior do grande grupo que coordenava um alto grau de consentimento. Além da sua posição ideológica capitalista e de combate ao comunismo, os referenciais culturais estadunidenses, representados pela adoção de valores políticos e identitários, como a democracia e, em menor medida, o *American Way of Life*, entre outros, tornaram-se comuns internamente ao bloco por ele liderado. A luta contra o comunismo demonizado foi assumida com afincos pelos aliados estadunidenses no pós-guerra. Por outro lado, a disseminação de valores sociais, políticos e culturais entre os colaboradores significou a adesão ao estilo de vida condizente com padrões ditados pela intelectualidade e instituições dos Estados Unidos.

Complementarmente, a corrida armamentista contra o bloco comunista, encetada nas décadas posteriores ao último conflito mundial, concedeu aos EUA o poder de coerção necessário para manter certa unidade em seu bloco. Obviamente, este modelo analítico pretensamente perfeito carece de certas correções. A coerção não foi exercida contra todos os que apresentavam pequenos desvios e nem sempre nas ocasiões em que foi aplicada obteve o retorno ao *status* anterior, caso tivesse essa fórmula coercitiva dado os resultados plenos esperados não teria ocorrido a revolução cubana nem a derrota no Vietnã. Contudo, a existência do aparelho coercitivo, representado no maior arsenal bélico contemporâneo, por si só, garantia grande grau de unificação. E, além disso, internamente havia uma hierarquização entre os países aliados,

também responsáveis por aplicar recursos coercitivos dentro de suas zonas (menores) de influência. Essa perspectiva permite classificar o esquema hegemônico como organizado e hierarquizado.

A partir do final da década de 1960, e década de 1970, inicia-se a crise hegemônica do bloco estadunidense, evidenciada hoje pelos problemas financeiros pelos quais passaram e ainda passam os EUA. As causas dessa crise são muitas e atingem os pilares (teóricos) da hegemonia observada em âmbito internacional. No campo intelectual, o final da década de 1960 apresentou certa inflexão em relação aos padrões anteriores. O maio de 1968 e os novos movimentos de esquerda daí surgidos, não mais representados exclusivamente pelos comunistas, mas também pelas feministas, homossexuais, ambientalistas e demais movimentos, como o *hippie*, atingiam diretamente as formas de pensar a sociedade propagandeadas pelo país hegemônico. Por outro lado, a atuação destes militantes e intelectuais exigia a radicalização da democracia, agora vista como plena e não apenas vinculada ao combate ao comunismo.

Do ponto de vista econômico, as crises do petróleo de 1973 e 1979, provocadas pela recém criada Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), sediada em países pobres, atinge o então inabalável crescimento econômico estadunidense, dando fim aos anos dourados do pós-guerra. A tentativa de retomar o crescimento e organizar o mercado internacional de acordo com seus interesses viria na década de 1980, com as propostas de reformas resumidas no conhecido Consenso de Washington e exportação para o mundo do modelo neoliberal de desenvolvimento - mesmo que esse mesmo modelo fosse adotado nos próprios EUA de forma ponderada e controlada.

O poder de coerção estadunidense foi seriamente abalado com a derrota no Vietnã. Até então derrotas “parciais”, como as ocorridas na Coreia e na repressão aos revolucionários cubanos, na década de 1950, não tinham conseguido desestabilizar a posição hegemônica. Com a derrota para os vietnamitas

a excelência bélica propalada vai perder muito de sua retórica. Essa legitimidade militar tentará ser restaurada também na década de 1980, com a nova corrida armamentista e terá de novo seu ápice com o fim da Guerra Fria e fim da bipolaridade.

A crise de hegemonia mundial defendida por Arrighi é interestatal e conjuntural, pode estabelecer um ambiente internacional multipolar, mas se limita ao campo político internacional e não ao econômico e social. Também infere que necessariamente outro país virá a tomar o lugar dos Estados Unidos como potência hegemônica.

