



Revista Brasileira de Política Internacional

ISSN: 0034-7329

rbpi@ibri-rbpi.org.br

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasil

Lessa, Antônio Carlos; Arana Meira, Frederico

O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 44, núm. 2, outubro, 2001, pp. 46-61

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35844203>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

---

---

# O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001

---

ANTÔNIO CARLOS LESSA\*  
FREDERICO ARANA MEIRA\*\*

## Introdução

O dia 11 de setembro de 2001 foi daqueles que ainda nas suas primeiras horas se viu entrar para a história. Os atentados perpetrados contra os EUA neste dia repentinamente realinharam as relações internacionais, do mesmo modo como aconteceu em 9 de novembro de 1989, quando ruiu o Muro de Berlim, e em 24 de outubro de 1962, quando chegou-se às portas da eclosão de um conflito nuclear entre as superpotências, em decorrência do adiantamento da crise diplomática que se abriu em virtude da instalação de mísseis soviéticos em Cuba. Em recuo mais distante, chega-se a 12 de março de 1947, quando foi anunciada a Doutrina Truman, que proclamava a política de contenção do comunismo internacional, e com isso, se dava início à guerra fria. Dias como esses são datas cruciais das relações internacionais porque representam o início e o fim de processos que marcaram em profundidade e intensidade as relações internacionais contemporâneas. Em alguns casos – como 1947 e 1989 – tem-se a instauração e a finalização simbólicas da ordem internacional que caracterizou as relações internacionais ao longo de toda a segunda metade do século XX, enquanto 1962 marca a grande inflexão dessa ordem, a partir da qual os principais atores passariam a atuar de modo distinto, criando-se a partir de então condições para a manifestação de comportamentos internacionais crescentemente nuançados.

Nesse sentido, 11 de setembro de 2001 tem para o mundo pós-guerra fria a mesma importância que a semana de outubro de 1962 assumiu para a ordem bipolar, podendo ser interpretado como o início de uma grande inflexão nas relações internacionais contemporâneas, que força a rápida atualização de temas fundamentais, como a segurança internacional. Com efeito, os atentados terroristas cometidos contra as Torres Gêmeas do World Trade Center, em Nova York, e contra o Pentágono, em Washington, além dos prejuízos materiais e morais evidentes que causaram aos EUA, impõem a necessidade da atualização urgente dos valores

---

*Rev. Bras. Polít. Int.* 44 (2): 46-61 [2001]

\* Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e editor-geral de RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.

\*\* Editor assistente de RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.

que informam a ordem em construção a partir do início da década de noventa – afinal, o fim do aspecto fundamental da oposição Leste-Oeste acarretou, sobretudo, uma mudança do eixo de centralidade das relações internacionais contemporâneas, que deixaram de se organizar prioritariamente em torno da política e da estratégia, e passaram a girar em função da economia. A tragédia norte-americana reinsere, portanto, as questões relativas à cooperação internacional e às novas noções de segurança internacional no centro da agenda diplomática mundial.

É certo que os atentados e as suas repercussões por muito tempo darão a tônica do debate acadêmico sobre as questões internacionais, que cuidará de avaliar a sua importância para a ação internacional dos EUA em particular, e para o futuro das relações internacionais em geral. Pelo momento, importa-nos pensar como um país que se situa na periferia dos acontecimentos, como o Brasil, entendeu e se movimentou com os impactos do dia 11 de setembro, sob a ótica singela com a qual Celso Lafer recentemente sintetizou a inédita complexidade das relações internacionais contemporâneas e o modo como é percebida pelas sociedades nacionais – ou seja, como o mundo se “internaliza” na vida dos países e, portanto, também do Brasil. É esse o objetivo desse ensaio.

### **O Brasil e a ordem que os atentados temperam**

A ordem internacional que é temperada com os atentados de 11 de setembro de 2001 é especialmente caracterizada pela emergência descontrolada de forças que dormiram embaladas pelos ruídos da Guerra Fria. Portanto, os riscos de desagregação da ordem estavam crescentemente identificados com o vigor dos fundamentalismos, dos nacionalismos e dos ideais de superioridade étnica, com as manifestações de governos radicais ou marginais, com o crescimento demográfico descontrolado, com os atentados contra o meio-ambiente, com a realidade do narcotráfico e dos terrorismos transnacionais.

Percebia-se, desde o início dos anos noventa, que esses elementos eram doravante os vetores da instabilidade internacional, e que crescentemente contribuiriam para tornar relativos os ganhos da segurança coletiva construídos no início da era pós-bipolar. Entretanto, enquanto não pusessem em risco os valores da ordem em construção, seriam manejados, como efetivamente foram, pela concertação diplomática e/ou militar mais ou menos intensa entre as grandes potências, dependendo do caso, sendo essa uma das expressões daquilo que Paulo Roberto de Almeida denominou *Pax Consortis*<sup>1</sup>.

Assim, a atuação relativamente homogênea e concertada das grandes potências no encaminhamento dos problemas e tensões que vinham surgindo nas relações internacionais desde o início dos anos noventa realçava outras tendências que prometiam se firmar. Do ponto de vista da necessidade de se prover estabilidade ao sistema, por exemplo, verificava-se que as coalizões internacionais vinham se

tornando cada vez mais complexas e tópicas, sendo articuladas em função de necessidades de intervenção específicas, uma vez que a solução dos conflitos crescentemente pressupunha a articulação de consensos políticos entre os principais atores e condições de funcionamento de formas de dissuasão multilaterais, portanto legais e legitimadas<sup>2</sup>.