Se tomarmos as definições de bloco histórico de Gramsci, desenvolvidas por Cox, aplicadas ao contexto internacional, chegaremos à conclusão que não se trata, a crise hegemônica, de uma revolução em termos radicais. Pela definição apresentada anteriormente, um bloco histórico só pode ser substituído quando outro bloco histórico, que articule sociedade civil e Estado, se apresente como viável. Pelo que se depreende da atual crise, não há uma nova sociedade civil internacional organizada em torno de uma original proposta substitutiva. A ameaça do comunismo soviético se extinguiu. Atualmente, o capitalismo, embora com graus regionais de desenvolvimento, reina soberano. Se analisarmos os movimentos contestatórios organizados pelos fóruns sociais ou manifestações internacionais, chegamos à conclusão de que não se tratam de grupos, necessariamente, com propostas revolucionárias, mas sim de ajuste.

Considerando os argumentos de Cox,

As ordens mundiais [...] baseiam-se em relações sociais. Portanto, uma mudança estrutural significativa da ordem mundial estaria, provavelmente, ligada a uma mudança fundamental nas relações sociais e nas ordens políticas nacionais que correspondem às estruturas nacionais de relações sociais. No pensamento gramsciano, isso poderia acontecer com o surgimento de um novo bloco histórico. (COX, 2007, p. 122).

Duas definições de crise hegemônica estão confrontadas aqui. Aquela restrita ao nível político, de Giovanni Arrighi, e a definição claramente de cunho marxista de Robert Cox, que concebe os Estados e o cenário internacional como reflexos das sociedades e ordens nacionais. Observadas as suas determinações, como se posiciona o Brasil diante dessa crise de diferentes profundidades, de acordo com o referencial bibliográfico? E como utilizarei estas definições para o assunto aqui desenvolvido?

O cenário multipolar ocasionado pela crise política da hegemonia mundial foi um dos motivos que tornou possível ao país se liberar dos ditames neoliberais e retomar o planejamento para o desenvolvimento nacional e inserção autônoma no cenário mundial. Contudo, essas mudanças operadas são de alcance limitado, isto é, dentro do capitalismo, e não colocariam o Brasil como líder hegemônico de um novo bloco histórico, segundo a perspectiva de Cox, mas podem sim, numa perspectiva mais limitada, consolidar o país como potência regional, não submetida a um centro hegemônico mundial, idéia essa que não é necessariamente original (TURNER, 1991), mas que pode ser retomada após a década de abertura plena e limitado planejamento.

Assim, a crise hegemônica, mesmo de caráter político, pode levar à “libertação do controle” estadunidense, o que parece ser a tendência mais viável, propiciando um crescimento econômico e político, através do projeto de integração regional, que desde 2003 tem se mostrado vertiginoso. Também considero, fugindo das correntes deterministas presentes nos dois autores indicados neste subitem (Arrighi e Cox), de que a ordem hegemônica não precise ser necessariamente liderada por um único país. A organização do sistema internacional multipolar pode sim se tornar um arranjo de poder estável, já que a determinação, em última instância, dessa ordem provém, segundo Cox, das ordens internas nacionais e das relações sociais, e não dos Estados nacionais, que são seus representantes e realidades construídas historicamente.

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E AS MUDANÇAS DO CLIMA

Durante as negociações do Protocolo de Quioto, bem como nas Conferências das Partes anteriores e posteriores⁴, a diplomacia brasileira teve papel destacado. Um dos pontos fundamentais constantes no texto do Protocolo faz menção à proposta brasileira de estabelecer responsabilidades diferenciadas entre os países integrantes, em função da sua responsabilidade histórica (e atual) em relação às emissões de GEE e diferenças que estes países apresentam atualmente em relação ao nível de desenvolvimento em que se encontram. Recentemente, em encontro realizado pelo G8, o tema do aquecimento global foi trazido à pauta de discussões pelo presidente Lula, que retomou a defesa exatamente dos mesmos princípios indicados: a responsabilidade histórica dos países e o alto grau de desenvolvimento gerado pela exploração desenfreada dos recursos naturais (MOREIRA, 2008). A diferença entre a diplomacia presidencial deste governo em relação ao anterior é sua explícita denúncia dos países ricos como causadores e responsáveis pelas mudanças do clima. Anteriormente, pelo menos no que concerne à atuação do presidente, esse assunto não era tratado dessa forma explícita, ao contrário, eram buscadas parcerias com as nações desenvolvidas para desenvolver tecnologias limpas para mitigação da poluição atmosférica, sendo este outro ponto de clivagem entre a política exterior dos dois governos.