Neste contexto, a gerência da ordem passou a carecer de uma ampliação das bases tradicionais de legitimidade, com o que surgiram condições para o fortalecimento da noção de “comunidade internacional”, representada especialmente pela ONU, mas também em foros regionais de expressão (como a OEA). Embora o Estado permaneça como o ator *par excellence* das relações internacionais, assiste-se à multiplicação de agentes que participam direta e ativamente da configuração dos problemas internacionais contemporâneos (empresas, organizações não-governamentais, opinião pública), ao que se soma a constatação da emergência inédita de temas cujo encaminhamento solicitam níveis crescentes de cooperação internacional, como o meio-ambiente, direitos humanos, questões científicas e tecnológicas, narcotráfico, crime organizado, terrorismo, para citar os mais visíveis. O tratamento desses temas demandou a formulação de teses que amparassem a intervenção – dever de ingerência, intervenção humanitária, governança global, extraterritorialidade das leis, entre outros.

A evolução das relações internacionais a partir da década de noventa portou para os países em desenvolvimento, e para o Brasil em particular, novos desafios, tão inéditos quanto difíceis de serem enfrentados. Afinal, o significado conceitual da conjuntura de transição residia na clara redefinição das regras do jogo internacional e na transformação da própria natureza do sistema internacional, com consequências diretas para os atores que dele participam.

O desmoronamento da ordem internacional da bipolaridade no final dos anos 80, ao impor a constatação da morte súbita das categorias que emprestavam organicidade ao discurso e à prática política do nacional-desenvolvimentismo, em conjunção com o avanço irrefreável da vaga liberal, acabou por criar condições para o rompimento do consenso que se articulou em torno da Política Exterior do Brasil, pelo menos, desde a década de setenta. De fato, a sua eficácia seriamente comprometida pelas transformações políticas e econômicas externas e internas impunha a rearticulação de prioridades, que passam pelo abandono das posturas defensivas acerca do meio-ambiente, direitos humanos, não-proliferação, entre outros temas da nova agenda internacional, e por uma crescente interação e participação nos processos de regionalização e no exercício de uma insuspeita capacidade de liderança regional, especialmente focada na América do Sul.

Por outro lado, é relativamente fácil observar uma grande tensão entre a prática e o discurso internacional característico da política exterior do Brasil a partir dos anos noventa, uma vez que decididamente não se definiu um discurso orgânico que definisse claramente as novas prioridades internacionais do país.

É certo que a “integração competitiva” aos fluxos econômicos internacionais dá a tônica da ação internacional do país, interesse aos quais se subordinaram outros grandes projetos, como a negociação e a consolidação da integração econômica sub-regional, e mesmo a adoção de uma postura pró-ativa acerca dos temas globais, que deveria ser articulada na frente doméstica e apresentada para consumo externo como nova credencial internacional do país. Enquanto possível, essa nova “identidade”, moderna e afeita à integração e ao ritmo da globalização, permitiu a atração de grandes fluxos de capitais estrangeiros, mas também aprofundou a dependência estrutural do meio internacional, contra a qual manifestara-se durante boa parte da sua experiência anterior.

Por outro lado, por mais paradoxal que possa parecer, permanece o discurso diplomático brasileiro se alimentando de idéias gerais da *praxis* de antanho, às quais foram adicionadas outras, pautadas pelos imperativos da ordem econômica internacional, o que não pode deixar de ser entendido como sendo o sintoma de um grande desconforto entre a adequação das tradições de ação internacional e a perplexidade causada pela ordem emergente. O lamento diante da “globalização desigual”, por exemplo, evidencia essa ordem de idéias, tratando o Brasil de denunciar, especialmente pela diplomacia presidencial, a existência de uma dicotomia entre as oportunidades, os desafios e os riscos decorrentes da globalização, e a maneira diferenciada como esta afeta as sociedades, a um só tempo gerando benefícios para as nações já integradas ao processo, mas também dele excluindo os países de menor desenvolvimento, numa tendência crescentemente perniciosa para a estabilidade e segurança internacionais.

A ação internacional do Brasil que entra no novo milênio tem, portanto, problemas de vulto que se devem às escolhas do Estado, aos quais se somam outras deficiências, estas localizadas na incapacidade da sociedade civil organizada de interagir de modo adequado no processo de formulação da política exterior. É justo reconhecer que esse processo tornou-se crescentemente permeável às demandas dos diferentes setores da sociedade brasileira, o que se deve inclusive à constatação por parte dos próprios agentes de Estado da inviabilidade de políticas que não se amparassem em ampla participação e manifestação dos diversos interesses nacionais em jogo. Assim, em algumas dimensões da agenda internacional, como nos temas ambientais, verificou-se desde os anos noventa, a participação crescente de novos atores, como as organizações não-governamentais, mas esse é, sem dúvida, caso raro em agenda cheia. Em geral, o empresariado, a academia, os sindicatos e outros atores sociais de vulto permaneceram alheios aos sinais de fragilidade do processo de decisão emitidos pelo Estado, não porque não tenham vontade de dele participar, mas por incapacidade *de facto*. Afinal, faltam quadros (e portanto inteligência instalada) para a compreensão da magnitude dos interesses em jogo e para a tradução dos desafios do meio internacional e dos riscos e oportunidades que lhes são inerentes na forma de políticas e interesses a

serem defendidos junto ao Estado. Esse quadro ganha cores fortes especialmente quando se percebe a absoluta incapacidade que tem a imprensa brasileira de informar de modo consistente e para um público diverso sobre os impactos que a cena internacional porta para o Brasil e para a vida cotidiana do cidadão.