O desenvolvimento de tecnologias limpas para a produção de energia bem como sua comercialização, constam na redação do Protocolo de Quioto por influência conjunta do Brasil e Estados Unidos. A proposta brasileira previa um fundo de compensação para os

⁴ As Conferências das Partes são reuniões entre as *Partes* integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, instituída em 1992, que promove ocasionalmente, acordos ou protocolos, como o de Kyoto, em 1997. A dita Convenção é o Regime Internacional de Mudanças do Clima referido neste artigo.

países mais pobres poderem desenvolver tecnologias dessa natureza, mas ao longo das discussões chegou-se ao acordo que criaria o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).⁵ O intitulado MDL criou, após ajustes, o *Mercado de Carbono*, que propicia a negociação nas bolsas de valores dos Certificados de Emissão Reduzida (CERs). A iniciativa da criação desse recurso dentro do regime de mudanças climáticas atenderia, supostamente, aos interesses tanto de países *desenvolvidos* quanto dos *em desenvolvimento* ou *subdesenvolvidos* – os primeiros poderiam atingir suas cotas de redução de emissões de GEE adquirindo CERs emitidos pelos países pobres.

Essa concepção de “recuperação ambiental” baseado na mercantilização do carbono, não é prática nova. Há cerca de uma década antes de Quioto, o Protocolo de Montreal já mostrava uma tendência a aceitação de soluções mediadas pelo mercado. O seu sucesso se deve, como argumentei antes, às parcerias público/privadas na redução das emissões de gases nocivos à camada de ozônio - em Quioto se reedita a fórmula. Entretanto, o raciocínio mais simples leva a conclusão de que o MDL é uma licença para os países ricos continuarem com suas emissões de poluentes inalteradas. Quando se criou o mercado de carbono não foi realizado qualquer estudo sobre o assunto. Até o momento não se sabe se as limitações de emissões nos países pobres correspondem às emissões dos GEE pelos países ricos. Não se sabe se esse valor pago às nações pobres é justo. Bem como, ignora-se se

nos cálculos das empresas poluidoras não seria mais vantajoso comprar CERs do que implementar tecnologias limpas internamente, o que as liberaria para poluir ainda mais se a relação custo-benefício for positiva⁶. Obviamente, trata-se de uma oportunidade de ganhos para ambos negociadores, mas a intenção inicial – mitigar a poluição do ar – é colocada como objetivo secundário. Da forma que foi pensado e colocado em atividade, o mercado de carbono oportuniza a “terceirização da despoluição”, com resultados ambientais práticos dificilmente calculáveis. Colocar na órbita do mercado as responsabilidades ambientais era uma proposta claramente neoliberal e, não por outro motivo, foi defendida pelo governo de FHC nos fóruns das Nações Unidas como alternativa única para a resolução do problema.

O Brasil começou a atuar no mercado de carbono já em 2004, porque o Protocolo de Quioto entraria em vigor no ano seguinte, com a adesão da Rússia. Desde essa ocasião já aprovou mais de trezentos projetos de Desenvolvimento Limpo (Tabela 1), se tornando o segundo país exportador de *Créditos de Carbono*, perdendo apenas para a China.

Tabela 1 - Projetos de Desenvolvimento Limpo aprovados no Brasil de 2004 a 2010

| <i>Anos</i> | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Número de Projetos | 3 | 69 | 131 | 185 | 209 | 239 | 252 |

Fonte dos dados: Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT
Elaborado pelo autor.

⁵ Artigo 12 do Protocolo de Kyoto, elaborado em 1997, prevê a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Por esse dispositivo, cada tonelada de gás carbônico retirada do ar ou que deixe de ser emitida pelos países em desenvolvimento podem ser negociadas no mercado internacional. Após a criação do MDL, as Conferências das Partes (COPs) trataram de aperfeiçoar o sistema. Na COP IV, realizada em Buenos Aires, 1998, foi estabelecida a Agenda visando à implementação dos mecanismos do Protocolo de Kyoto. E na COP IX, em 2003, celebrada em Milão, ficou acertado que empresas que não forem capazes (ou não desejarem) diminuir suas emissões poderiam comprar os Certificados de Emissões Reduzidas de países ou empresas localizadas em áreas em desenvolvimento.