### A reação brasileira aos atentados de 11 de setembro

O Brasil que viu pela televisão, perplexo e em tempo real, o arremesso de dois aviões contra as Torres Gêmeas de Nova York no dia 11 de setembro, e vislumbrou o potencial de destruição do terrorismo fundamentalista, é um país que procurou, ao longo da década de noventa, se adequar aos constrangimentos da ordem internacional que se estabelecia sem preocupações focadas nas questões de segurança, e muito menos nas suas manifestações mais heterodoxas. É esse país, com tradições e princípios internacionais bem estabelecidos e que se manifestaram ao longo da sua experiência diplomática – na qual sempre se considerou a restrita capacidade de influência em situações de crise como esta –, que teve que avaliar rapidamente os impactos que o tempero proporcionado à ordem internacional pelos atentados portam para os seus interesses, e como pode ganhar a forma de novos constrangimentos para a sua ação internacional.

As primeiras reações do governo brasileiro aos atentados de 11 de setembro foram manifestações de preocupação relativas aos impactos econômicos que podem sobrevir em função do instantâneo deslocamento das prioridades do governo norte-americano e, evidentemente, pelo clima de insegurança que se abateu rapidamente sobre os mercados<sup>3</sup>. Com efeito, além da retração dos investimentos estrangeiros, que já se observava em função da recessão mundial, o terror produzirá impactos extremamente negativos sobre o trânsito de capitais e mercadorias, ao que se soma o fato de que a reação norte-americana, com a consequente instalação dos novos aspectos da segurança no centro das preocupações internacionais, reduzirá inevitavelmente o espaço de articulação existente entre os arranjos de comércio, como ALCA, Mercosul e União Européia. Com isso, a diplomacia e as agências econômicas brasileiras avaliavam que o primeiro impacto a ser sentido pelo Brasil se situa na ordem comercial e, provavelmente, comprometerá a política de promoção de exportações, consagrada recentemente como nova prioridade da ação internacional do país<sup>4</sup>.

Pela avaliação das agências econômicas, se antes dos atentados as previsões para a evolução do Produto Interno Bruto em 2001 já eram pessimistas, o novo ambiente internacional aprofundará a tendência à estagnação e mesmo à retração. De acordo com levantamento do jornal *Valor Econômico*, no curto prazo os economistas esperam que se realize rapidamente uma retração dos investimentos, seguida de fuga para ativos reais e para papéis seguros – como os títulos do Tesouro dos EUA – retração nas correntes comerciais, aumento do preço do petróleo,

agravamento do quadro recessivo internacional e desconfiança crescente do mercado norte-americano. Na média, as estimativas apontavam para um crescimento do PIB estimado para 2001 entre 1,0% e 1,5% e, com o cenário de retração mundial, espera-se crescimento inferior a 2,0% em 2002<sup>5</sup>. Outra repercussão extremamente negativa da nova instabilidade internacional se situa na tendência do fechamento do crédito internacional, que já se observava anteriormente em função das possibilidades de contágio pela evolução da crise argentina, portando impactos para a capacidade de financiamento do déficit externo brasileiro em 2002.

Ainda na dimensão econômica, outra preocupação da primeira hora dizia respeito aos atrasos nas negociações da ALCA, que inevitavelmente irão ocorrer, uma vez que a preparação da reação dos EUA mudou o foco das suas prioridades diplomáticas, e o temor de uma nova onda de ataques terroristas comprometerá o seu interesse em costurar novos acordos comerciais em curto prazo. De acordo com o professor Hélio Jaguaribe, “os atentados devem endurecer a política externa americana, que não deverá mais fazer concessões; a partir de agora, eles devem adotar uma postura unilateral, o que deve enterrar a ALCA”<sup>6</sup>.

No nível da Chancelaria e da Presidência da República, além das manifestações esperadas de repúdio aos atentados e de solidariedade ao governo e ao povo norte-americanos, verificou-se uma avaliação rápida e acertada da magnitude da crise que se abria naquele 11 de setembro. Se é certo que o Presidente da República não tinha esclarecidos todos os elementos para uma análise da conjuntura internacional nas primeiras horas pós-atentados, a convocação do Conselho de Defesa Nacional<sup>7</sup>, ainda na tarde daquele dia, evidencia a percepção de que, quaisquer que fossem as consequências, elas seriam de uma magnitude e de importância cruciais. A avaliação inicial da Presidência da República reiterava a avaliação de repercussões extremamente negativas para a economia, que deverão se aprofundar especialmente no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Acresce que a crise que se instalava terá desdobramentos políticos inevitáveis, tornando mais difícil a eleição de um candidato do governo.

As primeiras reações da diplomacia brasileira, ao lado das já evidenciadas preocupações econômicas, foram de cautela. O Itamaraty preferiu colher informações e preparar o auxílio aos brasileiros residentes nos EUA mas, com o adiantamento das repercussões em nível internacional, demorou-se em providenciar explicações acerca dos impactos que os atentados portarão para a ordem dos interesses políticos e econômicos, em médio e longo prazos. Esse retardo foi evidentemente percebido pela imprensa, que registrou ao longo das semanas subsequentes a falta de um discurso diplomático articulado sobre o assunto desde o início da crise internacional que se instalou<sup>8</sup>.