Como se pode ver pelo crescimento dos Projetos, o atual governo não é contrário ao desenvolvimento do mercado de carbono e das tecnologias limpas, é muito pragmático neste

⁶ Estudo encomendado pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Limpo estima um custo entre US\$ 100 e US\$ 200 para cada tonelada de CO2 abatida por ações internas nos Estados Unidos, ou seja, implementação de mecanismo de limitação de emissões ou sequestro de carbono. Esse custo, na América Latina, está entre US\$ 10 e US\$ 60.

sentido, já que os ganhos advindos dessa atividade não são desprezíveis e há setores empresariais empenhados no seu crescimento. Entretanto, não considera essa a única ferramenta para a redução de emissões de GEE e, talvez, pelo desaparecimento desse ponto nos discursos governamentais e diplomáticos, nem a considere uma “boa alternativa”. A nova proposta brasileira para a mitigação das mudanças climáticas foi formalmente apresentada em fins do ano de 2007, e amplia os esforços para além dos MDLs.

O documento *Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima* (BRASIL, 2008), é assinado pelos ministérios de Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Minas e Energia e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e foi apresentado na Conferência das Partes de Bali, na Indonésia, em dezembro do ano passado. O texto, reserva aos benefícios do MDL algumas páginas ao final, mas destaca outras ferramentas que buscam aliar a diminuição da poluição com crescimento econômico. Ressalta, contudo, que esse crescimento econômico ou desenvolvimento, não deve se pautar no mesmo modelo *clássico* dos países ricos, mas sim procurar formas alternativas de evolução que não dependam exclusivamente das fontes de energia tradicionais, como o petróleo, e não seja fundamentado em padrões de consumo irresponsáveis característicos das nações desenvolvidas.

O documento traça três eixos principais: o combate ao desflorestamento, a valorização dos biocombustíveis, e uma maior eficiência energética. Tratando do primeiro ponto, a alteração para o termo desflorestamento em lugar de desmatamento não foi arbitrária, revela sim uma preocupação governamental para que regiões onde existam florestas não sejam substituídas por áreas agrícolas, o plantio de culturas não substitui a riqueza das “florestas em pé”. Essa preocupação levou a mudanças na forma de se analisar o desflorestamento do patrimônio da Amazônia, instalando um sistema de monitoramento mais eficaz em relação às florestas (o sistema Deter - Detecção de Desmatamento em Tempo Real).

O segundo eixo do documento, a valorização dos biocombustíveis, como o biodiesel e o etanol, é uma das principais bandeiras diplomáticas do presidente Lula. Especificamente, a produção do álcool pelo Brasil não é uma novidade, desde as crises do petróleo na década de 1970, a fabricação dessa forma alternativa de combustível vem sendo aprimorada. Contudo, no contexto atual da elevação das temperaturas da Terra causada, grande parte, pela queima de derivados do petróleo, que por sua vez é finito e tem aumentado seu preço, o etanol tornou-se uma alternativa altamente viável, tanto pela facilidade de sua obtenção, porque é produto agrícola, quanto pelo seu preço de mercado mais acessível. De certa forma, a escolha dos biocombustíveis como motivo da política externa e diplomacia do presidente se deveu mais a uma conjuntura pública e política favorável do que a mudanças significativas nos meios de sua produção. E por outro lado, atesta a intenção brasileira de conformar um modelo de desenvolvimento autônomo e sustentável (MELLO, 1996).

A terceira diretriz, a eficiência energética, faz referência às próprias características brasileiras nessa área. Grande parte na energia elétrica produzida provém de fontes limpas, como a hidrelétrica, embora não sem impactos ambientais. Como propriedade natural, então, cabe ao governo e a sua política internacional utilizá-la na defesa de seus interesses. O que o documento traz de novo é a defesa de energias com ainda menor impacto ambiental, como a energia solar e a eólica, ambas com grande potencial de implementação, e uma intenção de alterar a matriz energética neste sentido.