O silêncio observado na Chancelaria, além do temor de se incorrer em análises precipitadas que repercutiriam negativamente na opinião pública, pode também ser creditado à ambição de preparar iniciativas de maior repercussão

política, que a um só tempo tivessem a virtude de exteriorizar a solidariedade política para com a reação que seria impetrada pelos EUA, mas também de consolidar o perfil pró-ativo que o Brasil vem demonstrando desde a convocação da Conferência dos Chefes de Estado da América do Sul em setembro de 2000 na arregimentação da solidariedade em nível hemisférico e na organização dos esforços de cooperação política e policial. Essas iniciativas conformam, para o Brasil e para a América Latina, mas especialmente para o consumo norte-americano, a expectativa de que o país deve realmente exercer a sua capacidade de articulação internacional, que se funda nas boas tradições da negociação e do pacifismo, para consolidar as suas responsabilidades para com a estabilidade sistêmica, pelo menos em nível regional, ao que se somam reticências para endossar peremptoriamente *todas* as formas de reação dos EUA, em qualquer nível e intensidade.

Nesta perspectiva, a manifestação de maior impacto oferecida pelo governo brasileiro se situa na proposta de enquadrar a reação dos países latino-americanos no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, de 1947. Esse projeto foi esboçado entre os dias 13 e 14 de setembro, a tempo, portanto, de prestar uma satisfação articulada ao tipo de apoio que os latino-americanos poderiam prestar à ação diplomática e militar dos EUA. Apresentada por ocasião da XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, realizada a 21 de setembro, em Washington, para organizar a ação solidária dos estados americanos em caso de agressão, a iniciativa brasileira contou com o apoio de 22 dos 34 países membros da organização<sup>9</sup>.

A iniciativa brasileira, de cunho essencialmente político e diplomático, tinha a intenção de inserir a reação dos países da região em moldura estritamente jurídica, de modo que os países que a ela aderissem pudessem responder conjuntamente ao desafio da necessidade de prestar solidariedade a um dos membros do TIAR agredido, como não poderia deixar de ser compreendidos os ataques de 11 de setembro a Nova York e Washington. Nas palavras do chanceler Celso Lafer, “o governo brasileiro entende que cabe considerar a adoção de medidas apropriadas no âmbito do nosso hemisfério. (...) O TIAR, como sabem, é parte do sistema mais amplo da Organização dos Estados Americanos. No nosso entender seriam relevantes os textos dos artigos 3 e 6 do Pacto do Rio de Janeiro. O artigo 3 do TIAR indica que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, a um Estado americano, será considerado um ataque contra todos os Estados americanos. Este artigo 3º do TIAR está em consonância com o artigo 3 letra “h” da Carta da OEA e é, na verdade, um dos seus princípios. E o artigo 6 do TIAR prevê as medidas a serem adotadas no caso de uma agressão que não seja um ataque armado e que atinja a inviolabilidade ou a integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado americano. Trata-se do único instrumento jurídico vinculante em matéria de segurança coletiva do hemisfério”<sup>10</sup>.

A iniciativa brasileira é, felizmente, coerente. Não se sabe ainda se tem a dose de inteligência e de sofisticação na decisão que as suas consequências podem indicar, sendo a principal delas a de articular uma reação genuinamente nacional, portanto, autônoma e refratária às pressões do meio (especialmente dos EUA). A grande virtude da proposta é a de não contradizer os princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, subordinando o apoio às reações dos norte-americanos aos ataques que sofreram a um quadro jurídico bem delimitado, inclusive de natureza multilateral, com o que são estabelecidos limites à solidariedade e à possível internalização da repressão anti-terrorista no próprio hemisfério. Acresce que, com essa iniciativa, o governo brasileiro não entra em contradição com as posições que adotou em outros episódios de intervenção armada patrocinados pelos EUA ao longo da década de noventa, vinculando o seu apoio à contingência superior do quadro multilateral e da própria manifestação da comunidade internacional, conforme entendia o apoio declarado da Organização das Nações Unidas a qualquer medida de intervenção.

O relançamento do TIAR sob os auspícios da iniciativa brasileira, por outro lado, permitiu o esclarecimento das posições dos principais países da América Latina quanto às intenções das suas políticas em médio e longo prazos. Este foi o caso do México, que se declarou radicalmente contrário à resurreição inusitada do Tratado, que considera instrumento antiquado da Guerra Fria, resistência que permite entrever, no nível hemisférico, as novas linhas do seu projeto internacional, atualizadas sob o governo Vicente Fox, e que fazem que o país busque um perfil mais atuante, possivelmente animado pela busca do reconhecimento das suas pretensões de liderança. A Argentina, por seu turno, estabeleceu um perfil de atuação discreto, provavelmente sem condições de esboçar discurso e ação mais sofisticado em razão da agudeza da crise econômico-política pela qual se arrasta desde o início do governo de Fernando de la Rua.

O outro pólo da reação organizada do governo brasileiro aos atentados terroristas de 11 de setembro se firmou, desde as primeiras horas, na Presidência da República, que se manifestou em diversas ocasiões sobre a nova crise internacional.