CONCLUSÃO

Analisar questões de cunho teórico complexas como a influência que governos exercem sobre a política externa do Brasil, bem como estudar os difíceis e muitas vezes contraditórios posicionamentos dos países nas negociações sobre as mudanças do clima, não é um desafio simples. No primeiro caso, os

motivos para a dificuldade são muitos. Sabe-se que diante do mundo globalizado a política externa tende a se confundir com as relações internacionais de um país, o que significa dizer que influenciam nas decisões externas dos Estados, além dos grupos de sustentação da administração, setores distintos da sociedade civil. No passado, a agenda internacional era dominada quase exclusivamente pelos temas da segurança e do desenvolvimento, geralmente imbricados, o que limitava o campo de ação da política externa. Mas agora a conjuntura é completamente distinta, vários temas e múltiplas agendas exigem um corpo diplomático bem maior e também muito mais especializado (o que determina a colaboração de outros setores ministérios técnicos e auxílio de setores da sociedade civil, como as ONGs, por exemplo).

Na segunda situação, a das dificuldades do tema das mudanças climáticas, que influencia também a ação da política externa brasileira, o grau de dificuldade aumenta consideravelmente. Os atores internacionais não agem da forma esperada, países poluidores resistem em assumir os custos da mitigação das emissões, por motivos óbvios; de outra parte, nações pouco industrializadas almejam avançar nesse campo, o da produção industrial nos moldes tradicionais *fossilistas*, e embora a elevação da temperatura também as afete, há o problema e a necessidade do desenvolvimento. Enfim, a opção pelo estudo de tema tão delicado é em função justamente da sua complexidade e, portanto, maior capacidade de explicar o cenário internacional de forma mais acertada.

REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. Que é uma teoria das Relações Internacionais. *Estudos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo, Editora UNESP, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.
- BRASIL. *Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima*. 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/links/links/meio_ambiente/contribuicao_de_Mitigacao-Portugues.pdf>. Acesso em 13 de Agosto de 2010.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 102-123.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 204-253
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FONSECA, Fúlvio Eduardo. *As Negociações Multilaterais sobre o Aquecimento Global: uma Nova Guerra Fria?* In: Encontro Nacional da Abri. Instituições Internacionais. 1º, 2007, Brasília. Transformações na ordem internacional na 1ª década do século 21. Brasília: ABRI, 2007.
- HEMPEL, Lamont C. *Environmental Governance: the global challenge*. Washington: Island Press, 1996.
- HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.
- HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KAPSTEIN, E. B. Is realism dead? The domestic sources of international politics. *International Organization*, vol. 49, n° 4, 1995.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, 2006.

LIPIETZ, Alain. O mundo do pós-fordismo. *Indicadores Econômicos*, vol. 24, n.º 4, Porto Alegre, 1997, pp. 81 – 130.

MAGNOLI, Demétrio. *O Protocolo de Kyoto e a terceira etapa da “ecodiplomacia”*. Disponível em: <http://www.cluemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=56&ed=1> Acesso em 25 de setembro de 2007.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações internacionais: teoria e história*. São Paulo: Saraiva. 2004.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, n.º 2, jul/dez 1996, pp. 291-328.

MENEGAT, Rualdo & ALMEIDA, Gerson (org.). *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades*. Estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA - MCT. *Mudanças Climáticas*. Atividades de Projetos MDL Aprovados nos Termos da Resolução nº1. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/57967.html>, acesso em 15 de set. de 2010.

MOREIRA, Assis. Lula agita G-8 ao cobrar ricos por poluição. *O Globo Online*. 10 de julho de 2008. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/07/10/lula_agita_g-8_ao_cobrar_ricos_por_poluicao-547188510.asp> Acesso em 13 de agosto de 2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ROJO, Raúl Enrique. *Da velha Guerra Fria ao novo "Inimigo Total"*. 2004. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Rojo.pdf>. Acesso em: 13 de agosto de 2010.

SANTOS FILHO, Onofre. O Fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005, p. 13-75.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (org.). *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

TURNER, Frederick C. Hegemonia Regional e o Caso do Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 1, jan/jun 1991, pp. 53-80.

VIGEVANI, Tullo. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n.º2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VILLA, Rafael Duarte. A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não estatais societários no pós-guerra fria. *Revista Cena Internacional*. Ano 3, n.º 2, Dez./2001, p. 65 – 87.

VIOLA, Eduardo. *A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998*. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>>. Acesso em 31 de Julho de 2010.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, André (org.). *Meio ambiente no Século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 183- 198.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Os dez anos que abalaram o século 20: a política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

ⁱ Mestre em Relações Internacionais e Graduado em História, ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professor de Ensino Médio Público nas disciplinas de História e Geografia. E-mail: edsonufrgs@yahoo.com