Não seria exagero afirmar que o Planalto ofereceu para consumo interno um discurso muito mais sofisticado do que a Chancelaria, vindo a público em diversas ocasiões para se manifestar sobre as consequências da crise que se instalava, inclusive em cadeia de rádio e televisão, como no pronunciamento à Nação do dia 8 de outubro. Nessas ocasiões, o presidente cuidou de alertar a opinião pública para o fato de que o Brasil não está necessariamente longe do conflito, não sendo esta, portanto, questão que diga respeito exclusivamente aos EUA e aos seus aliados. Assim, nas palavras do presidente, “não é este momento para ilusões. Não podemos pensar que estamos longe do palco do conflito, porque ele não terá palco definido”, ao tempo em que lembrava que o governo estará

especialmente atento aos impactos que a crise que se instalou portará sobre a ordem econômica nacional, do mesmo modo que empreenderá esforços para impedir que células terroristas encontrem guarida no território nacional, determinando rigor nos portos e aeroportos, o reforço da vigilância do espaço aéreo, o controle e a fiscalização severos nas áreas de fronteira e a intensificação do combate à lavagem de dinheiro, ao contrabando de armas e ao narcotráfico<sup>11</sup>.

A tônica da palavra de Cardoso era a mesma quando tiveram início as operações militares contra o terrorismo, sendo que desta vez já ensaiava uma adesão de princípio à *causa da contenção*, que aqui deve ser entendida como um esforço coordenado e amplo, mas não necessariamente de natureza militar. Segundo ele, “a vocação de paz do povo brasileiro e seu repúdio ao terrorismo são preceitos constitucionais que orientam a política externa do país. Nossa posição é clara. Se repudiamos o terrorismo em todas as suas formas, e quaisquer que sejam suas origens, estamos também do lado da racionalidade e da sensatez. Este não é um conflito deflagrado contra um povo, um Estado ou uma religião. O objetivo é um só: conter e eliminar o flagelo do terrorismo”<sup>12</sup>.

Vê-se que as manifestações do Chefe de Estado brasileiro ganham densidade apenas com o adiantamento da crise, mas expressam uma sofisticação conceitual crescente e, especialmente, um senso de oportunidade que, decididamente, não foram característicos da política externa do seu governo. Nessa direção, as iniciativas presidenciais, especialmente aquelas dirigidas para a “comunidade internacional”, procuram resgatar o discurso que se tornou característico, pautado pela postura de desassossego diante da repartição desigual dos benefícios da globalização. Assim, a construção mais interessante de todo o governo brasileiro nas primeiras semanas que se seguiram aos atentados de 11 de setembro é aquela que pretende relançar em nível global uma agenda para o desenvolvimento, vinculada aos esforços de contenção do terror. A intenção manifesta era a de aproveitar a união internacional contra o terrorismo para desencadear um movimento articulado de combate à pobreza e em prol de uma inserção mais ativa dos países emergentes nos processos decisórios internacionais. De acordo com o que o Presidente expressou em carta firmada na primeira semana de outubro aos Chefes de Estados de vários países e ao Secretário-Geral da ONU, a luta contra o terror “requer também absoluta cooperação e solidariedade no combate à pobreza, no desenvolvimento, no acesso maior dos países emergentes aos níveis decisórios no plano mundial”.

A incomum vinculação de duas agendas que parecem, em princípio, incompatíveis, pode ser melhor desenvolvida no futuro, mas representa no presente o resgate da velha vertente do discurso que emprestava à ação internacional a função supletiva de prover recursos para o desenvolvimento – e, por isso, bebe do mesmo senso de oportunidade que levou Juscelino Kubitschek a lançar, em 1958, a Operação Pan-Americana, como estratégia para conter a expansão do comunismo

no hemisfério. Em alguma medida, a agenda proposta por Cardoso é uma reafirmação da postura reivindicatória que caracterizou a ação multilateral do Brasil especialmente entre as décadas de sessenta e oitenta. Vê-se, portanto, que também se alimenta da tradição plantada pelo discurso dos três “D’s” de Araújo Castro (1963) – descolonização, desarmamento e desenvolvimento – ou, se preferível, da atualização dessa plataforma, que ganhou expressão em 1993 na mesma Organização das Nações Unidas, quando o chanceler Celso Amorim propunha que, ao lado de uma agenda para a paz, a comunidade internacional envidasse esforços em prol de uma agenda para o desenvolvimento, que seria então sintetizada nas palavras de ordem “democracia, desenvolvimento e desarmamento”<sup>13</sup>.

A iniciativa de Cardoso pode representar uma retomada das tradições reivindicatórias como ênfase da ação internacional do Brasil, mas o que é mais provável é que permaneça como categoria de discurso, desvinculada da *praxis* diplomática. Não há dúvidas que isso se deve à conjuntura hostil para arroubos de principismo, uma vez que o calor do momento é mais caracterizado pela ânsia de Washington em tomar satisfações pela sua dor, do que propriamente pela intenção de demonstrar qualquer sensibilidade para com os anseios de desenvolvimento ou para firmar modos alternativos de prevenção ao terror. Por outro lado, a proposta presidencial é uma boa manifestação do que Lafer tem conceituado como a capacidade de “moderação construtiva”, que na interpretação do Presidente da República, “não deve ser tomada como uma capitulação diante do argumento do outro, senão que se tome como essa capacidade nossa de plasticidade, de pluralismo, de entender que é preciso entender o outro, é preciso não ter, portanto, nenhum amor a qualquer forma de totalitarismo ou de pensamento simplista de tipo binário. (...) É saber que temos que lidar sempre com uma multiplicidade de interlocutores. Isso nos impõe mais responsabilidades. Isso é visível em tudo”<sup>14</sup>.

A postura moderada e tranquila, ao lado da disposição permanente para o diálogo e para a negociação, e da capacidade de compreender e promover a diversidade da vida internacional, são a síntese das melhores tradições diplomáticas do Brasil – e, portanto, Cardoso não inova nessa direção. Mas há um complemento na proposta presidencial que deve ser ressaltado porque tem vínculos diretos com as tradições de um ator internacional que se reputa importante e dotado de uma visão de mundo sofisticada – a necessidade de franquear o acesso dos países emergentes ao *politburo* internacional, integrando-os nos “níveis decisórios no plano mundial”. Será isso uma recolocação da candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU? Sendo o caso, a hora pode ser auspíciosa, uma vez que o Brasil aprendeu ao longo da sua experiência histórica que a conjuntura que segue aos momentos de crise como o atual são caracterizados por altíssima plasticidade, o que permite o rearranjo de posições, o redesenho de instituições e a consagração de novos regimes. Assim, o país que oferece a sua

“moderação construtiva” como elemento de ponderação a uma comunidade inflamada, ao que soma uma folha de serviços prestados em prol da estabilidade sistemática em nível regional e global, pode fazer por merecer ser alçado, finalmente, à condição de membro do *establishment* mundial.

### **Os atentados de 11 de setembro e a opinião pública brasileira**

Como os brasileiros perceberam os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA? Teria sido adequada e suficiente a informação disponível sobre as consequências que os atentados portam para a vida cotidiana do cidadão? Essas não são inquietações despropositadas – afinal, é conhecida, e já foi objeto de grande e diversificado debate, a incapacidade que tem a imprensa brasileira de apresentar de modo minimamente satisfatório e inteligente a complexidade das questões internacionais, ou seja, a sua incompetência em avançar para além da descrição da movimentação diplomática e, realmente, traduzir a magnitude das relações internacionais para o consumo amplo.

Nesse sentido, uma análise superficial da cobertura proporcionada pelas mídias brasileiras aos atentados de 11 de setembro e às suas consequências políticas e econômicas deve levar qualquer leitor ou expectador, das mais diversas extrações sociais, ao jubilo – pela primeira vez, os brasileiros foram servidos com uma cobertura de um grande acontecimento ou processo internacional relativamente competente. Por isso, os atentados marcarão não apenas a história das relações internacionais, mas especialmente a da imprensa brasileira, uma vez que o episódio permitiu à mídia impressa, em geral, e à televisiva em particular, uma das mais brilhantes coberturas da sua história.

Verificou-se, por exemplo, que os principais diários do país dedicaram partes expressivas das suas edições – entre os dias 12 e 17 de setembro, a metade do conteúdo editorial publicado, em média (à exceção dos cadernos locais, evidentemente) – para informar sobre os atentados e sobre o início da movimentação do governo dos EUA na preparação da sua revanche, ao mesmo tempo em que cuidaram de repercutir as avaliações feitas por autoridades e especialistas brasileiros acerca do impacto que a crise recém-instalada portariam para o Brasil<sup>15</sup>. As revistas semanais nacionais seguiram a mesma receita, dedicando, em média, cerca de 50% das edições subsequentes à cobertura dos fatos e à análise das consequências que se seguiriam, sendo que a revista *IstoÉ* chegou mesmo a dedicar ao tema um número especial, publicado ainda no dia 12<sup>16</sup>.

Foi possível perceber que, em geral, a cobertura dos principais veículos impressos foi de boa qualidade, sendo mesmo pluralista e responsável. O único e crucial problema da cobertura proporcionada pela imprensa nacional aos atentados reside na sua absoluta incapacidade de produzir autonomamente análises inteligentes

e de elevado padrão técnico sem o recurso às agências de notícias internacionais e aos pacotes jornalísticos por elas fornecidos. Em outras palavras, a mídia brasileira é desprovida de capacidade de análise sobre temas internacionais porque lhe faltam articulistas dedicados e jornalistas especializados nos grandes temas que impactam a agenda internacional contemporânea – carecem, portanto, de quadros que sejam capazes de traduzir o complexo, interpretar o movimento, propor linhas de reflexão, estabelecer cenários e, por que não, como decorrência do bom exercício do ofício, influenciar a decisão. Viu-se, com a cobertura dos atentados de 11 de setembro e as suas repercuções, que a imprensa nacional evoluiu a passos largos, mas que não possui ainda envergadura suficiente na área internacional para consolidar a notícia e a informação pura, contextualizando-as e costurando-as em análises maduras e coerentes.

Com raríssimas exceções, as editorias internacionais dos grandes veículos brasileiros são freqüentemente desprestigiadas, e justamente por isso, a muito custo conseguem fazer vingar uma grande matéria na primeira página. A cultura que acabou por se formar nas redações brasileiras acerca dessas editorias se traduz em um comando simples – tudo o que não é nacional ou esportes, deve ser internacional... e ali se escreve e publica notícias indistintamente sobre a morte e o casamento de celebridades, sobre as descobertas arqueológicas recém-anunciadas em algum país distante, como também, sobre guerras e conflitos internacionais. Essa cultura parece se alimentar do fato de que as editorias-gerais consideram que a agenda internacional não interessa ao leitor, o que nem sempre é verdadeiro, como se verifica com o grande interesse demonstrado pelos atentados de 11 de setembro, ao ponto em que as manchetes internacionais se reproduziram por semanas inteiras, dando origem inclusive a cadernos e a edições especiais.

Uma outra medida do interesse demonstrado pela opinião pública pelas repercuções pode ser dada pelas pesquisas de opinião empreendidas pelo Instituto IBOPE e pelo DataFolha. O mínimo que se pode afirmar sobre o assunto é que essa não é, decididamente, uma tradição brasileira, ao contrário do que acontece em diversos países europeus – na França, por exemplo, onde se verifica a repetição contumaz de enquetes sobre temas relativos à agenda externa e de especial interesse para a inserção internacional do país. As pesquisas de opinião empreendidas em dois momentos distintos permitem averiguar o nível de conhecimento que os brasileiros têm sobre assunto que terá, certamente, consequências as mais diversas sobre as suas vidas e, especialmente, permitem suspender, ainda que não definitivamente, o julgamento rigoroso que se faz usualmente nos meios acadêmicos, políticos e mesmo na mídia, sobre o restrito interesse da opinião brasileira sobre temas internacionais.

O Instituto DataFolha perguntou, no dia 18 de setembro, qual era o grau de conhecimento que os brasileiros tinham acerca dos atentados terroristas que

atingiram os EUA uma semana antes, e verificou que 92% dos entrevistados declararam ter tomado conhecimento dos acontecimentos<sup>17</sup>. Neste universo, 29% dos brasileiros acreditavam estar bem informados, 48% estavam mais ou menos informado, 15% mal informado. Apenas 8% não tomaram conhecimento. Ainda segundo a pesquisa do DataFolha, 49% dos brasileiros estavam certos que os atentados terão uma influência muito grande sobre o Brasil em geral, percentual que se eleva para 51% quando se perguntou sobre os impactos que portariam para a economia, para 35% para a política nacional e 27% para as eleições para Presidente da República em 2002.

Da enquete do Instituto DataFolha saltam outros dados bastante interessantes. Por exemplo, quando perguntados quanto à sua opinião sobre a atitude que o governo norte-americano deveria tomar em relação aos atentados, 74% dos brasileiros acreditavam que os EUA deveriam localizar, prender, e levar a julgamento os responsáveis pelos atentados, visão que, pode-se dizer, converge *grosso modo* para uma interpretação juridicista das possibilidades de ação que tinham os EUA naquele momento, e é inegável que essa visão também é a que mais se aproximaria da interpretação realista que o governo brasileiro tenderia a fazer das possibilidades da hora<sup>18</sup>. Quando perguntados se estariam a favor ou contra uma eventual participação das forças armadas brasileiras no ataque dos EUA aos países que abrigassem os responsáveis pelos atentados terroristas, como era de se esperar, 78% dos brasileiros se manifestaram contrários e apenas 17% se declararam a favor (enquanto 5% responderam ser indiferentes ou não saberem).

Os resultados da pesquisa de opinião empreendida pelo IBOPE convergem para a reafirmação do interesse suscitado pelas questões relativas aos atentados entre os brasileiros<sup>19</sup>. Por exemplo, quando perguntados se acreditam no sucesso das operações empreendidas pelos EUA, 62% dos brasileiros responderam que estavam convencidos de que os EUA conseguirão encontrar os culpados e punirlos pelos atentados terroristas de 11 de setembro, ao tempo em que quase o mesmo percentual (64%) se declarou convencido de que os atentados terroristas no mundo, de uma maneira geral, irão aumentar caso os EUA declarem guerra contra algum país por causa do terror de que foi vítima. Nessa tendência, percebe-se também uma certa inquietação para com os rumos da ordem, que foi expressa por 51% dos brasileiros, que afirmam temer que a evolução da reação norte-americana leve, em algum momento, à eclosão da terceira guerra mundial.

## Conclusão

Os atentados terroristas perpetrados contra símbolos do poder econômico e militar dos EUA no dia 11 de setembro de 2001 inseriram na ordem internacional em gestação desde o início da década de noventa, de forma brutal e quase instantânea, os efeitos de novos parâmetros constituídos pela atualização das

---

questões de segurança e do seu impacto para a noção de estabilidade sistêmica.

Para países como o Brasil, a nova configuração das relações internacionais porta prejuízos e riscos, especialmente para o comércio e para as finanças nacionais, pelo fechamento de oportunidades e pela retração de mercados consumidores e de fontes supridoras de capitais vitais para o financiamento do setor externo. Do mesmo modo, o retardo no encaminhamento das relações com os grandes blocos comerciais, o quase certo surgimento de novos regimes na área da segurança internacional, a consagração da cooperação policial e a militarização de aspectos triviais da vida dos cidadãos são impactos que também se farão sentir em curto prazo. Entretanto, essas são dimensões das vidas nacionais que, mais cedo ou mais tarde, encontrarão um eixo de normalidade, sendo os seus impactos crescentemente “internalizados” na vida das nações.

Para o Brasil, entretanto, o que há de mais sério na conjuntura de crise e de transformação que se abriu em 11 de setembro é o fim das nuances que vinham caracterizando a ordem em construção desde a década de noventa, é o ressurgimento do “certo” e do “errado”, é a constatação de que noções ancestrais das relações internacionais, e especialmente, da guerra e da paz – como a noção do inimigo incorporado em um Estado-nação, que se opunha a outro Estado ou a coalizões – desapareceram. Por outro lado, justamente por abrirem uma nova conjuntura de crise, à qual se seguirá uma nova conjuntura de estabilização, as relações internacionais no mundo pós-atentados podem ser caracterizadas por altíssima plasticidade, podendo o país ganhar condições de mudar a sua posição relativa na escala das nações. Para o Brasil, esse é, enfim, um mundo perigoso, mas prenhe de oportunidades.

Outubro de 2001

## Notas

- <sup>1</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Os anos 1980: da nova guerra fria ao fim da bipolaridade”. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.). *Relações Internacionais – dois séculos de história: entre a Ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, Vol. II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, 2001.
- <sup>2</sup> A propósito, SARAIVA, Miriam Gomes. “11 de setembro – Os Estados e a Ordem Internacional”. *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, No. 16, outubro de 2001.
- <sup>3</sup> A propósito, ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. “Paz aos mortos... Mas o mundo é dos vivos!”. *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, No. 16, outubro de 2001.
- <sup>4</sup> AMARAL, Ricardo. “Terrorismo põe em risco política de exportações”. *Valor Econômico*, 13/09/01.
- <sup>5</sup> NEUMANN, Denise, GÓES, Francisco & DURÃO, Vera S. “País cresce menos e pode aprofundar ajuste fiscal em 2002”. *Valor Econômico*, 12/09/2001. Essas avaliações convergem com aquelas produzidas pelo jornal *Gazeta Mercantil* no mesmo dia.

- 6 ROCKMANN, Roberto. “Empresários temem atraso nas negociações da ALCA”. *Valor Econômico*, 12/09/2001.
- 7 O Conselho de Defesa Nacional é o órgão de consulta do Presidente da República para assuntos relacionados à soberania e à defesa do Estado democrático, e é composto pelo próprio Chefe de Estado, pelo vice-presidente e pelos ministros da relações exteriores, justiça, defesa, pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e pelos comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica.
- 8 Por exemplo, *Revista Veja*, edição 1721, 10/10/2001. Registros semelhantes podem ser colhidos nas outras publicações semanais nacionais e mesmo em editoriais dos principais jornais.
- 9 “Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, na XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos – Washington, 21 de setembro de 2001”. *Boletim A Palavra Internacional do Brasil*, No. 27, 21/09/2001, veiculado em RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.
- 10 “Entrevista coletiva concedida pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, sobre a atuação do Governo brasileiro na Organização dos Estados Americanos (OEA) – Palácio Itamaraty, Brasília, 14 de setembro de 2001”. *Boletim A Palavra Internacional do Brasil*, No. 26, 17/09/2001, veiculado em RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.
- 11 Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso em cadeia nacional de rádio e televisão, em 08/10/01. Radiobrás. Disponível em [http://www.radiobras.gov.br/abrn/integra\\_0810\\_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/abrn/integra_0810_1.htm).
- 12 Nota do Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o início de operações militares contra alvos no Afeganistão, 07/10/01. Radiobrás, disponível em [http://www.radiobras.gov.br/abrn/integras/01/integra\\_0710\\_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/abrn/integras/01/integra_0710_1.htm)
- 13 BRASIL. FUNAG-MRE – Fundação Alexandre de Gusmão (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: FUNAG, 1995, p. 555-568.
- 14 “Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração da galeria de fotos dos ex-Secretários-gerais – Palácio Itamaraty, Brasília, 10 de outubro de 2001”. *Boletim A Palavra Internacional do Brasil*, No. 31, 11/10/01, veiculado em RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.
- 15 A mostra que ampara essas afirmações baseia-se nas edições dos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *O Globo*, *Correio Braziliense* e *Valor Econômico*.
- 16 Ver edições das Revistas *Veja* (Edições No. 1718, 19/09/01; No. 1719, de 26/09/01; 1720, 03/10/01; e 1721, 10/10/2001), *IstoÉ* (Edição extraordinária, 12/09/01; No. 1668, 19/09/01; No. 1669, 26/09/01; No. 1670, 03/10/01; e No. 1671, 10/10/01), e *Época* (Edições No. 174, 17/09/01; No. 175, 24/09/01; 176, 01/10/01; 178, 08/10/01; e 179, 15/10/01).
- 17 Pesquisa de opinião do Instituto DataFolha, realizada no dia 19 de setembro de 2001, com 2830 brasileiros de ambos os sexos, maiores de 16 anos, em todas as regiões do país, e distribuídos em municípios localizados em regiões metropolitanas ou no interior.
- 18 Para a mesma pergunta, outros 10% acreditavam que os EUA deveriam promover um boicote econômico ao país ou países que abrigam os responsáveis pelos atentados, enquanto 8% estavam convencidos de que os norte-americanos deveriam atacar militarmente o país ou os países que abrigam os responsáveis pelos atentados, e apenas 1% acreditavam que Washington deveria se empenhar em promover a paz (11% deram outras respostas ou não sabiam opinar).
- 19 Pesquisa de opinião do IBOPE realizada entre 21 e 26 de setembro, tendo sido entrevistados 2 mil brasileiros de ambos os sexos, maiores de 16 anos, em todas as regiões, e distribuídos em municípios localizados em regiões metropolitanas ou no interior.

*Resumo*

Este artigo procura analisar as iniciativas do governo brasileiro e a posição da opinião pública brasileira frente aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York e Washington.

*Abstract*

This article seeks to analyze the Brazilian government initiatives and the Brazilian opinion public front the terrorists attacks on the 11<sup>th</sup> of September, in New York and Washington.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Terrorismo. Ordem Internacional

Key Words: Brazilian Foreign Policy. Terrorism. International Order.